

*Dennis Broeders, Corien (J.E.J.) Prins, Henk Griffioen,
Petra Jonkers, Meike Bokhorst & Marijn Sax (red.)*



Speelruimte voor transparantere rechtspraak

Speelruimte voor transparantere rechtspraak

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

De WRR is gevestigd:
Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 ea Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

*Speelruimte voor
transparantere rechtspraak*

*Dennis Broeders, Corien (J.E.J.) Prins, Henk Griffioen, Petra Jonkers,
Meike Bokhorst & Marijn Sax (red.)*

Vormgeving omslag: Studio Daniëls, Den Haag
Vormgeving binnenwerk: cimon communicatie, Den Haag
Omslagfoto: Rob Hoekstra – info@robhoekstra.eu

ISBN 978 90 8964 5463
e-ISBN 978 90 4851 924 8 (pdf)
e-ISBN 978 90 4851 925 5 (ePub)
NUR 754

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	13
Woord vooraf	15
DEEL I HOOFDBETOOG	23
NAAR EEN TRANSPARANTERE RECHTSpraak.	
GEEN GLANS ZONDER WRIJVING	
<i>Corien (J.E.J.) Prins, Henk Griffioen, Dennis Broeders, m.m.v. Petra Jonkers, Meike Bokhorst, Marijn Sax</i>	
1	De rechtspraak uitgedaagd 25
2	Een ander decor en de noodzaak van een nieuwe verhouding tot transparantie 31
2.1	Maatschappelijke ontwikkelingen 31
2.2	Staatsrechtelijke ontwikkelingen: de toegenomen rol van de rechter 36
2.3	Een vraag naar transparantie, maar wat maakt de rechtspraak daarin anders? 42
3	Transparantie en rechtspraak nader bekeken 43
3.1	Transparantie als herijkte openbaarheid 43
3.1.1	Transparantie, kritiek en gezag 45
3.1.2	Nadere overwegingen bij transparantie 47
3.2	Betekenis- en handelingsniveaus van ‘de rechtspraak’ 48
3.2.1	Niveaus waarop transparantie ziet 49
3.2.2	Vervlochten maar toch onderscheidend 51
3.3	Uitdagingen van transparantie en rechtspraak: doorzichtigheid, begrijpelijkheid, bekritiseerbaarheid 53
4	Binnen en buiten: over transparantiewensen en het aanbod van de rechtspraak 57
4.1	De arena is divers 57
4.2	Binnen 59
4.2.1	Transparantievragen in en om de rechtszaal 59
4.2.2	Het aanbod vanuit de rechtspraak: kleine gebaren vanuit een vertrouwde rol 61

4.2.3	Grenzen aan het aanbod	64
4.3	Buiten	67
4.3.1	Transparantiebehoeften vanuit de wetenschap	68
4.3.2	Transparantie en de wensen van de politiek	70
4.3.3	De transparantievraag van burgers	73
4.3.4	De transparantievraag van media	74
4.3.5	Transparantieaanbod vanuit de rechtspraak	75
5	Ingrediënten voor het debat over verdere speelruimte voor transparantie	
		79
5.1	Betere doorzichtigheid en begrijpelijkheid	80
5.2	Speelruimte voor bekritiseerbaarheid	82
5.2.1	Speelruimte voor onderzoekbaarheid	83
5.2.2	De speelruimte voor een ‘communicatieve rechter’	85
5.2.3	De speelruimte bij finale oordelen	89
5.2.4	De speelruimte voor navolgbare rechtsvorming	94
5.2.5	Geen simpele optelsom	99
	DEEL II ESSAYS EN EMPIRIE OVER TRANSPARANTIE IN DE RECHTSpraak	115
1	Transparantie als constitutioneel beginsel.	
	Over de rol van de rechter in de herkenbaarheid van het recht	
	<i>Ernst Hirsch Ballin</i>	
1.1	Inleiding	115
1.2	Geen geheim recht	116
1.3	Het legaliteitsvereiste	118
1.4	Vertrouwen op het recht en de rechtspraak	121
1.5	Een burgerrecht op transparantie	122
1.6	Conclusie	123
2	Als gezag verdiend moet worden...	127
	<i>Meike Bokhorst en Willem Witteveen</i>	
2.1	Aanleiding: rechterlijk gezag ter discussie	127
2.2	Strategische opgave voor het systeem: benutten van legitimiteitsbronnen	129
2.2.1	Systeemtheoretisch perspectief op rechtspraak	130
2.2.2	Aansluiting bij politieke en maatschappelijke verwachtingen	133
2.2.3	Politiek-bestuurlijke bijsturing van het rechterlijk systeem	137
2.3	Relationele opgave voor de organisatie: uitvoeren van ideeën en initiatieven	146
2.3.1	Inputlegitimiteit	146
2.3.2	Proceslegitimiteit	148

2.3.3	Outputlegitimiteit	152
2.3.4	Uitkomstlegitimiteit	155
2.4	Contextuele opgave voor de praktijk:	
	regie voeren in publieke en politieke arena's	146
2.4.1	Basisverwachtingen in de rechtszaal	146
2.4.2	Beeldvorming in de publieke arena	148
2.4.3	Fricities in rechtspraak die als politiek ervaren wordt	152
2.4.4	De top van de gezagspiramide	155
2.5	Conclusie	158
3	Rechterlijke argumentatie en transparantie: een rechtsvergelijkende exercitie	167
	<i>Maurice Adams en Dick Broeren</i>	
3.1	Twee casussen	167
3.2	Probleemstelling	171
3.3	Rechterlijke argumentatie in Frankrijk en de verenigde staten	173
3.3.1	Frankrijk	173
3.3.2	Verenigde Staten	179
3.4	Het Krumnagel-effect	181
3.5	Het Wikileaks-effect	183
3.6	Kritiek	187
3.7	Nederland	188
3.8	Naar een Hammerstein-effect?	191
3.9	Samenvatting en slotbeschouwingen	194
4	Rechters aan het woord over transparantie	209
	<i>Corien (J.E.J.) Prins, Jesse van der Mijl en Will Tiemeijer</i>	
4.1	Rechters over het begrip transparantie	211
4.2	Het object van transparantie	216
4.2.1	Eerste niveau: individuele zaaksbehandeling	217
4.2.2	Tweede niveau: de rechtspraak als instituut	219
4.2.3	Conclusie	222
4.3	Instrumenten voor transparantie	223
4.3.1	Algemeen	223
4.3.2	Beslotenheid en dissenting opinions	227
4.3.3	Camera's in de rechtszaal	231
4.3.4	Openbaar maken van persoonlijke informatie over rechters	241
4.3.5	Participatie in het maatschappelijke debat	239
4.3.6	Strategische communicatie met de media	241
4.3.7	Andere instrumenten	244
4.4	Conclusie	246

5	Een transparanter strafrechtssysteem in Nederland?	
	Mogelijkheden en onmogelijkheden van meer openbaarheid	265
	<i>Marijke Malsch</i>	
5.1	Inleiding	265
5.2	Juridische regeling van de openbaarheid	266
	5.2.1 Openbaarheid van zittingen in grondwet en verdragen	266
	5.2.2 Sluiting der deuren	267
5.3	Historische ontwikkeling van openbaarheid en transparantie	268
	5.3.1 Het nederlandse inquisitoire rechtssysteem	270
5.4	Het belang van een transparant proces	272
	5.4.1 Psychologische argumenten voor transparantie van de rechtspleging	273
5.5	Aspecten van transparantie	273
5.6	Openbaar voor wie?	275
5.7	Feitelijke transparantie van de (straf)rechtspraak: empirisch onderzoek	277
	5.7.1 Het bezoek van de publieke tribune	277
	5.7.2 Vonnissen en arresten	279
	5.7.3 Uitsprakenzittingen	279
	5.7.4 Publicatie van uitspraken	279
	5.7.5 De media	280
	5.7.6 Weinig onmiddellijkheid, veel schriftelijkheid	281
	5.7.7 Meer beelden	281
	5.7.8 Manipulatie	282
	5.7.9 Emoties	282
	5.7.10 Betere toetsing	282
	5.7.11 Afdoeningen buiten de zitting om	283
	5.7.12 Het civiele en het bestuursrecht	283
5.8	Wordt het Nederlandse strafrecht ‘geconsumeerd’ door de burger?	285
5.9	Vergroting van transparantie	286
	5.9.1 Begrijpelijkheid	289
	5.9.2 Meer beeld en geluid	287
	5.9.3 Communicatie met de burger	288
	5.9.4 Transparante uitspraken	288
	5.9.5 Meer onmiddellijkheid	289
5.10	Tot slot	290
6	Transparantie: sturen en gestuurd worden	297
	<i>René Westra</i>	
6.1	Inleiding	297
6.2	Vraagstelling	299
	6.2.1 Onderzoeksvragen	300
	6.2.2 Belangrijke afbakeningen	301
	6.2.3 Schets van een gerecht	303

6.3	Rationaliteitenbenadering en transparantie	304
6.3.1	De rationaliteitenbenadering	305
6.3.2	Rationaliteiten en rechtspraak	306
6.3.3	Rationaliteiten en transparantie	309
6.4	Interne transparantie	311
6.4.1	Interne transparantie; wettelijk kader	312
6.4.2	Interne transparantie: instrumenten	313
6.4.3	Botsingen der rationaliteiten	322
6.5	Externe transparantie	323
6.5.1	Externe transparantie: indeling	323
6.5.2	Toegang tot documenten	324
6.5.3	Toegang tot het gerecht	326
6.5.4	Toegang tot de zitting	325
6.5.5	Digitale toegang tot het primaire proces	329
6.5.6	Kosten externe transparantie	330
6.6	Managementperspectief en sturingsbehoefte	332
6.6.1	Managementperspectief van het bestuur	332
6.6.2	Rolopvattingen bestuur	334
6.6.3	Organisatie-inrichting	338
6.6.4	Sturingsbehoefte en sturend vermogen	340
6.6.5	Managementperspectief en sturing	345
6.6.6	Terzijde: de Hoge Raad	346
6.7	Perspectief van de rechter (gedachtenexperiment)	348
6.7.1	Rechters en rolopvattingen	349
6.8	Toekomst van de rechtspraak; scenario's	354
6.8.1	Vier scenario's	355
6.8.2	Keuze?	358
6.8.3	Transparantie: sturen en gestuurd worden	360
6.9	Bevindingen en aanbevelingen	361
7	Transparantie in de trias? De verhouding tussen de politieke machten en de rechterlijke macht	373
	<i>Dennis Broeders</i>	
7.1	Inleiding	373
7.2	De transparante trias	375
7.2.1	Op zoek naar evenwicht?	375
7.2.2	'De' rechterlijke macht: rechter, organisatie en instituut	377
7.2.3	'De' politicus: wetgevende en uitvoerende macht	379
7.3	Wat de politiek van de rechter wil: een analyse van partijprogramma's en regeerakkoorden, 1992–2012	381
7.4	Transparantie en trammelant in de trias: twee casussen nader bekeken	389
7.4.1	Wetsvoorstel minimumstraffen bij recidive	390
7.4.2	Benoemingen hoge raad	394

7.5	Conclusie	401
8	De rechtspraak in de media: drie negatieve trends	413
	<i>Joost van Spanje en Claes de Vreese</i>	
8.1	Inleiding	413
8.2	Dit onderzoek	414
8.3	De rol van de media	417
8.4	Zichtbaarheid, evaluatieve toon en framing	419
8.5	Gegevens en methode	421
8.6	Resultaten	424
	8.6.1 Transparantie-framing	427
	8.6.2 Gezag-framing	429
	8.6.3 Kritiek-framing	430
8.7	Casus: de discussie in de media over camera's in de rechtszaal	433
8.8	Conclusie en discussie	439
9	Zet transparantie liever in voor bekritiseerbaarheid dan voor vertrouwen	449
	<i>Petra Jonkers</i>	
9.1	Inleiding	449
9.2	Achtergronden bij vertrouwen	450
	9.2.1 Mogelijke invloeden op vertrouwen	451
	9.2.2 Informatie kan helpen om onzekerheid om te zetten in vertrouwen	452
9.3	Conditie voor vertrouwen nader onderzocht	454
	9.3.1 Duidelijke verwachtingen van het strafstelsel	454
	9.3.2 Burgers verwerken informatie heel verschillend	456
	9.3.3 Vertrouwen verandert na intensieve blootstelling in experimenten	459
9.4	(Onzeker) vertrouwen in de rechtspraak	459
	9.4.1 Cijfers algemeen vertrouwen, kennis en belangstelling	460
	9.4.2 Informatiegebruik en zoekgedrag van twijfelaars: nauwelijks actiever	461
	9.4.3 Factoren die vertrouwen voor een belangrijk deel bepalen	463
	9.4.4 Tussenconclusie: positieve informatie kan vertrouwen een beetje vergroten	464
9.5	Strategische informatie kan averechts werken	465
	9.5.1 De rechtspraak richt zich sterk op imagoverbetering	465
9.6	Minder doelgerichte openheid levert nuttige feedback van anderen	467
	9.6.1 Systematisch leren van feedback	467
	9.6.2 Meer transparantie voor onderzoek creëren	468
9.7	Tot slot	470

Bijlage	472
1.1 Aanpak	481
1.2 Methode en verantwoording	481
1.3 Stellingen over vertrouwen	482
1.4 Vragen en stellingen over informatie	484
1.5 Nadere achtergronden: ervaring met de rechtspraak en opleiding	487
1.6 Dimensies achter vertrouwen	488
1.7 Verklaren van vertrouwen uit dimensies	489
1.8 Verklaren van vertrouwen uit achtergrondfactoren	489
Over de auteurs	493

TEN GELEIDE

De rechterlijke macht staat sterk in de belangstelling. Dat geldt niet alleen voor de spraakmakende zaken, maar in toenemende mate ook voor het instituut en de individuele rechter zelf. Tegelijkertijd is 'de' rechter 'ongekend'. In tegenstelling tot de andere juridische professionals in de rechtszaal, zoals het om en de advocatuur, spreekt de rechter voornamelijk door zijn vonnis en is hij of zij weinig in het publieke debat aan te treffen. De zwarte toga is zelfs een beetje een black box. Deze houding is echter niet altijd meer een overtuigende, noch voor de buitenwereld, noch voor veel rechters zelf. Er is, zowel binnen als buiten de rechtszaal, een roep om transparantie, in de zin van moderne varianten van de klassieke rechterlijke openbaarheid. De noodzaak en wil om naar nieuwe vormen van transparantie te zoeken moet echter worden afgewogen tegen de kernwaarden van de rechtspraak. Welke initiatieven dragen bij aan modernisering van het instituut, en welke initiatieven zijn niet verenigbaar met fundamentele waarden als finaliteit en onafhankelijkheid? Deze verkenning beoogt een bijdrage te leveren aan dit vraagstuk.

Het hoofdbetoog, de essays en de empirische studies in deze verkenning zijn tot stand gekomen binnen een project over Rechtspraak en transparantie dat de WRR in 2011 is gestart en dat onder leiding stond van het Raadslid prof. mr. Corien Prins. Verder waren vanuit de WRR de volgende leden van de wetenschappelijke staf betrokken: drs. Meike Bokhorst, dr. Dennis Broeders (projectcoördinator), mr. Henk Griffioen, dr. Petra Jonkers en Marijn Sax BCC. Eerder waren ook Jesse van der Mijl MA, MSc en Anneloes Brunt bij de werkzaamheden van de projectgroep betrokken.

Onze dank gaat allereerst uit naar de auteurs die hebben meegewerkt aan deze verkenning. Hun bijdrage strekte verder dan het leveren van hun eigen hoofdstuk. Zo was hun inbreng een inspiratie voor de totstandkoming van het hoofdbetoog. Ook hun enthousiaste deelname aan de in de zomer van 2012 georganiseerde auteursbijeenkomst en de kennis en suggesties die ze daarbij inbrachten, zijn van grote waarde geweest voor de totstandkoming van deze verkenning. Uiteraard geldt voor alle stukken in deze bundel dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de betreffende auteurs ligt. Tenslotte geldt een woord van dank aan alle rechters, andere betrokkenen en externe meelezers die op verschillende wijzen en momenten hun visie op de thematiek met de projectgroep hebben gedeeld.

Prof.dr. André Knottnerus
Voorzitter WRR

WOORD VOORAF

Er wordt de laatste tijd duidelijk hoorbaar aan de deur van de rechtspraak geklopt, en het is niet vanuit de klassieke openbaarheid dat dit geluid klinkt, maar vanuit een meer diffuus wensenpakket van transparantie. De rechtspraak mag principieel openbaar zijn, ze is dat op een manier die volgens velen uit het oogpunt van moderne transparantie tekortschiet. Tegelijkertijd dient – met evenveel klem – bij dit bijzondere instituut de vraag gesteld te worden wat transparantie wel en niet vermag. De rechterlijke macht is immers hoe dan ook de sluitsteen van rechtsstatelijkheid. Misschien juist wel daardoor heeft ze zich lange tijd kunnen laven aan het werken in de luwte. Lastpak van het overambitieuze bestuur, natuurlijke bondgenoot van de individuele vrijheid: het zijn solide en historisch gegroeide beelden bij deze staatsmacht. En in al dit werk liet de rechtspraak zich van oudsher typeren als een vrij objectieve orde waarbinnen maatschappelijke kwesties op een kalme wijze tot een vergelijk worden gebracht.

Maar kalm en objectief lijken heden ten dage niet langer de kenmerkende typeringen voor het werk van de rechtspraak, althans wanneer men afgaat op geluiden in het politieke en maatschappelijke debat. Steeds vaker ziet de rechtspraak zich voor de vraag gesteld hoe zij moet omgaan met een turbulente meningsvorming in zowel politiek als samenleving omtrent haar functioneren. Bovendien sluit die meningsvorming niet direct aan bij het traditionele beeld van de trias politica, waarin parlement en regering de meer ‘stormachtige’ staatsmachten zouden moeten zijn. Tot voor kort zette een Kamerlid hoogst zelden openlijk vraagtekens bij de gang van zaken in een lopende rechtszaak. Of was het ondenkbaar dat een *mainstream* politicus een Europees mensenrechtenverdrag kwalificeerde als een loden last die aan ‘onze’ vrije zelfbeschikking trekt.

De verklaring voor deze ontwikkelingen is allereerst te zoeken in de samenleving, die onder invloed van welbekende maar vage noemers als mondialisering, individualisering en medialisering in beweging is. Maar de turbulentie heeft ook te maken met de veranderende rol van de rechter in het staatsbestel (vgl. WRR 2002). Onmiskenbaar is het werk van de rechtspraak politieker geworden. Binnen de trias is het zwaartepunt de laatste decennia steeds meer verschoven naar de garantie van een onafhankelijke rechter, nu de producten van de andere staatsmachten (parlement en regering) qua kaders en waarborgen vervaagd zijn. De gereedschapskist van de rechter wordt steeds minder door *regels* (‘regeltjes’) gevuld en steeds meer door – veel vagere – *maatstaven* (Von Bogdandy 2000). Wie durft vooraf nog te voorspellen

of het ophangen van een crucifix in een openbare school al dan niet voldoet aan de eisen van de godsdienstvrijheid, en of het hanteren van een vaste boekenprijs de vrije mededinging al dan niet schendt?

Beide tendensen zetten niet alleen de positie van de rechtspraak als objectieve scheidsrechter tussen staat en samenleving onder druk, maar brengen gaandeweg ook de kwetsbare kanten van de rechtsstaat aan de oppervlakte. Vertrouwen in het recht en de toepassing daarvan is in hoge mate vertrouwen in het ongekende, in het handelen van een zich als objectief presenterende machinerie, aangedreven door ingewijden. De rechtsstaat heerst slechts in een imaginaire wereld (vrij naar Tans 2009: 25), zo zou men kunnen stellen: hij heeft geen adres, geen briefpapier – alleen een disciplinerende ideële existentie. Dat is een kracht, maar tegelijkertijd ook een kwetsbaarheid. Immers, het klassieke idee van het recht en de rechtspraak als een mediërend instrument in maatschappelijke controverses boet aan kracht in zodra ze zelf in die controverses wordt meegezogen.

De spanning tussen het verlangen naar (meer) transparantie van de rechtspraak en de mogelijke erosie van het symbolische kapitaal van de rechtsstaat en de rol van de rechtspraak daarin, vormt een uitdagend vertrekpunt. Het is dit vertrekpunt dat vanuit het thema ‘transparantie en rechtspraak’ als rode draad door deze bundel loopt.

Inhoud en aanpak van (het werk aan) de bundel

Deze bundel bevat in twee delen een negental bijdragen die tezamen in theoretische en empirische zin het thema ‘transparantie en rechtspraak’ onder de loep nemen, waarbij de analyse zich niet richt tot het ruimere stelsel van geschillenbeslechting, maar beperkt is tot de rechtspraak. Alternatieve vormen van conflictoplossing, waaronder mediation, blijven dus buiten beschouwing. Ook omvat de analyse niet de bredere keten van de conflictoplossing en rechtstoepassing, waarmee de rol van andere actoren zoals het OM en de politie buiten beschouwing blijft. Wel worden standpunten van deze actoren over het transparantieaanbod van de rechterlijke macht in enkele hoofdstukken betrokken.

De bundel vangt aan met een eerste deel – geschreven door leden van de WRR-projectgroep – dat meerdere doelstellingen kent. Behalve dat het de thematiek van de bundel nader introduceert, brengt het de inzichten uit de verschillende hoofdstukken bij elkaar en reflecteert het op het noodzakelijke debat dat binnen de rechterlijke macht over transparantie gevoerd moet worden. Dit eerste deel is daarmee niet een overzicht of samenvatting van de ondersteunende bijdragen in het tweede deel, maar bevat een bredere analyse en duiding van de wisselwerking tussen de transparantievraag

in de samenleving en het transparantieaanbod vanuit de rechterlijke macht. Het deel staat kortom op zichzelf, maar had niet geschreven kunnen worden zonder de achterliggende hoofdstukken. Daarbij liep het werk aan het eerste deel grotendeels parallel aan het werk aan de achterliggende bijdragen. Dit betekent ook dat deze niet volledig in ‘de sleutel’ van het betoog in het eerste deel staan. Bovendien werden de auteurs aangemoedigd om het begrip transparantie – gegeven de specifieke invalshoek van hun hoofdstuk – op een eigen manier in te vullen en te gebruiken.

Vanuit het verbinden van de empirische en theoretische inzichten uit de verschillende hoofdstukken in deel II, als ook het eigenstandig reflecteren op de thematiek, resulteert de analyse in het eerste deel in het uitwerken en benoemen van de ruimte voor het doorvoeren van transparantie in de zin van ‘bekritiseerbaarheid’. Op dit vlak, het veel meer openstellen en publiekelijk bediscussieerbaar maken van bepaalde delen van het denken en handelen van de rechtspraak, valt naar de mening van de auteurs winst te behalen. Tegelijkertijd liggen hier serieuze risico’s voor de (rechtsstatelijke) positie van de rechtspraak. De centrale boodschap is uiteindelijk dat de rechtspraak er niet aan zal kunnen ontkomen het debat over ‘bekritiseerbaarheid’ als element van transparantie aan te gaan. Tegelijkertijd ligt bij de rechterlijke macht de opdracht om in dit debat telkens weer de balans te vinden tussen gehoor geven aan bekritiseerbaarheid en garanderen van de wezenlijke rol en functie van de rechtspraak in onze rechtsstaat. Voor deze ‘zoektocht naar deze speelruimte voor bekritiseerbaarheid’ biedt het laatste hoofdstuk van het eerste deel diverse aanknopingspunten.

Het tweede deel vangt aan met een bijdrage van Hirsch Ballin waarin hij betoogt dat transparantie een constitutioneel beginsel en een burgerrecht is, aangezien het een noodzakelijke voorwaarde vormt om burgers in staat te stellen de redelijkheid en legitimiteit van de uitoefening van macht na te gaan. Hij belicht daarbij de band tussen rechtspraak en wetgeving. Die band moet voortdurend door de rechtspraak worden gezocht en transparant gemaakt, om aan te sluiten op de democratische wil die in wetgeving vervat is. Maar tegelijkertijd put de rechtspraak uit een andere en potentieel tegenstrijdige bron van legitimiteit, namelijk de rechtsstatelijke beginselen die de politieke vrijheid moeten veiligstellen.

Bokhorst en Witteveen onderzoeken aan de hand van theoretische noties over het verwerven van legitimiteit gedurende het gehele rechtsproces hoe rechters gezag kunnen verwerven in een tijd waarin gezag ter discussie lijkt te staan. Daarbij bespreken zij systematisch de mate waarin recente initiatieven binnen de rechtspraak aan deze voorwaarden voor legitimiteit voldoen. Hun analyse rondt af met een reflectie op het behouden van gezag

in de mediasamenleving, in reactie op de gebeurtenissen rond de zaak tegen het Tweede Kamerlid Wilders. Adams en Broeren belichten voor- en nadelen van transparantere motivatie van uitspraken door een vergelijking te maken tussen het uiterst open *Supreme Court* in de vs en het hermetisch gesloten *Cour de cassation* in Frankrijk. Deze hoogste gerechtshoven verschillen met name in de wijze waarop zij hun vonnissen motiveren, variërend van de mogelijkheid tot uitvoerige *dissenting opinions* in de vs, tot de vaak ultrakorte, haast onbegrijpelijke uitspraken in Frankrijk. De auteurs laten zien hoezeer beide vormen van motiveren een weerslag zijn van de (rechts)cultuur in de betreffende landen. Daarbij lijken zij gecharmeerd van het Franse systeem, waarin de gesloten uitspraken van het hoogste gerechtshof worden gecompenseerd door een wetenschappelijke discursieve praktijk na afloop: daar vindt de uitleg plaats.

Prins, Van der Mijl en Tiemeijer presenteren de resultaten van een empirisch onderzoek naar de opvattingen van rechters over transparantie en instrumenten waarmee transparantie wordt gerealiseerd. Rechters hebben duidelijke ambities en wensen. Wat die ambities en wensen concreet inhouden blijkt sterk af te hangen van de vraag of het om de functie van het recht spreken in een concrete zaak dan wel om de organisatie en het instituut gaat. In het eerste geval zoeken rechters het vooral in *betere* transparantie en niet zozeer in *meer* transparantie. Als het op transparantie van het instituut aankomt, vertaalt de wens zich duidelijk in de behoefte veel meer dan nu het geval is werk te maken van proactieve en strategische communicatie richting de samenleving.

Malsch geeft een historisch overzicht van openbaarheid en transparantie in de strafrechtspraktijk en verdedigt de veronderstelling dat de rechtspraak pas echt openbaar is als die ook door burgers wordt geconsumeerd. Tevens geeft zij een overzicht van de belemmeringen en mogelijkheden voor transparantie in de typisch Nederlandse, sterk schriftelijke invulling van een inquisitoire rechtscultuur.

Westra richt zijn blik op de organisatie van de rechterlijke macht. Zijn analyse van de manier waarop het 'rechterlijk bedrijf' wordt gefinancierd, georganiseerd en aangestuurd laat zien dat er duidelijke spanningen binnen de rechtspraak te ontwaren zijn waarbij met name de economische, politieke en juridische manier van redeneren soms maar moeizaam met elkaar in evenwicht te brengen zijn.

In zijn hoofdstuk over wensen van politici ten aanzien van transparantie in de rechtspraak, onderzoekt Broeders de politieke partijprogramma's en regeerakkoorden van de afgelopen twintig jaar. Aan de hand daarvan

concludeert hij dat, alhoewel er weinig gebruikgemaakt wordt van het begrip transparantie, veel initiatieven van politici gericht zijn op vergoten van de voorspelbaarheid in de rechtspraktijk. In zijn analyse van de casus minimumstraffen en de casus benoemingen (bij de Hoge Raad) laat hij bovendien zien dat de strubbelingen tussen rechters en politici zich veelal afspelen op het terrein van tradities, verworven en niet dat van de formele rechten.

Van Spanje en De Vreese analyseren een steekproef uit twintig jaar berichtgeving over de rechtspraak in de media. Zij concluderen dat de media meer en negatiever zijn gaan schrijven over de rechtspraak en dat hun onpartijdigheid daarbij vaak ter discussie wordt gesteld. Het woord transparantie wordt daarbij regelmatig gebruikt, maar is niet dominant in het discours. Het valt op dat in de kritische berichtgeving over de rechtspraak rechters zelf als auteurs van ingezonden stukken een grotere rol zijn gaan spelen.

De vraag of transparantie in de rechtspraak ook het vertrouwen van burgers kan vergroten, staat centraal in de bijdrage van Jonkers, die daarvoor gebruikmaakt van een door de WRR uitgezette enquête onder burgers. Vooral als transparantie positieve informatie betreft kan het vertrouwen enigszins worden vergroot, maar het kan ook averechts uitpakken. Het hoofdstuk sluit af met een pleidooi om voorzichtig te zijn met het bewust nastreven van meer vertrouwen door transparantie. Minder doelgerichte transparantie die buitenstaanders inzicht geeft en mogelijkheid tot feedback kan de rechtspraak meer opleveren.

Dankwoord

De projectgroep van de WRR dankt vele betrokkenen binnen en buiten de rechterlijke macht voor hun inbreng aan deze bundel via gesprekken en discussiebijeenkomsten. Bij de verschillende hoofdstukken in deze bundel worden zij in de bijlagen met naam en functie vermeld.¹ Tot slot geldt een bijzonder woord van dank aan enkele mensen die in de laatste fase actief commentaar leverden op de conceptrapportage: Marc Chavannes, Stijn Franken, Ivo Giesen, Erna Scholtes en Kees Sterk.

NOOT

- 1 Hiernaast dachten de volgende personen in de beginfase mee over de opzet van het project: mr. R. van de Beeten (lid Eerste Kamer), mr. A. Brenninkmeijer (Nationale Ombudsman), prof.dr. M. Hertogh (hoogleraar rechtssociologie Universiteit Groningen), dr. M. Kommer (Directie Strategie ministerie van Veiligheid en Justitie) en prof.mr. J. Polak (voorzitter Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, hoogleraar Universiteit Leiden). Met dank aan: Ilona Bierkens, Luuk Eliens, Rachelle Elshout, Ian Mouser, Danielle Spierings en Ralf Stoks, die als studenten van de Tilburgse bacheloropleiding Liberal Arts de gesprekken met deze personen hebben voorbereid en daarvan een verslag hebben gemaakt.

DEEL I
HOOFDBETOOG



NAAR EEN TRANSPARANTERE RECHTSPRAAK. GEEN GLANS ZONDER WRIJVING

*Corien (J.E.J.) Prins, Henk Griffioen, Dennis Broeders
m.m.v. Petra Jonkers, Meike Bokhorst & Marijn Sax*

1 DE RECHTSPRAAK UITGEDAAGD

Een rechter moet “een goed oog hebben voor wat er om hem heen gebeurt, maar in géén geval zijn beleid aanpassen aan de grillen van de samenleving. Je bent geen rechter geworden om de populariteitsprijs te winnen”, aldus Bert van Delden, op dat moment voorzitter van de Raad voor de rechtspraak (De Gruiter en Vijselaar 2004: 67). Bijna tien jaar zijn verstreken sinds zijn uitspraak. In die jaren is er veel veranderd, zowel in de samenleving en de politiek, als binnen de rechterlijke macht. Wie goed kijkt, ziet dat de rechterlijke macht op diverse punten niet meer het gesloten bolwerk is dat ze vele jaren geleden was. Met vallen en opstaan probeert iedereen – van individuele rechters, gerechtsbesturen, de Raad voor de rechtspraak tot de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak – gehoor te geven aan nieuwe wensen en verwachtingen over modernisering en openheid die zowel binnen als buiten de rechtspraak worden geformuleerd. Een van die wensen betreft meer transparantie van de rechtspraak en staat in deze verkenning centraal. “Geef ons de tijd en de ruimte, en we komen er wel”, zo luidt een veelgehoorde stelling onder rechters als het over transparantie gaat. ‘Maar is de rechtspraak die tijd wel gegund?’, zo vragen anderen zich af. De vervolgreactie is dan: ‘Waarom zou er op dit moment aanleiding en noodzaak zijn tot het sneller en fundamenteeler herijken van onze rol en houding ten opzichte van de samenleving? Is er iets bijzonders aan de hand?’ Naast oog voor de kansen is er ook terughoudendheid onder rechters: ‘Maken we ons niet vreselijk kwetsbaar door mee te gaan in wensen die toch primair vanuit snelle medialogica zijn ingegeven? Vraagt onafhankelijkheid als waarde van de Rechtspraak niet juist om afstand?’ (Frissen 2012).

De Nederlandse rechtspraak draait inderdaad gewoon haar maatschappelijk essentiële productie, handelt de grote en kleine zaken af die haar via de jaarlijkse instroom van 1,9 miljoen zaken¹ worden voorgelegd, en haalt daarmee regelmatig het nieuws als het om belangrijke of anderszins opvallende kwesties gaat, zoals de langstudeerdersboete² of de samenstelling van het bestuur van Ajax.³ Toch, naast haar ‘normale’ werkzaamheid en de feitelijk getinte berichtgeving daarover, schuift langzamerhand een ander discours over de rechtspraak naar de voorgrond. Het functioneren van de recht-

spraak zelf wordt namelijk steeds vaker tot onderwerp van debat en niet de geschillen en zaken die de rechtspraak vanuit de reguliere taak onder zich heeft. Op allerlei manieren wordt geëist dat de rechtspraak haar gezicht laat zien, zoals de andere machten van de trias, regering en parlement, al langer een publiek gezicht hebben (vgl. Dijstelbloem, Den Hoed, Holtslag en Schouten 2010).

Traditioneel was communicatie met de samenleving voor de rechtspraak een kwestie van goede vonnissen schrijven en een open toegangsdeur tot de rechtszaal. De klassieke openbaarheid was genoeg. Maar met alleen deze invulling van transparantie lijkt de rechtspraak de aansluiting met de samenleving te missen. In de beeldvorming is de rechtspraak – aldus de minister van Veiligheid en Justitie bij zijn kennismaking in oktober 2012 met de nieuwe presidenten van de gerechten – “in zichzelf gekeerd, onbereikbaar, ouderwets, misschien zelfs wereldvreemd” (Minister van Veiligheid en Justitie 2012). “Wij weten allemaal dat de werkelijkheid anders is, maar we moeten wel iets aan dat imago doen”, aldus de bewindspersoon. Enkele weken daarvoor verscheen van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) een onderzoek naar de reputatie van de rechtspraak (Frissen, ’t Hart en Sieckelincx 2012). Daaruit bleek dat “het politiek-maatschappelijk *draagvlak* voor de rechtspraak niet zonder meer rotsvast” is. Meer dan tweederde van de geïnterviewde ‘hooggeplaatste vertegenwoordigers van de belangrijkste stakeholders van de rechtspraak’ stelde in dit onderzoek dat de rechtspraak “zich wat meer zorgen zou mogen maken over de beeldvorming die over haar kan ontstaan (...) dan wel dat er ook gegronde redenen zijn om zich zorgen te maken over het functioneren van de rechterlijke organisatie” (Frissen, ’t Hart en Sieckelincx 2012: 46). In een reactie naar aanleiding van dit onderzoek spreekt de rechtspraak zelf over “een kloof (...) tussen de identiteit van de Rechtspraak enerzijds en de van haar bestaande verwachtingen in de maatschappij anderzijds” (Projectgroep Reputatiemanagement 2012: 12). Aandacht voor beeldvorming en reputatie is gewenst, aldus de projectgroep, waarbij het niet draait om “de wijze waarop het recht wordt toegepast, maar gaat over de wijze waarop de Rechtspraak wordt georganiseerd, gecommuniceerd en verantwoord” (Projectgroep Reputatiemanagement 2012: 12).

Als inderdaad blijkt dat de rechtspraak onvoldoende inspeelt op de wensen van de samenleving: langs welke lijnen kan en moet de rechtspraak haar werkwijze en strategie dan aanpassen? Is werken aan de beeldvorming en reputatie inderdaad (slechts) een kwestie van organiseren, communiceren en verantwoorden? Voor het antwoord zal allereerst duidelijk moeten worden op welke manieren dan precies de rechtspraak momenteel wordt uitgedaagd om ‘zichzelf te laten zien’. Kortom, waar liggen de problemen

en wat betekent dat vervolgens voor de manieren waarop de rechtspraak richting samenleving en politiek haar gezicht moet laten zien? En hoe kan ze daarbij een weg vinden in de in het *woord vooraf* geschetste spanning tussen het verlangen naar (meer) transparantie, en de mogelijke erosie van het kapitaal van de rechtsstaat en de rol die de rechtspraak in het behoud van dit kapitaal heeft te spelen.

Het volgende betoog levert – op basis van de hoofdstukken in deel 2 van deze bundel en eigen onderzoek – een bijdrage aan dit debat. Centraal daarin staat het pleidooi dat de rechtspraak de ruimte verkent en gebruikt om haar transparantie in de zin van *bekritiseerbaarheid* te vergroten. Transparantie is geen eenduidig begrip en kan worden opgevat als doorzichtigheid, begrijpelijkheid en bekritiseerbaarheid. Tot op heden heeft de rechterlijke macht haar kaarten in hoofdzaak ingezet op doorzichtigheid en begrijpelijkheid. Transparantie ontwikkelt zich daarbij voornamelijk langs lijnen van geleidelijkheid: er wordt geïnvesteerd in het verbeteren van de procedurele rechtvaardigheid, gewerkt aan het beter motiveren van vonnissen, de bejegening in de rechtszaal wordt minder formeel en meetbare prestaties zijn te downloaden via internet. Hoe belangrijk ook, veel van deze initiatieven blijven klein in de zin dat ze veelal zijn gericht op particulier vertrouwen en specifieke legitimiteit, namelijk van partijen in en om de rechtszaal. Daar waar transparantie-initiatieven zijn gericht tot het bredere publiek en daarmee generiek vertrouwen beogen te bereiken, domineert veelal het functionele (de organisatorische en technocratische kwesties) boven het substantiële (waarden en de inhoudelijke dimensie) perspectief. Transparantie loopt hier het risico dat het vooral gaat over het proces en veel minder over de inhoud. Maar alleen de acceptatie van het dagelijks werk van individuele rechters, hoe belangrijk ook, zal nooit de smeerolie zijn die de rechtspraak draaiende houdt.

Evenmin kan het ruimhartig verstrekken van managementinformatie of de inzet van camera's in de rechtszaal dat zijn. De discussie over het draagvlak waar de rechtspraak het in de moderne samenleving van moet hebben, valt – zo is de centrale stelling in dit betoog – uiteindelijk niet te voeren zonder ook de vraag op tafel te leggen naar de mogelijkheid tot kritiek. Kortom, bekritiseerbaarheid als onderdeel van het bredere concept transparantie dient evenzeer op de agenda te staan. Zeker wanneer de vraag naar het gezag van het instituut rechtspraak meespeelt. Het vergroten van de onderzoekbaarheid van de rechterlijke macht en de invoering van *dissenting opinions* zijn, zo wordt in het navolgende duidelijk, belangrijke ingrediënten om bekritiseerbaarheid ruimte te geven. Uiteindelijk wordt de speelruimte voor bekritiseerbaarheid bepaald door de omgang met een aantal grenzen. Sommige daarvan zullen een principiële grens blijken te zijn. Bij andere zal ruimte voor verandering voorhanden zijn. Grenzen verleggen waar het kan

en beter uitleggen waar ze wel gesteld moeten worden: dat zal voor de rechterlijke macht uiteindelijk een centrale opdracht in het transparantiedebat blijken te zijn.

NOTEN

- 1 *Nederlands Juristenblad* 2011: 1591.
- 2 Rb. Den Haag, 11 juli 2012, LJN BX0977.
- 3 Rb. Amsterdam 12 december 2012, LJN BU7540; Hof Amsterdam, 7 februari 2012, LJN BV3011.

2 EEN ANDER DECOR EN DE NOODZAAK VAN EEN NIEUWE VERHOUDING TOT TRANSPARANTIE

De vraag naar transparantie is ook een teken van de tijd en moet mede worden gezien in het licht van relevante maatschappelijke en rechtsstatelijke ontwikkelingen. Wat zijn de voornaamste ontwikkelingen binnen en buiten de rechtspraak die raken aan het vraagstuk van transparantie? Paragraaf 2.1 staat stil bij maatschappelijke ontwikkelingen en laat zien dat ‘de roep om transparantie’ zeker niet alleen de rechterlijke macht treft. Burgers en media stellen meer vraagtekens bij instituties die voorheen bijna automatisch gezag en vertrouwen genoten. Heden ten dage moet daaraan gewerkt worden en verlangen burgers (en media) meer inzicht in de *black box* van publieke instituties. De rechterlijke macht is daarop geen uitzondering, al wordt de transparantievraag hier – in vergelijking met andere instituties – pas recent gesteld. Paragraaf 2.2 gaat in op staatsrechtelijke ontwikkelingen die de positie van de rechtspraak zelf hebben veranderd. Doordat rechters meer dan voorheen gevraagd worden wetten te interpreteren en te toetsen (mede aan de hand van het internationale recht) is hun positie ten opzichte van parlement en regering versterkt. Het feit dat rechters invulling (moeten) geven aan de soms zeer ruime wettelijke kaders, versterkt hun positie, maar zorgt tegelijkertijd voor frictie binnen de trias politica. Dat roept vragen op over hoe ‘gesloten’ die ‘machtige’ rechter dan wel niet mag zijn. Ten slotte, het feit dat vele organisaties de rechterlijke macht zijn voorgegaan in het vinden van antwoorden op de roep om transparantie wil nog niet zeggen dat hun antwoorden onverkort overgenomen kunnen worden. Paragraaf 2.3 gaat in op de eigenheid van de rechtspraak als het gaat om mogelijkheden en onmogelijkheden in het tegemoetkomen aan transparantievragen.

2.1 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

De rechtspraak wordt vandaag de dag op nieuwe en indringende manieren bevraagd. Maar hoe urgent die ontwikkeling ook lijkt, het kan niet helemaal als een verrassing komen dat de rechter object van een toegenomen maatschappelijke aandacht en kritiek is geworden. De maatschappelijke veranderingen die daaraan ten grondslag liggen dienen zich immers al geruime tijd aan. Zo is gezag voor de rechtspraak niet meer vanzelfsprekend. Toch, zoals Chavannes (2011) de toehoorders in zijn Rechtspraaklezing 2011 voorhield, deelt de rechterlijke macht dat lot “... met de voetbalscheidsrechter, de econoom, de politieagent en de schoolmeester – die voor de kinderen Kees heet (...). Ook de minister, de bankier en de dokter kunnen niet zomaar rekenen op aanzien, of zelfs maar vertrouwen.” De (gepercipieerde) oorzaken zijn

bekend en veelvuldig besproken: individualisering, digitalisering, mondialisering, populisme, enzovoorts. Gezag moet verdiend worden, zo valt vervolgens te lezen (Jansen, Van den Brink en Kneyber 2012). Tegelijkertijd stellen commentatoren ook dat het nog niet zal “meevallen om als rechterlijke macht een antwoord op het populisme te formuleren” (Van Weezel 2010) en af te bakenen hoe ver transparantie zou moeten gaan.

Dat gezagsdragers scherper worden gevolgd in een sfeer van een (nieuwe) ‘publieke nauwlettendheid’ (Soeharno 2011) hangt overigens met meer ontwikkelingen samen dan individualisering, digitalisering, et cetera. Een rol van betekenis speelt zeker ook de toenemende waarde die aan het rechterlijk oordeel wordt gehecht vanwege een toename van belangenconflicten en de juridisering van de samenleving. De groei van het aantal belangenconflicten is deels te verklaren uit het feit dat mensen hoger zijn opgeleid, welvarender en mobieler zijn geworden: uit meer (sociale) contacten ontstaan gemakkelijker conflicten¹ (Van Velthoven en Ter Voert 2004; Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010). Ten slotte zijn de feitelijke mogelijkheden om de rechtspraak nauwlettender te volgen en in beeld te brengen aanzienlijk uitgebreid. Nieuwe communicatiemogelijkheden maken het mogelijk dat individuele burgers ook voor een breed publiek hun opvattingen over een rechtszaak of een rechter kenbaar maken. Voorbeelden van mensen die via een blog of een *YouTube*-filmpje met hun persoonlijke mening over de rechtspraak of het oordeel van een individuele rechter een groot publiek bereiken zijn er inmiddels legio. Kwalificaties op *GeenStijl* spreken bij wijze van voorbeeld boekdelen.²

Behalve veranderingen in de samenleving hebben ook ontwikkelingen in de media hun effect op de positie van de rechtspraak. Alhoewel deze ontwikkeling zeker niet nieuw is (zie bijvoorbeeld al Groenhuijsen 1997), blijken kranten, televisie en digitale media de laatste jaren intensiever dan ooit te berichten over niet alleen rechtszaken, maar ook het reilen en zeilen van de rechtspraak. Soms sensatiegericht, soms educatief bedoeld. Veelal geïnitieerd buiten de invloedssfeer van de rechtspraak, maar soms ook met medewerking daarvan (zoals de tv-series *De rechtbank* en *De rijdende rechter*). Media volgen in de berichtgeving over de rechterlijke macht hun eigen *medialogica* (RMO 2003, zie ook Bokhorst en Witteveen 2013, deze bundel): de rechtspraak wordt daarbij in specifieke *frames* en typering besproken en de ‘nieuwswaardigheid’ bepaalt wat er wordt geschreven of uitgezonden (zie ook Van Spanje en De Vreese 2013, deze bundel).

Buruma (2012) bijvoorbeeld wijt het gezagsverlies van de strafrechter bij het brede publiek aan de ‘hypnotische kracht van herhaling’ die kenmerkend is voor tv-beelden, in dit geval beelden van de onschuldig veroordeelden

in de Puttense moordzaak en de Schiedammer parkmoord. Daarmee rijst ook de vraag in welke mate media intermediair zijn tussen hetgeen zij verslaan en ‘de burger’. Toegepast op transparantie: is de door de media gewenste en geboden transparantie ook de door burgers gewenste transparantie? Volgens Fokkens, procureur-generaal bij de Hoge Raad, leidt medialisering er bovendien “toe dat we de menselijke aspecten uit het oog verliezen. (...) Dan wordt die strafzaak een soort gezelschapsspel om de kijker te onderhouden, terwijl het over mensen en hun leven gaat” (geciteerd in: Frielink en Van der Kruijs 2012: 7). Desondanks werd eind september 2012 bijvoorbeeld wel besloten te gaan experimenteren met camera-uitzendingen vanuit de rechtszaal.³ Ten slotte kan en mag volgens Cleiren (2012: 65) niet worden ontkend dat aandacht en berichten in de media:

“tijdens een lopende strafzaak van invloed kunnen zijn op de neutraliteit van de strafrechter. Grote politieke en media-aandacht – soms zelfs uitgegroeid tot hypes – kan alleen al door de daarin besloten informatie de onbevangenheid van de rechter aantasten.”

Dat – onder invloed van ontwikkelingen in de samenleving en de rol van de media – gezag niet vanzelfsprekend is betekent overigens niet meteen dat er sprake is van een vertrouwenscrisis. Cijfers over vertrouwen in de rechtspraak laten dat ook niet, althans niet meetbaar op een vertrouwenscrisis, zien. Weliswaar is in de jaren negentig het vertrouwen in de rechtspraak, net als in andere instituties, flink gedaald, maar daarna is een stabilisering opgetreden. Alhoewel de verschillende onderzoeken variëren in metingen en de trend over de tijd (Croes 2011: 323), kan algemeen worden gesteld dat het percentage van burgers dat zegt de rechtspraak te vertrouwen al jaren rond de 65 procent ligt. Croes concludeert daarbij dat de rechter voor burgers een *package deal* is: het vertrouwen wordt door meerdere verlangens bepaald. Voor burgers is niet alleen het eindproduct van de gerechtelijke procedure van belang (bijv. gepaste straffen), maar ze verwachten ook rechtvaardigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Wel is er een opmerkelijk verschil in vertrouwen tussen hoger en lager opgeleiden waarbij de eersten aanzienlijk meer vertrouwen hebben dan de laatsten. Dat lijkt onder meer te verklaren door een verschil in kennis, maar mogelijk ook door de mate waarin mensen zich herkennen in de rechter als iemand van hun eigen sociale klasse (Dekker 2012: 21).

Overigens lopen de meningen over de waarde van de vertrouwenspercentages uiteen. Zo signaleert Hertogh (2012: 742) een “sluimerend hardnekkig wantrouwen” onder de oppervlakte van de relatief goede vertrouwenscijfers: zowel het aantal klachten over rechters als het aantal wrakingsverzoeken groeit. Griffiths (2011) wijst er bovendien op dat het

in de literatuur over vertrouwen in de rechtspraak ontbreekt aan reflectie over het begrip en het ijkpunt van vertrouwen. Het resulteert in een cynische conclusie:

“Het probleem van ‘vertrouwen in de rechtspraak’ ligt naar mijn mening niet bij het publiek, maar vooral in ‘Den Haag’, waar politici, beleidsmakers, hooggeplaatste juristen, journalisten en dergelijke een soort virtuele realiteit scheppen. Ze lijken hun kritisch vermogen geheel uitgeschakeld te hebben en praten elkaar voortdurend na over de crisis van ‘vertrouwen in de rechtspraak’.” (Griffiths 2011: 1031).

Afgezien van het exacte percentage vertrouwenden en daarmee ‘niet-vertrouwenden’, is duidelijk dat deze laatste groep – de ‘afhakers’ in de terminologie van parlementslid en oud-rechter Recourt (geciteerd in Jensma 2012) – de afgelopen jaren nadrukkelijker van zich laat horen, zeker in de politiek. Illustratief in dit opzicht zijn natuurlijk de welbekende woorden van PVV-leider Wilders tijdens het tegen hem gevoerde strafproces:

“Nogmaals, ik hoop en ik reken op vrijspraak. Als ik niet zou worden vrijgesproken, dan hebben denk ik miljoenen mensen in Nederland terecht geen vertrouwen meer in de rechterlijke macht in Nederland. En ik hoop dat dat niet gebeurt, want ik kan die mensen dan niet meer ongelijk geven als ze een bijl zetten aan de wortel van wat toch iets heel belangrijks is in Nederland, namelijk een onafhankelijke rechter die op een onafhankelijke, onbevooroordeelde manier rechtspreekt. Dus ik hoop dat dat goed komt”⁴.

De kritiek van de niet-vertrouwenden lijkt zich mede te richten op een gebrek aan transparantie vanuit de wens tot controle en verantwoording. Buruma (2011) bracht deze wens al eerder in verband met de opkomst van het populisme: het wantrouwen ten opzichte van elites – ook al doet men tegelijk vaker beroep op die elites, zoals op de dokter en de rechter – draagt bij aan de vraag naar toezichtmechanismen, *second opinions*, enzovoorts. Onderzoek in de VS laat zien dat burgers het daarbij vaak prima vinden als anderen, liefst onpartijdige deskundigen in het publieke domein, voor hen dit toezicht uitoefenen. Ze hoeven niet zo nodig zelf te participeren om erop toe te zien of wel de goede beslissingen worden genomen. Participatie van burgers en compromisvorming zouden mogelijk zelfs aan goed toezicht in de weg kunnen staan (Hibbing en Theiss-Morse 2002; Tiemeijer 2006: 239–242). Vanuit het maatschappelijk verlangen naar toezichtmechanismen valt wellicht ook de publieke verbazing te verklaren over het feit dat er geen onpartijdige toezichthouder toeziet op de rechtspraak en verantwoording opeist, nog los van de (tevens rechtsstatelijke) vraag wie die rechter dan zou moeten bewaken. De discussie over het ‘bewaken van de bewakers’

laaide recent nog op toen de Tweede Kamer het kabinet bij motie verzocht de huidige (interne) procedure voor de beoordeling van klachten over rechters te heroverwegen (Tweede Kamer 2011–2012a). In zijn antwoord, zomer 2012, zoekt de minister de ruimte voor het toeziend oog van de buitenwacht in een uitbreiding van de gerechtelijke klachtadviescommissie met “anderen dan rechtsprekende leden van de rechterlijke macht” (Tweede Kamer 2011–2012b).

Overigens is de wens tot meer toezicht en controle niet per definitie negatief. Keane (2009) en Rosanvallon (2008) duiden de wereldwijde ontwikkeling van controlerende massa’s juist als een nieuwe invulling van democratie, de *Monitory Democracy*. Groepen burgers werpen zich op om zelfstandig informatie te verzamelen over overheidsorganen, en leggen zich daarbij niet vanzelfsprekend neer bij wat die organen zelf naar buiten wensen te brengen. Hierin worden ze gesteund door traditionele, maar vooral ook nieuwe sociale media, die de mogelijkheden tot controle vergroten. In het advies “Gij zult openbaar maken” concludeert de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012: 38) aan de hand van een analyse van welbekende maatschappelijke trends: “Het hanteren van een ‘open vizier’, openheid in denken, doen en handelen, is een belangrijke sociaal-maatschappelijke norm geworden.” Van den Bos en Brenninkmeijer (2012: 1456) brengen de informatie zoekende burgers nadrukkelijk in verband met vertrouwen: “De burger als *sense-maker* is veelal de burger die zich de vraag stelt of hij instituties wel of niet kan vertrouwen en die al dan niet actief op zoek zal gaan naar informatie over het vertrouwen dat hij kan stellen in de vertegenwoordigers van de instituties (...).” Interessant is in dit verband dan ook dat, wanneer aan burgers wordt gevraagd of de rechtspraak voldoende open is over haar functioneren en er genoeg informatie voorhanden is om vast te stellen of de rechtspraak is te vertrouwen, een ruime meerderheid zegt dit niet te weten dan wel ‘neutraal’ als antwoord geeft (Jonkers 2013, deze bundel).

Ten slotte: niet-vertrouwendens blijken in het geval van de rechtspraak niet uitsluitend afkomstig uit groepen in de samenleving die de elites wantrouwen. In Nederland trokken in een aantal belangwekkende juridische kwesties juist hoogopgeleiden ten strijde tegen de rechterlijke macht, zoals een aantal verontruste wetenschappers die een petitie schreven en pagina groot in een dagblad publiceerden, met het verzoek tot heropening van de zaak Lucia de B.⁵ Ze zijn niet onwetend noch onkundig over het functioneren van de rechtspraak. Ze zijn ook niet per se wars van elites waar ze gedeeltelijk zelf toe behoren, maar cynisch over de feitelijke gang van zaken (Hertogh 2011). Hun intensieve aandacht heeft in ieder geval bijgedragen aan het kritisch herbezien van deze en enkele andere zaken.

2.2 STAATSRECHTELIJKE ONTWIKKELINGEN: DE TOEGENOMEN ROL VAN DE RECHTER

Behalve de hiervoor geschetste veranderingen in de samenleving heeft zich ook een transformatie van de rechterlijke macht zelf voltrokken en wel in het krachtenveld dat zij deelt met (onder meer) de andere staatsmachten van 'de trias'. Het werkveld van de rechter is omvangrijker ten opzichte van het verleden en de rechtspraak is bovendien, of ze het nu wil of niet, een speler in de politieke arena geworden. Deze ontwikkeling heeft allereerst te maken met de passieve houding van de wetgever op dossiers die hoognodig wetgevend onderhoud behoeven. Zeker bij enkele privaatrechtelijke dossiers, zoals het faillissementsrecht, is het al langere tijd de rechter die nog probeert het recht bij de tijd te houden (Barendrecht 2011). Ten tweede is de aandacht de laatste decennia steeds meer naar de garantie van een onafhankelijke rechter verschoven. Dat heeft niet alleen te maken met het vervagen van de door parlement en regering te stellen wettelijke kaders en waarborgen. Steeds vaker ook lijkt de wetgever de juridische grenzen op te zoeken, waarna burgers bij de rechterlijke macht verhaal gaan halen. Met als gevolg dat, zoals bijvoorbeeld bij de (intrekking van de) Wet werk en inkomen kunstenaars, de rechter een streep door de wet zet⁶, waarna de wetgever een aanvullende regeling treft, die dan uiteindelijk weer door de rechter moet worden geaccordeerd.⁷ Maar niet alleen de wetgever zoekt de juridische grenzen op. Dat geldt soms evenzeer voor politici. Zeker in dit geval speelt de rechter een (publieke) rol van betekenis, getuige het Wildersproces. En dan valt ook niet in te zien, aldus Prakken (2012: 126), "waarom de rechtsstaat, die door Wilders systematisch wordt aangevallen, niet zelf van zich zou mogen laten horen via zijn eigen medium: de rechtspraak. Strafrecht wordt tegenwoordig vooral gezien als instrument in de handen van de staat om Nederland repressiever te maken – zware straffen, lik op stuk. De wetgeving die in dienst van die gedachte wordt geproduceerd is vaak van symbolische aard, in de betekenis van: goed voor de Bühne, maar weinig effectief. Maar het strafrecht heeft traditioneel nog een andere symbolische waarde, en dat is de bevestiging van maatschappelijke normen. Die symboliek kan heel effectief zijn, maar niet op de manier die de voorvechters van *law and order* bedoelen. Dat was de inzet van de benadeelden in het Wilders-proces: van de rechter te vernemen dat een grens was overschreden met het haat zaaien tegen moslims en migranten."

Het gegeven dat burgers altijd een beroep op de rechter kunnen doen wordt overigens niet zelden door de wetgever als argument ingezet om een wetgevend voorstel over de streep te trekken. Het is niet nodig en zelfs onverstandig, zo is de vaak dienstdoende gedachte, om alle lijnen vooraf uit te zetten als er ook nog een rechter achter de hand is. Zo luidde de boodschap van de wetgever bij de recente aanscherping van de regels voor gezinshereniging,

dat het aan de rechter is om in individuele zaken te beoordelen of toepassing van de regels in strijd is met het recht op gezinsleven van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 7 van het Europees Handvest (Stb. 2012: 148). De Raad van State wees er in zijn advies direct op dat deze aanpak van de regering wel tot gevolg zal hebben dat er veelvuldig over de nieuwe regels geprocedeerd gaat worden (Staatscourant 2012: 6961). Behalve dat de nieuwe regeling veel rechtsonzekerheid oplevert, past de aanpak ook niet, zo merkt de Raad van State tot tweemaal toe op: “in het streven van de regering om de ‘gang naar Straatsburg’ niet onnodig te stimuleren” (Raad van State 2012).

Dat het voor de rechtspraak overigens lang niet eenvoudig blijkt het antwoord te geven op de vraag ‘Wat mag er nu wel en wat mag niet?’, laten recente uitspraken over de rechtmatigheid van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen zien. Is deze nieuwe vorm van grenscontrole die in beleidsopzicht veel te bieden heeft, nu wel of niet in strijd met de Schengenaafspraken? Niet eensluidende antwoorden van de Rechtbank Roermond en het Hof Den Bosch waren het gevolg en noodzaakten de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State om bij het Hof van Justitie prejudiciële vragen te stellen.⁸ Daarmee is deze kwestie een illustratie van Schlinks observatie:

“De hooggerechtshoven en constitutionele hoven zullen steeds sterker worden en een steeds actievare rol spelen, en ze zullen zich ook steeds vaker en resoluter met het proces van politieke besluitvorming gaan bemoeien. (...) De reden waarom dat me niet zou verwonderen, is dat bovengenoemde ontwikkeling gepaard gaat met nog een andere ontwikkeling: het geleidelijk zwakker worden van het geïnstitutionaliseerde proces van politieke besluitvorming” (Schlink en Corstens 2010: 30–31).

Met het omvattender en politieker worden van het werkveld van de rechter is nog een ontwikkeling samengegaan: in zijn werk heeft de rechter een ander inhoudelijk houvast moeten zoeken dan het puur mechanistisch toepassen van de wet. Anders dan in de klassieke rechtsstaat hebben wetten in de *sociale* rechtsstaat veelal een onbepaald karakter, wat wil zeggen dat de toepassing van de rechtsregels moet plaatsvinden via een weging in het concrete geval van een wijd scala aan uitgangspunten en factoren. ‘Dat hangt van de context af’, is niet toevallig een veelgehoorde uitdrukking van juristen. De ontwikkeling van de grondrechtenbescherming vormt hier een goede illustratie. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens leidde in de eerste decennia van zijn geldigheid een sluimerend bestaan in de Nederlandse rechtspraak, maar heeft zich gaandeweg een plek verworven als een onuitputtelijke bron van juridische argumenten. Daarmee is gelijk de spanning gegeven die hier vanuit een politiek perspectief ontstaat: politici zien met

lede ogen aan hoe de marges van hun handelen worden beperkt door allerlei verreikende juridische documenten, zoals het genoemde EVRM, maar ook de EU-instellingsverdragen en tal van internationale afspraken. Ondanks het feit dat die verdragen door politici zijn opgesteld versterken ze nu de positie van de rechterlijke macht die de nationale wetgeving aan deze verdragen toetst. De toegenomen rol van de rechter brengt zo een probleem van *zeggenschap* met zich mee: de democratisch geïnspireerde vraag ‘Hoezo, kan die rechter dat allemaal zomaar beslissen?’ is amper meer uit de weg te gaan.

Ondertussen is het een onmiskenbaar gegeven dat rechters bij tijd en wijle belangrijke beleidsknopen doorhakken, of dat nu op het fiscale vlak is of over leges op het paspoort. Dit kan frustrerend zijn voor de andere staatsmachten en voor burgers die zich afvragen hoe het kan dat deze ‘ongekozenen’ zo’n doorslaggevende rol zijn gaan vervullen.

Volgens de Teldersstichting (2012), het wetenschappelijk bureau van de VVD, laat de wetgever inmiddels te veel aan de rechter over. Al dan niet geïnspireerd door deze observatie maakte het VVD-Kamerlid Taverne een week voor de Tweede Kamerverkiezingen van september 2012 een voorstel voor een grondwetsherziening aanhangig, waarin de rechter de bevoegdheid wordt ontnomen wetten te toetsen aan verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties (Tweede Kamer 2011–2012c). Maar het is belangrijk vast te stellen dat de grote rol van de rechterlijke macht grotendeels onvrijwillig is: de rechter moet hoe dan ook een beslissing nemen. Hij kan niet zeggen zijn vingers niet aan een kwestie te willen branden en moet in een concrete zaak een concrete uitspraak doen. In dit spanningsveld met de politiek is het bepalen van een goede balans tussen terughoudendheid en assertiviteit een centrale opdracht voor de rechter. Concreter uitgedrukt, betekent het dat de rechter zich nauwkeurig moet beraden op de uitkomst die hij – rechtsvormend – afleidt uit de vele vage begrippen in zijn gereedschapskist van internationale verdragen. Al te specifiek worden stuit op kritiek, bijvoorbeeld als de perceptie postvat dat de rechter ‘de wet aan het voorschrijven is’ of, aldus VVD-Kamerleden Blok, Taverne en Dijkhoff, “overenthousiast aan het interpreteren is”.⁹ Maar realiteit is nu eenmaal dat politiek en recht niet langer strikt te scheiden zijn, zeker niet bij kwesties die op het eerste gezicht onverzoeerbare tegenstellingen in zich dragen (zoals euthanasie, stakingsrecht) en waarvoor het politieke debat geen oplossing heeft weten te vinden (Prakken 2012: 23–24).

De rechter moet hoe dan ook, ondanks zijn grotere rechtsvormende rol, een zekere band tussen rechtspraak en wetgeving in ere houden. Zoals Hirsch Ballin (2013, deze bundel) laat zien, kan de rechter (op institutioneel niveau maar ook in concrete beslissingen) voor zijn legitimatie niet zonder die band

met de democratisch tot stand gekomen instemming van burgers. De rechter staat misschien met een been buiten de politieke wilsvorming, maar wel degelijk met het andere been erbinnen. Maar bij het laveren tussen politiek gekleurde alternatieven heeft de rechter traditioneel niet veel meer in handen gekregen dan het vinden van een houding tussen uitersten, namelijk die tussen assertiviteit en terughoudendheid en tussen specificiteit en afstandelijkheid. Hoe de rechtspraak in deze tijd om moet gaan met deze publieke spilfunctie en met de kritische aandacht die daar bij hoort, is inmiddels een niet te vermijden vraagstuk geworden.

2.3 EEN VRAAG NAAR TRANSPARANTIE, MAAR WAT MAAKT DE RECHTSpraak DAARIN ANDERS?

De groeiende rol van de rechter leidt tot meer aandacht voor zijn werk, zowel van (soms geïrriteerde) politici als van de samenleving. Die aandacht bestaat uit het beter volgen van het werk van de rechter, maar ook uit meer interesse in de binnenwereld van de rechtspraak zelf. Vele sectoren zijn de rechtspraak voorgegaan in het debat over transparantie (Scholtes 2012) en het lijkt vanzelfsprekend dat nu ook de rechtspraak zich tot transparantie zal moeten verhouden.

Maar transparantie is, zoals in hoofdstuk 3 van dit betoog zal blijken, bij nadere beschouwing een nogal verhullend begrip. Bovendien geldt voor de rechtspraak: wat is een gerechtvaardigde sturing vanuit de buitenwereld en waar begint een onwenselijke inmenging met de grondwettelijk gegarandeerde onafhankelijke positie van rechters? Een belangrijke kwestie bij het debat over wel of niet gehoor geven aan de transparantiewensen van de samenleving, is daarom in hoeverre de rechtspraak verschilt en mag verschillen van andere domeinen van het openbaar bestuur. Waar kan transparantie tegemoetkomen aan maatschappelijke wensen en waar stuit publieke verantwoording op rechtsstatelijke grenzen? Waar geeft meer openheid inzicht in het handelen van de rechterlijke macht en waar liggen de grenzen met beslotenheid met het oog op belangen als de privacy van de verdachten, het belang van de waarheidsvinding of de ongestoorde beraadslaging van rechters? Alvorens iets te kunnen zeggen over de noodzaak en de mogelijkheden om gehoor te geven aan transparantiewensen, is het noodzakelijk het 'eigene' van de rechtspraak en de mogelijke implicaties daarvan voor het streven naar transparantie in enkele schetslijnen weer te geven.

Het zijn de kernwaarden van onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid die het transparantiedebat voor de rechtspraak wezenlijk anders maken dan voor andere publieke instituties die haar in dit debat voorgingen. Deze kernwaarden bepalen de bijzondere positie van de rechterlijke macht, maar

roepen ook de vraag ‘Wie bewaakt de bewakers?’ op. Sinds de opkomst van de moderne, als onafhankelijk en onpartijdig te boek staande rechtspraak wordt naar de rechter gewezen als degene die uiteindelijk waakt over de macht. Op de vraag wie de macht van de rechters zelf moet bewaken geeft de rechtsstatelijke traditie (in aanvulling op het interne systeem van hoger beroep en cassatie) als het ware twee strategieën: ontkennen dat rechters macht verwerven en daarnaast de zaak zo organiseren dat de rechter inderdaad zo min mogelijk een echte publieke ‘speler’ wordt. Beide strategieën lijken in de huidige samenleving steeds minder goed te werken.

De eerste strategie – de ontkenning dat rechters macht verwerven – is gelegen in een beroep op het mechanische en onpersoonlijke karakter van de rechtspraak: de wetgever heeft de regels vastgesteld, en de rechter hoeft die alleen maar toe te passen op het concrete geval. Hiervoor werd al duidelijk dat dit beeld in de praktijk niet langer klopt. Regelmatig is de rechter gedwongen voor de parlementaire wetgever knopen door te hakken. Bovendien, zo is de breed gedeelde opvatting, “the legislative branch should realize that it cannot comprehend everything and that it should allow scope for the judgement of those ‘applying’ the rules” (Hirsch Ballin 2011: 16). Met als consequentie dat de rechter die ruimte ook heeft te nemen en niet kan volstaan met een mechanistische toepassing. De band tussen rechtspraak en wetgeving moet dan op een andere, meer spanningsvolle wijze worden vormgegeven (Hirsch Ballin 2013, deze bundel). De tweede strategie – de rechtspraak zoveel mogelijk als speler uit de publieke arena weghouden – is evenzeer niet langer houdbaar. Op het eerste gezicht is het duidelijk dat de rechter niet in de publieke arena hoort. Hij spreekt ideaaltypisch alleen door zijn vonnis en niet daarbuiten, zij het hoogstens in een korte toelichting. Bovendien mag de rechter formeel niet ‘op de stoel van’ de wetgever of het bestuur gaan zitten, oftewel hij of zij mag politiek-bestuurlijke afwegingen niet nog eens dunnetjes overdoen. Maar in de praktijk blijkt de rechtspraak, of ze het nu wil of niet, wel degelijk een speler in de politieke arena. Bijvoorbeeld door de al aangeduide rol die politici in feite aan rechters toebedelen door niet altijd uitgekristalliseerde en juridisch houdbare wetsvoorstellen de deur uit te doen.

Soms echter kiest de rechterlijke organisatie er bewust voor te participeren in een openbaar debat en deinzen ook individuele rechters er niet voor terug meer te doen dan louter via hun vonnis te spreken. Illustratief is de publiekelijke kritiek op het wetsvoorstel verhoging griffierechten (zie Raad voor de rechtspraak 2011¹⁰, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 2011 en talloze opiniebijdragen van individuele rechters). De scherpe bewoordingen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (2011) illustreren het gevoel – en de politieke stellingname – binnen de rechtspraak.

“Wij betreuren het dat u, ondanks alle zorgen en bezwaren die in de afgelopen periode zijn geuit door diverse organisaties, hebt vastgehouden aan het kostendekkend maken van griffierechten en dat u daarbij in zeer hoog tempo te werk bent gegaan. (...) Wij missen een samenhangende visie van het kabinet op het terrein van de rechtspraak.”

Kortom, de klassieke strategieën om de rechtspraak buiten het publieke en maatschappelijke debat te houden – ontkennen dat rechters macht verwerven en de zaak zo organiseren dat de rechter zo min mogelijk een echte publieke ‘speler’ wordt – lijken hun werking te hebben verloren. Als het aankomt op transparantieclaims en -aspiraties, wordt in de huidige samenleving simpelweg van de rechterlijke macht een reactie verwacht. Dat geldt te meer nu de rechtspraak buiten het intern georganiseerde systeem van hoger beroep en cassatie geen ‘bewaker’ kent. Vanzelfsprekend spelen de kernwaarden van onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid een rol van betekenis bij de concrete invulling van deze reactie (zie hoofdstuk 5 van dit betoog). Maar dit betekent geenszins dat beide kernwaarden op voorhand als argument ter begrenzing van transparantieclaims ingezet kunnen worden. Immers:

“If the maintenance of judicial independence and ultimately the separation of powers depends solely on silence, lack of controversy and a refusal to enter public debate, then we are entitled to ask what it is, exactly, that we are seeking to preserve and whether it is worth preserving” (geciteerd in Malleson 1999: 190).

Men is zeker “entitled to ask”, maar het antwoord ligt minder voor het oprapen dan de spreker met zijn retorisch bedoelde vraag wil suggereren. Want wat exact wordt bedoeld als de claim tot meer *transparantie* van de *rechtspraak* op tafel wordt gelegd? Achter beide ogenschijnlijk simpele begrippen blijkt, zoals het volgende hoofdstuk laat zien, een veelheid aan onderscheidingen schuil te gaan.

NOTEN

- 1 Overigens worden natuurlijk niet al deze conflicten juridisch afgedaan.
- 2 Zie onder meer: www.geenstijl.nl/mt/archieven/2012/07/man_77_dagen_in_cel_voor_beled.html
- 3 *NRC Handelsblad*, 28 september 2012.
- 4 www.nieuwsuur.nl/video/191412-uitgebreid-interview-met-geert-wilders.html
- 5 www.luciadeb.nl/advertentienrc.pdf. De daadwerkelijke petitie is te vinden op: www.ipetitions.com/petition/lucia/
- 6 Vz. Rb. Den Haag 3 januari 2012, AB 2012, 188, m.nt. I. Sewandono.
- 7 Hof Den Haag 5 juni 2012, RSV 2012, 184.
- 8 ABRvS 4 juni 2012, nr. 201204130/1/T1/V4, JV 2012/324, LJN: BW7489.
- 9 “Ook hier in Nederland moet de wetgever actiever zijn. Het parlement heeft de bepaling van de reikwijdte van de fundamentele mensenrechten uitbesteed aan adviesorganen als de Raad van State, maar vooral aan (inter)nationale rechters, die wetten toetsen aan de mensenrechten. Deze instituten horen hun rol te spelen, maar het parlement de zijne ook. De rol van de politiek houdt niet op bij het ooit eens goedkeuren van verdragsteksten. (...) Wij volksvertegenwoordigers moeten het onszelf verwijten dat het zover heeft kunnen komen. De bewaking van de mensenrechten is immers een belangrijke taak van het parlement; bewaking tegen schending, maar ook tegen ondermijning en uitholling ervan door overenthousiaste interpretatie.” (Blok, Taverne en Dijkhoff 2012).
- 10 En dit uiteindelijk ook geheel buiten de minister van Veiligheid en Justitie om te doen, namelijk door de leden van de Tweede Kamer per brief te informeren.

3 TRANSPARANTIE EN RECHTSpraak NADER BEKEKEN

Werken aan transparantie is op zichzelf geen vanzelfsprekendheid, al was het maar omdat transparantie een puur procesbeginsel is: als zodanig zegt het nog niets over datgene wat transparant moet worden gemaakt, behalve dát het transparant moet zijn. Bovendien zijn met transparantie talrijke ambities te verbinden. In paragraaf 3.1 wordt het begrip transparantie daarom eerst nader verkend en wordt bezien in hoeverre het een betekenisvolle aanvulling kan zijn op de klassieke openbaarheid zoals die al dagelijks in de rechtspraak wordt ingevuld.

Ook voor ‘de’ rechtspraak geldt dat er veel niveaus en rollen achter een schijnbaar eenduidig begrip schuilgaan. Zo hoort het antwoord op de vraag ‘Moet ik ingaan op een uitnodiging van RTL Boulevard om tekst en uitleg te geven?’ op een heel ander niveau thuis dan transparantieclaims die met de administratieve kant van de zaak, zoals doorlooptijden, aantallen wrakingen, enzovoorts, van doen hebben. In paragraaf 3.2 worden daarom drie niveaus van de rechtspraak onderscheiden, namelijk de individuele rechter, de rechterlijke organisatie en de rechterlijke macht als instituut.

Uiteraard hebben deze drie niveaus gevolgen voor de mogelijkheden en onmogelijkheden voor transparantie in de rechtspraak. Daarom legt paragraaf 3.3 de verbinding tussen beide begrippen door transparantie van de rechtspraak te agenderen vanuit drie hoofdelementen: doorzichtigheid, begrijpelijkheid en bekritiseerbaarheid.

3.1 TRANSPARANTIE ALS HERIJKTE OPENBAARHEID

In onze samenleving lijkt transparantie een bijna vanzelfsprekende strategie om de groeiende ongrijpbaarheid en complexiteit van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke problemen en de (institutionele) oplossingen daarvoor hanteerbaar te maken. ‘Sta burgers toe een kijkje in de keuken van de staatsmachten te nemen, en ze tonen zich vanzelf meer tevreden’, zo lijkt de redenering. Transparantie is dus niet zozeer een belangrijk instrument, omdat hetgeen transparant wordt gemaakt zo’n mooie aanblik zou geven. Het zijn de soms turbulente ontwikkelingen in het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke landschap die vragen om een andere wijze van oordeelsvorming en nieuwe vormen van controle. De ‘oude’ debat- en controlestructuren lijken niet meer te voldoen en in de huidige samenleving worden andere zwaartepunten gekozen.

Van Gunsteren beschrijft de ontwikkeling in *Bouwen op burgers* (2008) treffend en toont hoe de overheid transparantie inzet als oplossing voor de problemen die zijn ontstaan door de afbrokkelende steun voor de politieke orde en de bijkomende vraag naar de eigen legitimiteit.

Het concept transparantie is overigens niet van de ene op de andere dag op het toneel verschenen, maar is te zien als een variant op (of eigenlijk uitbreiding van) klassieke openbaarheid. Toch, transparantie gaat verder: onder deze vlag wordt territorium bevochten dat onder openbaarheid ongemoeid werd gelaten. Het bestuur en ook de rechtspraak hebben in liberale democratieën principieel een openbaar karakter. Maar kenmerkend is het *soort* openbaarheid waarmee de staatsmachten traditioneel zijn omgeven, iets anders dan de transparantie die nu wordt verlangd. Habermas (1990 [1962]) wees al in de jaren zestig van de vorige eeuw op deze “Strukturwandel der Öffentlichkeit”. Omdat maatschappelijke uitdagingen in intensiteit en veelvormigheid toenemen, moet het bestuur op een andere manier vormgeven aan zijn openbaarheid. Het volstaat niet meer om alleen de regels van het spel en de *uitkomsten* – wetten, besluiten, rechterlijke uitspraken – daarvan in concrete gevallen openbaar te maken. Burgers willen ook betrokken worden bij de daaraan voorafgaande afweging: de overheid moet kortom haar eigen *denken* inzichtelijk maken. Anders gezegd: de opstelling van de overheid moet communicatiever zijn (Witteveen 2010). Voor een werkelijk openbare, of transparante, discussie is een *level playing field* nodig op het gebied van informatie. De belangrijkste verworvenheid in dit opzicht is in Nederland bekend als ‘openbaarheid van bestuur’. Dit toonbeeld van moderne transparantie komt tegemoet aan de maatschappelijke wens om voorbij de buitenkant en achter de eindproducten van instituties of organisaties te kijken. Hoe is de beslissing tot stand gekomen, welke factoren speelden een rol, wie waren de spelers en wat was hun motivatie?

Klassieke openbaarheid heeft een zeker gestileerd karakter: er is duidelijk wat openbaar wordt gemaakt en door wie. Het heeft een plek gekregen in het bestel en men is er (grotendeels) vertrouwd mee. Betrokkenen weten met andere woorden wat ze eraan hebben. Transparantie is een relatief nieuw fenomeen in het openbaar bestuur en heeft een meer ‘ongetemd’ karakter. Burgers met transparantieclaims zijn vaak veeleisend; zij willen niet alleen dat een instituut een aantal zaken openbaart. Ze willen ook (meer) inzicht in de ‘stofwisseling’ van het instituut. Nu is transparantie natuurlijk een ambigu concept dat meer dan één invulling kan krijgen (Scholtes 2012). Juist omdat het geen specifieke invulling kent is het voor betrokkenen niet direct duidelijk waar men aan toe is en wat men van elkaar kan verwachten. Waar bij klassieke openbaarheid

in de loop van de tijd een min of meer bestendige balans tussen openbaarheid en beslotenheid is uitgekristalliseerd, komt bij de discussie rond transparantie opnieuw de vraag naar het evenwicht tussen beide waarden naar boven.

Het ongetemde karakter van transparantie wordt duidelijk bij de interpretatie en toepassing van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). Op grond van deze wet kunnen ook documenten openbaar worden gemaakt die in eerste instantie niet waren opgesteld met het oog op openbaarheid: notulen van besloten vergaderingen kunnen openbaar worden zonder dat men daar tijdens de bewuste vergadering rekening mee hield (Daalder 2011). Van voorspelbaarheid zoals bij klassieke openbaarheid is bij de WOB geen sprake: het systeem is nog in beweging.

Transparantie wordt kortom soms gezien als hét instrument om het binnenste – de stofwisseling – van instituties *out in the open* te krijgen en meer te zien dan alleen de formele uitkomsten. Het streven naar transparantie laat zien dat niet alleen het *waarnemen* van voorheen verborgen zaken van belang is, maar ook het *begrip* ervan: begrijpt de burger wat hij ziet? Zo stelt O’Neill dat iets transparant maken in de zin van het openbaar maken voor een publiek, nog niet noodzakelijkerwijs betekent dat er sprake is van betekenisvolle communicatie richting burgers. “Transparency can be achieved without taking account of the audiences it is meant to benefit, or of the epistemic and ethical norms that are indispensable for adequate communication” (O’Neill 2006: 81). Maar dat is nu juist wel wat (veeleisende) burgers lijken te vragen als zij ook de stofwisseling van het instituut willen zien. Zeker als wordt nagedacht over de wens tot betekenisvolle communicatie en begrip van het geopenbaarde (WRR 2011: 83), kan transparantie een betekenisvolle toevoeging zijn aan klassieke openbaarheid. Transparantie is kortom veeleisender en wordt daarom als veelbelovend gezien.

3.1.1 TRANSPARANTIE, KRITIEK EN GEZAG

Het transparantievraagstuk is ook nauw verbonden met de vraag naar gezag – in dit geval dat van het instituut rechtspraak – en de vraag hoe zich dat verhoudt tot het inzichtelijk maken van het denken van dit instituut. Dit agendeert ook de ruimte voor kritiek als onderdeel van het concept transparantie. In *Truth and Method* (1989 [1960]) analyseert Gadamer de werking en verantwoording van gezag en spreekt in dat verband over het uiten van kritiek op gezag. Gadamer (1989: 279) benadrukt dat gezag te maken heeft “not with obedience but rather with knowledge”.

Het toekennen van gezag gebeurt veelal op basis van het inzicht dat een bepaalde persoon, organisatie of zeker instituut over significante kwaliteiten en inzichten beschikt die niet iedereen bezit. Daarom is te verantwoorden dat burgers de autoriteit erkennen van, en vertrouwen op, de betreffende gezagsdrager. Anders gezegd: burgers schrijven gezag toe aan die personen en instanties waarvan ze denken dat deze beter dan zij zelf in staat zijn te oordelen en handelen op een bepaald onderwerp of terrein. Gezag komt in deze visie tot stand op basis van een rationeel oordeel en niet op basis van blinde onderwerping. Om tot dat oordeel te komen moeten burgers echter wel iets in handen hebben om hun oordeel op te baseren. Daarom juist wordt het als belangrijk gezien dat een instituut haar eigen denken inzichtelijk maakt. Daarnaast impliceert deze zienswijze dat er bij het onderkennen van gezag altijd van uit wordt gegaan: “that what the authority says is not irrational and arbitrary but can, in principle, be discovered to be true” (Gadamer 1989: 280). Belangrijk zijn hier de woorden ‘in principle’. Als mensen gezag eenmaal hebben toegekend zullen ze niet meer elke uitspraak en iedere beslissing napluizen: zij schorten hun eigen oordeel immers op ten gunste van het oordeel van een expert. De mogelijkheid om *in principe* de overwegingen van de gezagsdrager na te gaan (zonder dat elke keer ook daadwerkelijk te doen) moet uiteraard wel open blijven staan. De mogelijkheid van kritiek is daarmee cruciaal voor het toekennen van gezag. Maar als die ‘opening’ bij voorbaat al wordt afgeschermd, zal dat aanleiding kunnen zijn voor wantrouwen. De assumptie dat gezagsdragers niet irrationeel en niet arbitrair handelen – en dus goede redenen en rechtvaardigingen hebben voor hun doen en laten – kan zo op gespannen voet komen te staan met het opwerpen van barrières om kritiek buiten de deur te houden.

Binnen contexten waarin gezag geen absolute vanzelfsprekendheid is kan het uit de weg gaan van kritiek zo kortom leiden tot een uitholling van dat gezag. Of, zoals Warren (1996: 55) het stelt: “clearly, what establishes authority in this sense is an open context of engaged criticism”. Gezagsdragers moeten steeds weer opnieuw bereid zijn de basis voor hun gezag – namelijk het vertrouwen dat mensen op basis van kennis en rationele overwegingen in hen stellen – te rechtvaardigen. De *mogelijkheid* om gezagsdragers te ondervragen moet in deze visie altijd bestaan en is daarmee zelfs constitutief voor gezag.

Het voorgaande betekent natuurlijk niet dat het openstellen van de rechtspraak voor allerhande kritiek zonder meer een goed idee is. De rechtspraak heeft als staatsfunctie iets ‘eigens’ en is niet één-op-één te vergelijken met andere onderdelen van het openbaar bestuur. Zo is de rechter onafhankelijk in zijn oordeel, hetgeen op sommige punten wel, en op sommige punten niet verenigbaar is met transparantie. Ook wordt het rechterlijk oordeel gekenmerkt door finaliteit, zodat zaken op enig moment daadwerkelijk afgesloten

worden en niet verzanden in een oneindige regressie van oordelen over oordelen. Daarmee ligt de vraag voor hoe de mogelijkheid tot kritiek zich verhoudt tot het ‘eigene’ van de rechtspraak (waarover nader in hoofdstuk 5 van dit deel). Wat echter wel duidelijk is, is dat er op zijn minst in theoretische zin goede gronden zijn om het kunnen uiten van kritiek (in contexten waarin gezag moet worden verdiend) te agenderen. Het is te eenvoudig te vervallen in wat Warren ‘the neoconservative thesis’ noemt, namelijk het idee dat “authority is irreducibly damaged by *questioning*” (Warren 1996: 48). Alhoewel betoogd zou kunnen worden dat gezag voortvloeit uit de constitutie van de rechtsstaat en de positionering in wederzijdse afhankelijkheid van de machten in de trias (waarmee gezag dus niet staat of valt bij de instemming van burgers), is het *juist* dit a priori gegeven gezag dat de sceptische burger in twijfel trekt. Ook als het argument vervolgens is dat de scepticus nooit tevreden te stellen is en daarmee ook niet meegegaan zou moeten worden in zijn vraag of (en hoe) gezag verdiend moet worden, valt de sceptische kant van het vraagstuk niet zonder meer weg te redeneren. Of de rechterlijke macht en anderen het nu willen of niet: het speelt nu eenmaal mee in de discussie en ook in de context van de rechterlijke macht valt de scepticus niet geheel meer weg te denken. Het is vanuit deze denklijn dat de vraag naar de mogelijkheid tot kritiek – als onderdeel van het bredere concept transparantie – een onderdeel zal moeten zijn van het debat over transparantie in de rechtspraak.

3.1.2 NADERE OVERWEGINGEN BIJ TRANSPARANTIE

In het voorgaande komt transparantie letterlijk als een veelbelovend concept naar voren: als een passende bijstelling van de klassieke openbaarheid in het licht van nieuwe uitdagingen anno 2013. Niet verrassend wordt het in beleidsstukken en in de parlementaire inbreng dan ook vaak als een onverdeeld goede zaak neergezet. Het is een credo dat volgens Scholtes (2012) in ieder geval in retorisch opzicht over de hele linie gedeeld wordt en nauwelijks controversie oproept. Toch leven we niet in een maatschappij waarin alles transparant is, onder de scepter van een volledig transparante overheid. Ook daar zijn goede redenen voor aan te wijzen: privacy is bijvoorbeeld een vorm van maatschappelijk erkende obscuriteit. Los daarvan geeft het idee van een volledig transparante samenleving ook een wat nare smaak in de mond (vgl. Foucault 1991 [1975]). Daarbij is het ook fundamenteel anders als de overheid transparant wordt gemaakt voor burgers, dan wanneer burgers met huid en haar worden ‘gekend’ door de overheid (vgl. WRR 2011: 84). De richting waarin transparantie werkt is daarmee van groot belang voor de waardering ervan (vgl. Heald 2006a).

Bovendien is een veelgehoorde klacht dat de notie van transparantie door en door ambigu is. Scholtes (2012) komt in haar analyse tot zeven ‘verhalen’ en betekenissen van transparantie, wat de vraag oproept of ‘transparantie’ überhaupt wel een betekenisvol begrip is. Het is zoals hiervoor al gezegd in essentie een procesbeginsel en zegt als zodanig immers nog niets over datgene wat transparant moet worden gemaakt, behalve dát het transparant moet zijn. Transparantie maakt de prestaties van een te controleren entiteit inzichtelijk, maar zegt nagenoeg niets over de ontvanger en de duiding van de informatie door die ontvanger (Meijer, Brandsma en Grimmelikhuijsen 2010). Er is dan ook alle reden om de beloften van transparantie kritisch te toetsen aan de opbrengsten. Zo kan men zich afvragen hoe effectief transparantie nu werkelijk is als het om het verbeteren van vertrouwen gaat (Grimmelikhuijsen 2012; Jonkers 2013, deze bundel). En of *regimes* van transparantie bijdragen aan een *cultuur* van openheid is nog maar de vraag. Tenslotte gaat het tot nu toe alleen nog maar over transparantie begrepen als een middel tot een doel (Heald 2006b).

Als intrinsieke waarde wordt transparantie vaak positief gewaardeerd, maar is het ook niet onweersproken (O’Neill 2006). Zo kan het niet willen accepteren van ‘affe’ producten ook verlamvend werken, bijvoorbeeld voor een vrije discussie bij de totstandkoming van beslissingen. Maatschappelijke controverses komen zo soms moeilijker tot een afronding, ook als *closure* van grote maatschappelijke waarde is, of zou zijn. Niet dat het fenomeen van *afsluiting* van geschillen impliceert dat de onderliggende onenigheid zou zijn opgelost, maar wel dat die onenigheid met wederzijds goedvinden in de lade van de ‘gedane zaken’ kan worden gestopt. De vraag is of en hoe die functie met transparantie in evenwicht kan worden gebracht. Tenslotte kent transparantie ook beperkingen vanuit de – op diverse plaatsen in deze bundel besproken – ‘waarde van beslotenheid’.

3.2 BETEKENIS- EN HANDELINGSNIVEAUS VAN ‘DE RECHTSPRAAK’

Transparantie is dus op zichzelf al geen wondermiddel, maar toegepast op de rechterlijke macht komt daar nog een aantal specifieke uitdagingen bij. Die hebben te maken met de onderscheidingen die achter de begrippen rechtspraak en de rechterlijke taak schuilgaan. Wat deze laatste betreft is het belangrijk vast te stellen dat het invoeren van transparantie twee verschillende aspecten van de rechterlijke taak raakt: geschilbeslechting en rechtsvorming. Bij geschilbeslechting zijn primair de justitiabelen in beeld, terwijl de rechtsvorming zich vooral verhoudt tot het algemene publiek en tot verschillende delen van de ‘juridische wereld’, zoals advocatuur, OM, rechtswetenschap en rechtbankjournalistiek. Wat zich op de ene as als een succes kan manifesteren, hoeft dat niet noodzakelijkerwijs op de andere as te doen.

Ten opzichte van justitiabelen kan gewerkt worden aan *procedural justice*, een notie die er in de kern op neerkomt dat rechtzoekenden zich erkend moeten voelen om de uitkomst van een procedure te accepteren (zie Bokhorst en Witteveen 2013, deze bundel). Dat kan als een vorm van transparantie binnen de rechtspraak worden opgevat. Maar een betekenisvol initiatief op dat vlak impliceert niet automatisch ook een succes in de ogen van het algemene publiek. Problematisch is hier dat het draagvlak waar de rechtspraak het ook van moet hebben een vorm van *publieke* legitimiteit, en niet alleen van *specifieke* legitimiteit, is. Het merendeel van de Nederlanders heeft vrijwel nooit in hoogsteigen persoon met de rechtspraak te maken. De “approval of particular decisions” (Clark 2011: 125) die specifieke legitimiteit oplevert kan om die reden nooit de smeerolie zijn die de rechtspraak draaiende houdt. Zoals in hoofdstuk 4 van dit betoog zal blijken, zijn veel transparantie-initiatieven echter juist wel gericht op het vergroten van de legitimiteit in en om de rechtszaal.

Via de media hebben daarentegen heel veel mensen dagelijks met de rechtspraak te maken. Rechterlijke uitspraken zijn immers een steeds prominenter ingrediënt van het openbare leven gaan vormen naarmate de rol van de rechter groter werd (WRR 2002). Belangrijke kwesties spelen zich steeds vaker voor de rechter af. Het gezag dat de rechter nodig heeft om zo’n kwestie tot een verantwoorde ontknoping te brengen, is afhankelijk van het algemene beeld dat mensen van de rechtspraak hebben. De noodzaak tot het verwerven van de hier noodzakelijke legitimiteit (publieke legitimiteit) boet in de huidige tijd zeker niet aan belang in. Tegelijkertijd wordt, ook binnen de rechterlijke macht zelf, vastgesteld dat van automatisch gezag geen sprake meer is, maar dat gezag van dag tot dag verdiend moet worden. Kortom, publieke legitimiteit is van groot belang, maar steeds moeilijker te verwerven. Om met advocaat-generaal Knigge in de herziening van de zaak-Lucia de B. te spreken.

“De gedachte dat het gezag van de rechter overeind blijft als gemaakte fouten niet worden erkend, spreekt tegenwoordig nog weinigen aan. *Dat komt wellicht omdat het rechterlijk gezag steeds minder met het ambt gegeven is, maar verdiend moet worden door de wijze waarop het ambt wordt uitgeoefend.*” (auteurs cursivering)¹

3.2.1 NIVEAUS WAAROP TRANSPARANTIE ZIET

De vraag naar transparantie stelt de rechterlijke macht voor zeer verschillende uitdagingen al naar gelang het niveau dat aan de orde is, namelijk de individuele rechter, de rechterlijke organisatie en de rechterlijke macht als instituut. Als organisatie heeft elk afzonderlijk gerecht, en ook de rechterlijke macht

in zijn geheel, een ‘huishouding’ die wordt bepaald door kosten en bekostiging, doorlooptijden, *overhead* en wat dies meer zij. Dit is de beheerskant van de rechtspraak waarin de minister van Veiligheid en Justitie via de Raad voor de rechtspraak duidelijk een aandeel heeft. Transparantie als het inzichtelijk maken of het voor sturing ‘rijp maken’ van interne processen speelt daarin een markante rol (Westra 2013, deze bundel).

Transparantie verhoudt zich minder eenduidig tot de houding van individuele rechters en het collectief van de rechtspraak. Neem het al eerdergenoemde dilemma waar een rechter voor komt te staan wanneer hij door RTL Boulevard wordt gevraagd om tekst en uitleg te geven. Zijn beslissing hieromtrent is primair – weliswaar met de persrichtlijn² van de eigen organisatie in de hand – zijn individuele verantwoordelijkheid. Maar uiteindelijk heeft deze beslissing een weerslag op de rechtspraak als geheel en zou dus ook een collectieve houding wettigen. Weer andere kwesties van transparantie liggen duidelijk op het bord van de (grond)wetgever omdat ze uitgangspunten van het instituut betreffen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag of leken een plek moeten krijgen in de rechtspraak.

Alhoewel de drie niveaus (organisatie, individu en instituut) in analytische zin van elkaar zijn te onderscheiden, is de praktijk weerbarstig en werken de niveaus ook bij transparantievraagstukken op elkaar in. Zo zet de intensivering van het management van de rechtspraak de afbakening tussen beheer enerzijds en de inhoud van het werk van individuele rechters anderzijds soms op scherp. Zelfs als een zorgvuldige afbakening van beide is gewaarborgd, is er onvermijdelijk sprake van een wisselwerking (Westra 2013, deze bundel; zie ook Mak 2007). Al was het maar omdat sommigen betogen dat organisatorische veranderingen van invloed zijn op het zelfbeeld van rechters en van de beroepsgroep (Van Bennekom 2010; Ingelse 2010, Van den Emster 2010a; Buruma 2011). Zelfs bij een kwestie als het al dan niet toelaten van camera’s tot de rechtszaal, een beslissing die in de huidige verhoudingen in eerste instantie op het bord van het gerechtshof ligt, is er geen waterdichte scheiding tussen de verschillende niveaus binnen de rechtspraak (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel).

En ten slotte, ook de staatkundige positie van het instituut rechtspraak heeft natuurlijk invloed op de afwegingen die een individuele rechter moet maken. Zo bepaalt het constitutionele kader dat het becommentariëren van een specifieke zaak door een rechter en al helemaal de (toekomstige) zaaksrechter uitermate problematisch is. Het gevolg is dat rechters, wanneer ze ernaar gevraagd worden, voor het oog van het bredere publiek eigenlijk alleen maar algemeenheden kunnen prijsgeven. Maar het publiek is doorgaans juist geïnteresseerd in de specifieke afwegingen in een bepaalde zaak.

3.2.2 VERVLOCHTEN MAAR TOCH ONDERSCHIEDEND

Ondanks de constatering dat de drie niveaus bij transparantievraagstukken op elkaar inwerken en met elkaar vervlochten zijn, blijft het analytische onderscheid tussen de drie van groot belang. De individuele rechter en zijn grondwettelijk verankerde onafhankelijkheid is het fundamentele vertrekpunt. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn in principe – zonder hier in details te treden – een oncontroversieel fundament van de rechtspraak en in de grondwet en het EVRM tot uitdrukking gebracht. Dat impliceert dat deze sfeer van autonomie om een afbakening vraagt ten opzichte van een sfeer waar inmenging en sturing wel op hun plaats zijn. Deze afbakening wordt alleen maar belangrijker – en spanningsvoller – naarmate er meer ‘veranderambities’ op de rechterlijke macht worden gericht.

Die spanning toont zich met name op de niveaus van de individuele rechter en van het instituut. Aan de individuele rechter komt een groot gewicht toe, waar doorgaans ook aanspraak op wordt gemaakt. Er zijn weinig beroepsgroepen waar individuen zoveel ruimte innemen als in de rechterlijke organisatie. Dat is echter niet voor niets: de garantie dat de rechter zonder ongepaste inmenging en pressie zijn werk kan doen, kan niet anders dan op de individuele rechter slaan.

Dit uitgangspunt van rechtsstatelijkheid is niet overdraagbaar naar een of andere collectiviteit. De beschermde status komt met andere woorden toe aan de individuele rechter; het feit dat veelal collegiaal (meervoudig) wordt rechtgesproken, doet hier niet aan af. Het complicerende van deze situatie is dat de individuele rechter hiermee principieel samenvalt met het instituut – hij zou de woorden ‘l’institution, c’est moi’ kunnen spreken – terwijl het instituut daar in praktisch oogpunt niet altijd mee geholpen is. Bij het instituut horen immers niet alleen de rechtsstatelijke uitgangspunten die de individuele rechter zich terecht toe-eigent, maar evengoed het gezag, de maatschappelijke positie, en de positie binnen de trias.

Als het gezag en de maatschappelijke positie van de rechterlijke macht vanzelfsprekend zijn is er weinig aan de hand, maar als deze onder druk staan heeft ‘het instituut’ weinig mogelijkheden om daar iets aan te doen. Diverse bijdragen in deze bundel laten zien dat op de verschillende niveaus van de rechterlijke macht een veelheid aan initiatieven is ontwikkeld om gehoor te geven aan transparantiewensen vanuit de samenleving, de politiek, maar niet in de laatste plaats ook de eigen ambities van de rechterlijke macht. Het zal echter niet verbazen dat die initiatieven tot nu toe in de praktijk een ad hoc en soms ook vrijblijvend karakter hebben, juist omdat het erop aankomt dat ze door individuele rechters moeten worden

omarmd. De vraag is hoe het bredere belang van het instituut via het handelen van individuele onafhankelijke rechters te organiseren is? Rechters houden van hun instituut, maar niet van hun organisatie.

Met deze constatering komt direct het niveau van de organisatie in beeld. Het kenmerkende van het organisatieniveau – de sturing vanuit gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak – is daarmee eigenlijk dat een verflechting ontbreekt of in ieder geval tekortschiet, zowel met de individuele rechter als met het instituut. Uit vele voorbeelden in de bijdrage van Westra (2013, deze bundel):

“wordt duidelijk dat het sturend vermogen van het bestuur en de Raad grenzen kent wanneer het gaat om beslissingen in het primaire proces. Indirect sturen via intervisie, reflectiecommissies en dergelijk, is mogelijk, mits de betrokkenen hiervoor open staan.”

Daarmee is uiteraard niet gezegd dat de rechterlijke organisatie een lege huls is. Integendeel. Om maar iets te noemen: rechtspraak kost geld en deze bekostiging is geheel en al een zaak van de organisatie. Duidelijk is:

“dat de economische rationaliteit sinds 2002 een steeds dominantere rol vervult in het domein van de rechtspraak. Het bekostigingssysteem en de strakker wordende sturing op aantallen plus een jarenlange efficiëntiekorting van 1 procent maakt dat de afhankelijkheid van de financiële bron, het ministerie, groter wordt” (Westra 2013, deze bundel).

De organisatie is dus een onmisbare schakel in het draaiende houden van de rechtspraak, maar onwelkom in het hart van de machinerie, namelijk de inhoud van het rechterlijk werk. Illustratief is de oproep van Hermans (2011) dat een versterking van de professionele autonomie nodig is als tegenwicht tegen de toenemende sturing vanuit bestuurlijk en organisatorisch perspectief. Otte (2011a: 90) zet dit punt nog wat sterker aan: “De prijs die de organisatie betaalt, is geen opstand, maar een vervlakkende organisatie, minder rechterlijke betrokkenheid en afnemend maatschappelijk gezag.” De regelmatig en expliciet verwoorde spanning – sommige rechters spreken van een kloof (Van Lierop 2012) – tussen organisatie en rechters beperkt de mogelijkheden om ‘samen op te trekken’ waar het de uitdagingen betreft die door transparantie worden gesteld. Problematisch is ook hier dat de derde pijler – het instituut – geen actor is, maar een idee.

Toch wordt er vanuit de organisatie veel energie gestoken in het groot en klein onderhoud van het aanzien van het instituut, maar deze initiatieven staan op voorhand zowel reglementair als ‘psychologisch’ op achterstand.

In theorie is het mogelijk om via geld en het mandaat dat ‘beheer’ heet zeer veel, zo niet alles, te bepalen. Maar daar staan naast expliciete wettelijke beletselen³ soms ook het grote besef van onafhankelijkheid bij individuele rechters in de weg. De observaties van sommige rechters over de rol van de Raad voor de rechtspraak bij kwesties als de budgettering en de uitvoering van de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart zijn illustratief. Formuleringen als ‘fatteren door het grootzegel van de Raad voor de rechtspraak’ (Van Bennekom 2010) en ‘orkestreren’ van benoemingen (Van Lierop 2012) en conclusies als dat “de invloed van professionals (...) aanzienlijk heeft ingeboet” (Ingelse 2010) en maatschappelijk gezag afneemt ten gevolge van de centralisering en tekortschietende reflectie daarop (Otte 2011a) spreken in dit verband boekdelen.

3.3 UITDAGINGEN VAN TRANSPARANTIE EN RECHTSPRAAK: DOORZICHTIGHEID, BEGRIJPelijkheid, BEKRITISEERBAARHEID

De spanning tussen de behartigenswaardige wens tot (meer) transparantie en het risico van een mogelijke erosie van het symbolische kapitaal van de rechtsstaat staat, zoals al eerder opgemerkt, centraal in dit betoog. Om na te gaan hoe deze spanning uitwerkt en tot welke aanpassingen dit besef zou moeten leiden, kunnen de uitdagingen die transparantie aan de rechtspraak stelt worden uitgesplitst in drie aspecten. Elk aspect brengt andere vragen met zich mee, aangezien deze samenhangen met verschillende ‘menselijke vermogens’, namelijk achtereenvolgens de waarneming, het begripsvermogen en de kritiek. Daarmee brengt elk aspect ook andere denkrichtingen voor eventuele aanpassingen om de rechtspraak bij de tijd te brengen onder de aandacht.

Het eerste aspect van de uitdaging die transparantie stelt, is de *doorzichtigheid* (of openheid) van processen en is te verbinden met de waarneming. De traditionele openbaarheid van de rechtspraak biedt het publiek in de eerste plaats de eindproducten van rechterlijk werk – de vonnissen – en in de tweede plaats één publiek aspect van de totstandkoming van die producten, namelijk de zittingen. Daarmee blijven nog veel aspecten van gedachte- en besluitvorming van rechters aan het zicht onttrokken. De eerste uitdaging die transparantie stelt, heeft daarom te maken met de wens om processen te kunnen *waarnemen* in verschillende stadia, en niet slechts in de gestileerde vorm waarin de eindproducten worden gegoten. Ook de stijl en de mores van de zitting maken het voor het bredere publiek soms moeilijk om het proces ‘waar te nemen’. Ter illustratie een vraag die vanuit dit eerste aspect van transparantie kan opkomen gegeven de huidige variëteit aan gehanteerde manieren voor toedeling van zaken (Terlouw 2009: 246): “Hoe wordt bij gerecht x een concrete zaak toebedeeld aan een concrete rechter, en volgens welke criteria?”.

Het tweede aspect betreft *begrijpelijkheid* en hangt samen met het begripvermogen. De wens om rechterlijke beslissingen en hun achterliggende beweegredenen zo volledig mogelijk te kunnen doorgronden ligt natuurlijk in het verlengde van het kunnen waarnemen daarvan. Maar deze uitdaging van begrijpelijkheid omvat wel andere vragen. Het kan hier gaan om het willen openbreken van gesloten redeneerstijlen. Algemeen geformuleerd impliceert dit aspect van transparantie een verdere ontsluiting van het rechterlijk werk in termen van de gebruikte begrippen en tradities en de betekenissen daarvan. Een mogelijke vraag in deze categorie, wederom ter illustratie: Welke overwegingen hebben de rechter doen besluiten om in die en die concrete rechtszaak oplossing X te kiezen in plaats van oplossing Y?

Ten slotte stelt transparantie de uitdaging van de *bekritiseerbaarheid*. Hierbij gaat het om het discursief openbreken van het rechterlijk werk: het verkrijgen van inzicht in, en vooral het bespreekbaar maken van, de overwegingen en afwegingen die achter het stellige oordeel van de rechter schuilgaan. De vraag naar de mogelijkheid tot kritiek – als onderdeel van het bredere concept transparantie – kan zoals hiervoor betoogd, niet zomaar worden weggedacht. Dat staat echter op gespannen voet met het traditionele zelfbegrip van de rechtspraak – en ook het systeem van het recht zelf – dat diverse grenzen stelt aan de mate waarin de rechtspraak kan worden bevroegd. Zo wordt – door te zeggen dat het vonnis namens de rechter spreekt en het gegeven dat de rechter daarmee zelf liever buiten beeld blijft – het gesprek (of debat) over de merites van de door de rechter gekozen oplossing van een concreet probleem bij voorbaat onmogelijk. Immers, een van de gesprekspartners ontbreekt.

Zeker in vonnissen met een rechtspolitiek karakter of belangrijke rechtsvormende werking blijft daarmee veel buiten beeld waar de buitenwereld op dat moment juist in geïnteresseerd is. Zo was er geen debat mogelijk over de vraag welke achterliggende overwegingen voor de Hoge Raad leidend waren om in de belangrijke rechtsvormende – en op dat moment ook politiek zeer gevoelige – zaak over de poster met de tekst “Stop het gezwel dat Islam heet”⁴ te volstaan met een in zeer korte bewoordingen gestelde verwijzing naar de wetsgeschiedenis van art. 137c Sr. inzake belediging. Van oudsher werd de onmogelijkheid tot debat als wenselijk gezien om de rechter in de luwte te houden en voor dit arrest heeft dat mogelijk ook meegespeeld. Maar deze manier om buiten het maatschappelijke debat te blijven lijkt steeds minder te worden geaccepteerd (Frissen, 't Hart en Sieckelinck 2012). Dat geldt wellicht ook voor andere barrières die het recht opwerpt: het strafrechtelijk novum-begrip dat van echte rechterlijke uitglidders niet wil weten, het leerstuk van onrechtmatige rechtspraak dat bijna hetzelfde doet, een non-interventienorm (*sub judice*) die het politici verbiedt om hun hart te luchten,

et cetera. Het gaat echter niet alleen om leerstukken, maar ook (en misschien wel bovenal) om een rolopvatting die rechters ervan weerhoudt om aan directe maatschappelijke communicatie te doen. Tegelijkertijd gaat het in de huidige tijd – ook volgens rechters zelf (Prins, Van der Mijl, Tiemeijer 2013, deze bundel) – juist om het beïnvloeden van de beeldvorming via de publieke opinie. Deze twee opvattingen over de rol van de rechter in het publieke domein lijken in toenemende mate spanning op te roepen, zoals een analyse van de wensen en opvattingen van allerlei actoren in hoofdstuk 4 van dit betoog laat zien.

NOTEN

- 1 Advocaat-Generaal Knigge in zijn Vordering inzake Lucia de B. (herziening); HR 07 oktober 2008, NJ 2009, 44, m.nt. P.A.M. Mevis.
- 2 www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Persinformatie/Documents/Persrichtlijn_web.pdf.
- 3 Art. 96 Wet op de Rechterlijke Organisatie: de Raad treedt niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak.
- 4 HR 10 maart 2009, LJN: BF0655, r.o. 2.3.2.

4 BINNEN EN BUITEN: OVER TRANSPARANTIEWENSEN EN HET AANBOD VAN DE RECHTSpraak

4.1 DE ARENA IS DIVERS

Tot zover ging dit betoog over ‘de’ samenleving die van de rechterlijke macht verlangt dat ze transparanter wordt. ‘De’ samenleving en evenzeer ‘de’ politiek of ‘de’ overheid, zijn nuttige abstracties: constructen die houvast geven en het mogelijk maken te redeneren over de wijze waarop ze zich verhouden tot de rechterlijke macht. In werkelijkheid valt de samenleving natuurlijk uiteen in vele verschillende actoren (justitiabelen, wetenschappers, burgers en organisaties), die tegengestelde belangen en voorkeuren kunnen hebben en bovendien lang niet altijd allemaal voorstander van transparantie blijken te zijn. Illustratief voor dit laatste zijn de reacties die werden gegeven tijdens de internetconsultatie – voorjaar 2012 – over het wetsvoorstel dat onder meer moet regelen dat belastingzaken voortaan op een openbare zitting worden behandeld (momenteel vindt de behandeling achter gesloten deuren plaats). Hier tonen belastingadviseurs en wetenschappers zich bijvoorbeeld tegenstander van meer transparantie.¹

Kortom, rondom de rechter en de rechterlijke macht bevindt zich een veelheid aan actoren die allemaal hun eigen belangen – of zelfs zeggenschap – hebben bij al dan niet meer doorzichtigheid, begrijpelijkheid en bekritiseerbaarheid. Die verschillende actoren bewegen zich allemaal rond de kern van ‘de rechterlijke macht’. Grofweg gemeten naar de ‘nabijheid’ in functionele zin, i.e. de mate van betrokkenheid en in sommige gevallen zeggenschap, komen achtereenvolgens de volgende actoren in beeld.² In de kern gaat het om de rechter en zijn collega’s, maar ook de organisatie van de rechtbanken, gerechtshoven en hoogste rechterlijke instanties. Meer aan de rand van deze kern bevinden zich de presidentenvergadering en vervolgens de Raad voor de rechtspraak. In de tweede plaats zijn er de juridische professionals die zich in en om de rechtszaal bewegen. Hier gaat het met name om het Openbaar Ministerie (OM) en de advocatuur. De justitiabelen en rechtzoekenden, die hun geheel eigen belangen hebben bij een doorzichtige, begrijpelijke en bekritiseerbare rechter, bevinden zich in de rechtszaal en dus dicht bij de rechter.

Op iets meer afstand bevinden zich de professionele volgers en meedenkers, veelal wetenschappers, die het werk van de rechterlijke macht kritisch beschouwen, bespreken en evalueren. Soms lopen de activiteiten van deze groep over in een volgende groep actoren, die van de journalistiek. Binnen

deze beroepsgroep wordt het werk van rechters gerapporteerd, besproken, kritisch geëvalueerd en tenslotte ‘vertaald’ naar een veel breder publiek dan zij die in de rechtszaal zelf aanwezig zijn dan wel daar vakmatig mee bezig zijn. Hier krijgt de arena bredere publieke aandacht en kenmerkt ze zich door opinievorming waar andere regels, mores en automatismen gaan gelden. Naast journalisten zelf spelen hier de opiniepagina’s een grote rol die worden gevuld door burgers, (soms) rechters zelf, wetenschappers en politici. Politici staan zowel veraf – de trias vereist een zekere afstand – als dichtbij in de zin dat ze het publieke debat – ook over de rechtspraak – voeren en via de band van de organisatie en de financiering van de rechtspraak ook sturen. Rechters vormen samen met regering en volksvertegenwoordiging de trias politica en de twee politieke delen hebben zowel wettelijke als politieke mogelijkheden om meer transparantie van de rechter te vragen en/of te eisen. De laatste ‘actor’ is die van het algemene publiek, wiens steun van levensbelang is voor elke publieke instantie. Alhoewel de openbaarheid van de rechtspraak impliceert dat elke burger een rechtszaal binnen mag en kan lopen, wordt de opinie van het algemene publiek toch in hoofdzaak gevormd door het werk van de journalistieke en politieke intermediairs.

Hoewel het belangrijk is al deze actoren in het achterhoofd te hebben, hanteert het volgende betoog het eenvoudiger onderscheid tussen ‘binnen’ en ‘buiten’ de rechtszaal. Het onderscheid biedt een werkbaar mechanisme om het materiaal dat in deze bundel is opgenomen op een zinvolle manier te presenteren en door te lichten op de elementen van zichtbaarheid, begrijpelijkheid en bekritisiseerbaarheid. Uiteraard is er in de praktijk geen scherpe knip tussen binnen en buiten te maken – verschillen zijn gradueel en sommige actoren opereren aan beide zijden van de grens. Zo hebben de wetenschappelijke (juridische) volgers een voet in beide werelden. Ook de advocatuur valt formeel buiten de rechtspraak.

Toch valt globaal te stellen dat een aantal van de hiervoor genoemde actoren duidelijk *in en om de rechtszaal* in beeld komt (par. 4.2), waar andere duidelijk in het domein van de buitenwereld opereren (par. 4.3). Voor beide domeinen valt een onderscheid te maken tussen de transparantie die de actoren verlangen en hetgeen de rechtspraak al dan niet in reactie op deze vraag te bieden heeft en de logica die daarbij een rol speelt.

Het beeld dat uit het volgende oprijst is dat de rechterlijke macht tot op heden het meeste werk heeft gemaakt van het vergroten van de doorzichtigheid en begrijpelijkheid van haar werk *in en om de rechtszaal* (binnen). Hier worden de meeste, overigens niet altijd structurele, initiatieven ondernomen, terwijl de publieke vraag (buiten) naar met name transparantie in de zin van bekritisiseerbaarheid grotendeels onbeantwoord is gebleven. Rechters tonen

zich weliswaar bewust van het bestaan en de urgentie van deze publieke vraag, maar het vinden van antwoorden stuit op grenzen die verankerd zijn in zowel systeemregels als rolopvattingen en tradities.

4.2 BINNEN

4.2.1 TRANSPARANTIEVRAGEN IN EN OM DE RECHTZAAL

De roep om transparantie vindt, zoals later zal blijken, voornamelijk zijn oorsprong in de buitenwereld. Toch wil dit niet zeggen dat de partijen die relatief dicht bij de rechtspraak staan – juridische collega’s, advocatuur en OM, en justitiabelen – niet ook aan de deur van de rechterlijke macht kloppen. Justitiabelen en andere procesdeelnemers bijvoorbeeld laten indirect van zich horen via het vele empirische onderzoek dat wordt gedaan naar de beleving en ervaringen van burgers in de rechtszaal (Jonkers 2013, deze bundel).

Veel van de door hen geëxpliciteerde transparantiewensen gaan over de alledaagse gang van zaken in de rechtszaal. Vonnissen moeten beter worden onderbouwd en uitgelegd. De bejegening van mensen in de rechtszaal moet beter, begrijpelijker en ook minder formeel. Rechtzoekenden blijken het rechterlijk oordeel makkelijker te accepteren, als zij het gevoel hebben door de rechter gehoord te worden en hun standpunt in het vonnis terugvinden (Boutellier en Lünemann 2007: 46). In zijn boek *De Hoge Raad van anderen* schetst Freek Bruinsma (2010) indringend de vervreemding tussen rechtzoekenden die tot en met de Hoge Raad procederen en rechters en advocaten die een geheel eigen verhaal maken en opschrijven van wat deze burger is overkomen. Rechtzoekenden herkennen zich onvoldoende in deze verhalen en de feiten die rechters daarbij tot uitgangspunt nemen: “Emoties en gevoelens worden gestold in juridische rationaliteit” (Vranken 2005: 64).

Ook de advocatuur en het OM oordelen over de transparantiehouding van de rechterlijke macht. Behalve de observatie van toentertijd advocaat, nu raadsheer in de Hoge Raad, Drion (2009) dat de Hoge Raad te weinig het achterste van de tong laat zien in koersbepalende arresten, kwam er meer recent kritiek op de houding van de feitelijke rechter (rechtbank en hof). Volgens Franken (2012) tonen strafrechters zich op de zitting weinig nieuwsgierig en leiden productiedruk en een zakelijke rechtspleging tot een passieve houding. Met als gevolg: een “gebrek aan een zichtbaar debat binnen de beroepsgroep der rechters over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het optreden ter terechtzitting” (Franken 2012). Alhoewel transparantie geen expliciet punt is in de kritische houding die de auteurs van het eerdergenoemde NSOB-onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak aantreffen onder beslissers binnen het OM

en de politie, raken de observaties van deze beslissers hier indirect wel aan: “Het probleem is dat rechters niet willen experimenteren. En dat niemand de leiding neemt om ze dit aan het verstand te brengen” (Frissen, ’t Hart en Sieckelinck 2012: 30).

Rechters schuiven ook zelf transparantiewensen naar voren, waarbij deze soms dicht bij huis liggen (de rechtspraak transparant maken voor ‘eigen gebruik’), maar soms juist worden bepleit met het oog op de belangen van andere partijen (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Zo is er de wens tot meer aandacht voor de inhoudelijke terugkoppeling van uitspraken tussen gerechten (tussen hof en rechtbank). Verder, zo wordt opgemerkt, zou het toch niet meer dan normaal zijn te weten hoe de verschillende rechtbanken en gerechtshoven zich op *inhoudelijke* gronden tot elkaar verhouden in termen van de strafmaat en doorlooptijden? Ook wordt met een zekere regelmaat de noodzaak tot de introductie van *dissenting opinions* geagendeerd (Thomassen 2006; Corstens, in o.m. *De Pers* 2009; Ingelse 2010; Van den Emster 2010b).

Verder is er behoefte aan een debat tussen de verschillende partners binnen de keten van de rechtshandhaving (politie, OM en rechter) over de bredere maatschappelijke effecten van ieders opstelling en beleid. Wat bijvoorbeeld betekent het voor de maatschappelijke reputatie en de onderlinge relatie van de rechterlijke macht en het OM, wanneer de laatste de strafeis opschreeft, maar de eerste niet in deze tendens wenst mee te gaan? Zelfs het fel vanuit de rechterlijke macht bekritiseerde wetsvoorstel griffierechten werd aangegrepen als een *wake up call* voor transparantie: de rechtspraak zou voor procederende partijen veel inzichtelijker moeten maken wat de verschillende ‘diensten’ binnen een gerechtelijke procedure kosten (Bauw 2012). Een procedure is voor partijen momenteel “in hoge mate een ‘black box’”, aldus Bauw (2012: 24).

Wie al deze en andere in en om de rechtszaal geuite transparantiewensen nader beziet, stelt vast dat de meerderheid zich weliswaar op *zichtbaarheid* en *begrijpelijkheid* richt, maar dat de verlangens soms verder gaan: bij tijd en wijle klinkt de roep om meer ruimte voor bekritiseerbaarheid door, zoals bij De Roos (2012: 318):

“Als het gaat om de motivering van uitspraken, blijven wij nog bij de klassieke kern van de rechterlijke taak binnen de trias – dit is het dan, ik leg uit waarom, en daar moet u het maar mee doen. Debat met de rechter zelf is dan dus niet meer de bedoeling. Daar zijn goede redenen voor, die op de sloganachtige noemer onder woorden kunnen worden gebracht (in goed Nederlands): *lites finiri oportet*. Maar de vraag is of er toch niet wat meer kan worden gedaan.”

De roep om meer debat en daarmee bekritiseerbaarheid is voor wat betreft het niveau van de hoogste rechtscolleges ook te vinden in de – onder rechters vooralsnog ambivalente – houding ten opzichte van *dissenting opinions* (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel).

De belangen van rechtseenheid en rechtsontwikkeling komen in het geding als de Hoge Raad in zijn uitspraken onvoldoende aandacht heeft voor een expliciete bespreking en weerlegging van de tegenargumenten, zo is het argument. Het kort en bondig motiveren: “in zaken waarin juist het discursieve karakter van het recht speelt, kan het gevaar in zich bergen dat de Hoge Raad niet toekomt aan het leidinggeven aan de rechtseenheid en/of de rechtsontwikkeling (...) en daarvoor is het van groot belang dat de daadwerkelijke argumenten voor een beslissing expliciet in een uitspraak opgenomen worden, met expliciete bespreking en weerlegging van de tegenargumenten”, aldus raadsheer in de Hoge Raad Sterk (2009).

4.2.2 HET AANBOD VANUIT DE RECHTSpraak: KLEINE GEBAREN VANUIT EEN VERTROUWDE ROL

In reactie op alle transparantiewensen heeft de rechtspraak de afgelopen jaren een breed palet aan initiatieven geïnitieerd (Voermans 2007). Vrijwel zonder uitzondering betreffen deze *doorzichtigheid* en *begrijpelijkheid*: ‘hoe kan het juridische proces opener en begrijpelijker worden gemaakt?’ Of: ‘hoe kunnen de producten van de rechterlijke macht beter via de website www.rechtspraak.nl worden ontsloten?’ Een blik op diverse bijdragen in deze bundel toont dat de klassieke wijzen voor openheid van proces en product in de loop der jaren moderne pendanten hebben gekregen. Websites en Twitterberichten worden ingezet om niet alleen de samenleving, maar zeker ook de personen in en om de rechtszaal te voorzien in hun informatiebehoefte. Professionals bijvoorbeeld, blijken de belangrijkste gasten in het digitale huis van de rechterlijke macht (www.rechtspraak.nl): 69 procent van de bezoekers valt in deze categorie (Raad voor de rechtspraak 2012).

En alhoewel hun aantal stijgt, is slechts één op de vijf bezoekers te typeren als geïnteresseerde burger (Raad voor de rechtspraak 2012). Van geheel andere aard is het aanbod via de zogenaamde nieuwe zaaksbehandeling. Het initiatief is een reactie op de wens van justitiabelen voor een minder formele procedure en meer procedurele rechtvaardigheid (Marseille 2009; Nihot 2010; Brugman 2012). Kenmerkend is hier dat de rechter een zaak op een ‘nieuwe’ manier behandelt, dat wil zeggen met veel aandacht voor het – achter de rechtsvraag liggende – conflict en de wijze waarop dat kan worden opgelost. Van rechters verlangt het transparantie in de zin van nieuwe communicatievaardigheden en het *begrijpelijk* maken van procedures.

Een aanbod waar veel energie in is gaan zitten, is het Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen (PROMIS), dat in 2006 van start ging. Een toenemend aantal vonnissen en arresten van de rechtbanken en gerechtshoven moet nu worden voorzien van uitgebreide bewijs-, strafmaat- en maatregel-motiveringen. Als initiatief om de begrijpelijkheid van de rechtspraak te vergroten wordt het project veelal als zeer positief beoordeeld. Maar hoe omvattend en belangrijk het ook is, in transparantietermen is het te duiden als een maatregel die nauw aansluit bij een bestaande tendens binnen de rechtspraak waarbij er, ook los van PROMIS, steeds strengere eisen aan de motivering van vonnissen worden gesteld. Met andere woorden, het zichtbaar en begrijpelijk maken van de rechtspraak is in dit geval geënt op het bestaande ‘aanbod’, namelijk het product en communicatiemiddel dat rechters gewend zijn.

Bovendien is PROMIS niet van toepassing op het werk van de Hoge Raad en draagt het aldus niet bij aan een meer inzichtelijke motivering op dit niveau. Alhoewel het werk van de raadsheren soms “plaatjes van arresten oplevert” (Drion 2009), valt er volgens velen nog heel wat te winnen. De Hoge Raad laat “zelden het achterste van de tong zien. Daarmee bedoel ik dat de Hoge Raad ons zelden de werkelijke ratio achter (een aantal van) zijn koersbepalende arresten laat zien”, aldus Drion (2009) momenteel raadsheer in de Hoge Raad. Juist in zogenaamde ‘hard cases’ zou de Hoge Raad niet kunnen volstaan met kort en bondig motiveren, maar moet meer recht worden gedaan aan het redenerende karakter van het recht, aldus Sterk (2009), eveneens raadsheer in de Hoge Raad. Anderen binnen de rechterlijke macht betogen daarentegen dat personen die verwachten dat met beter motiveren de rechtspraak aan gezag zal winnen “op een wolkje” leven (Huydecoper 2012: 226). Rechters die een beslissing over een controversiële vraag nemen, zullen het immers toch nooit goed kunnen doen (Huydecoper 2012: 226).

Alhoewel er de laatste jaren kortom de nodige energie is gestoken in meer uitleggen en beter motiveren, is er een breed gedragen gevoel binnen de rechterlijke macht dat er zeker nog slagen zijn te maken als het aankomt op begrijpelijkheid (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Den Tonkelaar (2012) verwoordt de mening van velen als hij opmerkt dat

“de Nederlandse wijze van motiveren te veel juridisch technisch is en daarom te weinig begrijpelijk maakt. Zou de rechter anders met zijn motiveringsplicht omgaan, dan krijgt de oude uitspraak dat de rechter door zijn vonnis spreekt een nieuwe en veel interessanter betekenis.”

De uitdaging ligt volgens rechters dan ook niet in *meer* transparantie, maar *betere* transparantie: met de bestaande instrumenten (inclusief de instrumenten van recenter datum) en een andere rolopvatting nog meer werk maken van een zichtbare en aanwezige rechter (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel).

En dan kan ten slotte de instelling, in 2002, en ontwikkeling van de Raad voor de rechtspraak natuurlijk niet onvermeld blijven. De interne transparantie binnen de rechtspraak is sterk toegenomen sinds de Raad voor de rechtspraak allerlei productiegegevens en kengetallen verzamelt en deels publiceert. Deze data leveren ook managementinformatie op die weer gebruikt kan worden om gerechten en rechters te sturen. Dat roept weer vragen op over wat er intern gebeurt met die informatie en of en wanneer inzichten worden omgezet in prestatiedoelen. Wanneer krijgen deze doelen consequenties (Westra 2013, deze bundel)? Illustratief zijn de vragen die Westra in dit verband opwerpt:

“Als vuistregel wordt een aanhoudingspercentage van 20 procent gehanteerd. Wat te denken van een rechter met een aanhoudingspercentage van 40 procent? Moet het bestuur ingrijpen? Wat gebeurt er wanneer er niet wordt ingegrepen, heeft dit invloed op de normen en waarden ten aanzien van het aanhouden?”

Hier staan de economische en de juridische logica tegenover elkaar (Westra 2013, deze bundel) van waaruit de opbrengst van deze transparantie op een heel andere manier wordt gewaardeerd en gebruikt. Op de achtergrond speelt daarbij de beladen vraag hoe de onafhankelijke en onpartijdige rechter ondanks de immuniteit van die status in een organisatie ingepast kan worden en door die organisatie gestuurd kan worden (Rutten-van Deurzen 2010). De dataverzamelingen die vrijkomen in het kader van het beheer van de rechtspraak – en soms ook in antwoord op maatschappelijke vragen, zoals naar aantallen wrakingen – worden in principe door de Raad voor de rechtspraak openbaar gemaakt. In theorie zouden andere actoren zich daardoor een mening kunnen vormen over de financiële en de ‘productie’ kant van de rechtspraak, namelijk de kosten en baten van het product geïnstitutionaliseerde geschilbeslechting. Die dynamiek lijken de gepubliceerde cijfers echter nog niet te krijgen.

4.2.3 GRENZEN AAN HET AANBOD

Maar de ruimte voor de rechtspraak om aan transparantievragen gehoor te geven kent ook z'n beperkingen en wel langs twee lijnen. De beperkingen zijn gelegen in de structuur en vormgeving van het procesrechtelijk systeem in Nederland, en in de grenzen die rechters zelf stellen vanuit hun opvattingen over de reikwijdte van hun autonomie.

Om te beginnen met de eerstgenoemde beperking: het Nederlandse 'papierensysteem' is op veel punten effectief maar weinig transparant in de zin van een open en goed te volgen proces voor degenen die zich in de rechtszaal bevinden (Malsch 2013, deze bundel). Een groot deel van de stafzaken wordt al voor de zitting schriftelijk afgedaan en Nederland staat te boek als het zuinigste land ter wereld waar het gaat om het horen van getuigen ter zitting. Het onderzoek tijdens de rechtszitting is bij ons 'betrekkelijk stiefmoederlijk bedeed': in het strafrecht is de zitting vaak niet meer dan een soort van verificatievergadering en ook in het civiele recht domineert de schriftelijkheid. Het publiek heeft vaak het nakijken (De Roos 2008: 76).

Al met al is er ook weinig ruimte voor een 'theatrale transparantie', die het proces interessant maakt om naar te kijken voor zowel belanghebbenden als het publiek. Wie iets wil doen aan de structuur en vormgeving van het Nederlandse proces om de zitting begrijpelijker en 'aantrekkelijk' te maken voor de actoren in en om de rechtszaal, zal meer in gang moeten zetten dan een gedragsverandering. Er is dan meer nodig dan het inzetten op een betere en begrijpelijker bejegening, het vinden van de juiste toon en een beter gemotiveerd vonnis. Dan moet variatie in procesbehandeling worden geïntroduceerd – door bijvoorbeeld afhankelijk van het belang van de zaak de behandeling meer of minder schriftelijk in te richten – en in het uiterste geval moet het systeem van de procesgang zelf op de schop (zie hierover hoofdstuk 5).

Zeker wanneer er een afweging met andere waarden en verworvenheden moet worden gemaakt, is een discussie over het belang van transparantie een stuk lastiger. Dat geldt zowel voor keuzes die meer transparantie bewerkstelligen als voor keuzes die in het nadeel van transparantie uitpakken. Zo stellen Adams en Broeren (2013, deze bundel) vast dat de Hoge Raad, vanwege de wetswijziging die het aantal cassatieberoepen moet beperken, zich ontwikkelt van een rechtstoepasser tot een uitsluitend rechtsvormend college via de band van uitgebreidere motiveringen. Dat is goed nieuws in het kader van het streven naar transparante rechtsvorming – met als doelgroep de juridische gemeenschap – maar Franken (2012) vindt het juist een slechte ontwikkeling, omdat de Hoge Raad hiermee het signaal afgeeft dat

het rechtsontwikkeling boven de rechtsbescherming van burgers waardeert. Meer transparantie voor sommige partijen – zeker als dat een fundamentele wijziging betreft – is soms niet zonder gevolgen voor andere partijen.

Ook de tweede beperking levert lastige discussies op. Binnen de rechterlijke macht speelt namelijk een vitaal onderscheid dat veel van de dynamiek in en om de rechtszaal bepaalt en kleurt. Dat is het al eerder besproken onderscheid tussen de individuele rechter, de rechterlijke organisatie en het instituut rechtspraak. Deze meervoudige identiteit bepaalt en beperkt de mogelijkheden en invulling van transparantie in de rechterlijke macht. De rechter is autonoom, een eigenstandige macht binnen de trias politica die zijn eigen koers heeft te varen in het maatschappelijke verkeer. De individuele rechter bepaalt tot op grote hoogte de gang van zaken in zijn eigen rechtszaal. Ook zijn de besturen van rechtbanken in essentie collegiaal: de president een *primus inter pares* die na zijn termijn weer gewoon rechter onder de rechters is (Westra 2013, deze bundel). Dit betekent dat veel veranderingen binnen de rechterlijke macht kwesties zijn van het keuren van eigen vlees. Veranderingen, en zeker veranderingen die vanuit een motief van transparantie worden voorgesteld of doorgevoerd, gaan vaak ten koste van traditie en in het verlengde daarvan soms ook ten koste van autonomie. Met name waar het gaat om het reageren op kritiek die de rechterlijke macht wegzet als ‘ouderwets’, een ‘kaste’ of een ‘overjarig bastion’ moeten rechters collectief een afweging maken tussen traditie, autonomie en gezag. Een vitale lijn daarbij is het onderscheid tussen traditie en autonomie, met twee extreme polen. Sommige rechters willen niets veranderen, zijn tot op het bot ‘traditioneel’, en verdedigen die stelling onder de vlag van de autonomie van de rechter. Andere rechters vinden dat traditie en ‘ouderwets’ met elkaar overlappen en gaan ver in het afleggen van tradities en symbolen die de autonomie en het gezag van de rechter schragen (uit die toga!).

Het merendeel van de rechters zit ergens in het midden en moet op waarde zien te schatten welke tradities van levensbelang zijn voor de autonomie en het gezag van de rechter en welke tradities door de tijd zijn ingehaald en wellicht beter afgelegd kunnen worden in het licht van het verwerven en behouden van gezag. Wat is modernisering met behoud van het goede en wanneer wordt het kind (autonomie) met het badwater (traditie) weggegooid? Het feit dat elke rechter daarbij in essentie voor zichzelf spreekt maakt het voor de rechterlijke macht moeilijk om eensgezind en duidelijk te opereren in dit proces van verandering.

Naast de individuele verantwoordelijkheid van de rechter en het ‘zelfbestuur’ van de rechtbanken en hoven – waar met de herziening van de gerechtelijke kaart ook een veranderingsproces gaande is – ligt een groot deel

van de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechtspraak als organisatie bij de Raad voor de rechtspraak. “*La bouche de la loi* heeft organisatorische tanden gekregen”, aldus Van der Doelen en Scheepmaker (2007: 6). Deze wordt door rechters ten dele als een ‘eigen’ organisatie ervaren, maar ook deels als een vooruitgeschoven post ‘van’ de minister van Veiligheid en Justitie. De Raad voor de rechtspraak gaat – in samenspraak met de gerechten en hoven – over de organisatie en het beheer van de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak is een bepalende en onmisbare schakel in het functioneren van rechters, maar vanwege de kleur van zijn taakstelling en zijn hybride institutionele inbedding niet noodzakelijkerwijs het ‘hoofd’ of het ‘gezicht’ van de rechtspraak. Of in de woorden van rechter en hoogleeraar Otte:

“De realiteit is dat de strafrechter niet gekend wordt in beleid dat zijn werk raakt, dat de Raad wel zicht maar weinig greep op de lokale rechtscultuur bezit en dat deze onmacht het manoeuvreren richting de Minister van Justitie bemoeilijkt als deze wil kunnen ingrijpen waar het gaat om een tijdige afhandeling van zaken” (Otte 2011b).

Dit ingewikkelde complex van gezagsrelaties echoot door in de maatregelen die genomen worden om het functioneren van de rechtspraak – in en om de rechtszaal – te verbeteren en transparanter te maken. 2.500 individuele rechters zijn moeilijk op één lijn te krijgen en de initiatieven die op nationaal en lokaal niveau genomen worden bestaan in de regel uit een aantal grote, zoals PROMIS, en een veelvoud aan kleine projecten. Rechters werken langs lijnen van geleidelijkheid aan transparantie. Transparantie kent bijgevolg eigenlijk nauwelijks grote gebaren.

Al met al heeft de reactie vanuit de rechterlijke macht op de transparantievragen in en om de rechtszaal tot nu toe het karakter van verspreide en in essentie veelal vrijblijvende maatregelen. De meerderheid van de aanpassingen in termen van doorzichtigheid en begrijpelijkheid hebben te maken met de rolopvatting van rechters en niet zozeer met de organisatie van het systeem.

Buiten de motivering van arresten en vonnissen ontbreekt het aan gestructureerde verantwoordingsprocessen van en tussen rechters (Otte 2011b) en hangt het van initiatieven van individuele rechters, sectorvoorzitters of gerechtsbestuurders af of terugkoppeling (bijv. tussen hof en rechtbank) en daarmee interne zichtbaarheid, begrijpelijkheid en bekritisiseerbaarheid wordt geëntameerd. Alhoewel de commissie-Deetman eind 2006 positief oordeelde over de stappen die de gerechten wat betreft transparantie hadden gezet, had dit oordeel primair betrekking op een meer voorspelbare

planning- en verantwoordingscyclus (commissie-Deetman 2006: 8) en niet op de doorzichtigheid en begrijpelijkheid van de inhoud van het rechterlijke werk.

Op het vlak van bekritisbaarheid klinkt de oproep om het redenerende element van het recht meer in vonnissen tot uitdrukking te laten komen. Alhoewel een verdergaande stap, namelijk die naar *dissenting opinions*, weliswaar door sommigen wordt bepleit, zijn er op dit punt voornamelijk geen veranderingen in het systeem van de rechterlijke macht voorzien. De rol van de rechter moet worden aangepast, niet zozeer het systeem waarbinnen hij functioneert, zo lijkt de dominante opvatting te zijn.

4.3 BUITEN

Het perspectief van buitenaf op de rechtspraak draait in essentie om de vraag of ze 'levert' wat van haar wordt verwacht (Frissen, 't Hart en Sieckelinck 2012). De verwachtingen die men van de rechtspraak kan hebben zijn echter zeer gevarieerd, diffuus en aan verandering onderhevig. Journalisten, wetenschappers, politici en burgers hebben ieder zo hun eigen belangen bij en behoeften aan noodzakelijke veranderingen. Soms verwoorden ze dat heel expliciet, soms ook uitermate vaag. Dit geldt met name voor de verwachtingen van de 'groep' aan wiens perceptie van de rechterlijke macht eigenlijk het meeste gewicht toekomt, namelijk het algemeen publiek (Van den Berg, Hoekendijk en Niemeijer 2012: 49).

Hierna worden de verwachtingen en percepties van verschillende categorieën 'buitenstaanders' besproken in oplopende graad van verwijdering van de rechtszaal. Waarbij overigens direct zij opgemerkt dat die graad van verwijdering zelf ook niet analytisch neutraal is: misschien moet bijvoorbeeld worden vastgesteld dat 'het gebeuren' zich minder uitsluitend in de rechtszaal zou moeten afspelen. Om dat te kunnen beoordelen moeten de verwachtingen en percepties van buitenstaanders worden vergeleken met wat de rechterlijke macht op dit vlak kan en wil bieden. Wat betreft transparantie, in de zin van doorzichtigheid, begrijpelijkheid en bekritisbaarheid, hebben de 'externen van de rechtspraak' verschillende behoeften en belangen, én heeft de rechtspraak verschillende mogelijkheden (en beletselen) om daarin te voorzien.

De buitenwereld van de rechtspraak valt in delen uiteen die, zoals hiervoor al opgemerkt, uiteraard wel onderling de nodige overlap hebben. Wetenschappers en politici hebben hun eigen verantwoordelijkheden en behoeften waar het gaat om de transparantie van de rechterlijke macht. Empirische wetenschappers hebben zich de laatste jaren veel op het terrein

van de rechterlijke oordeelsvorming laten zien. Zij spelen in toenemende mate de rol van kritische volgers en meedenkers van de rechterlijke macht. Politici zijn medestaatsmachten in de trias, en hebben dus een institutionele relatie tot de rechterlijke macht – die overigens verre van statisch is. Naast gebruikmaking van hun ‘eigen’ kanalen mengen beide groepen zich ook in het publieke debat via de media, waar overigens weer heel andere spelregels gelden.

Vervolgens zijn deze media weer het domein waarbinnen de meeste burgers de informatie halen op basis waarvan zij standpunten innemen over rechters en de rechtspraak. Maar ook meer ‘onverwachte’ actoren leggen soms publiekelijk transparantiewensen neer, zoals de president van de Algemene Rekenkamer, Stuiveling (2009), die op uitnodiging van de Raad voor de rechtspraak de rechterlijke macht opriep “transparantie te geven over hoe het probleem van de samenleving zich aan u voordoet (...) het signaleren bij de wetgever van uw systematisch verzamelde praktijkervaringen” (zie ook Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel).

4.3.1 TRANSPARANTIEBEHOEFTE VANUIT DE WETENSCHAP

Wetenschappers zijn de meest inhoudelijke ‘controleurs’ van de rechtspraak. Alhoewel zij het debat over de rechtspraak soms via de media voeren (via ingezonden brieven, enzovoorts), beweegt de wetenschappelijke kritiek zich primair buiten het gezichtsveld van het grote publiek. In deze minder ‘zichtbare’ bijdragen wordt bijvoorbeeld kritiek geuit op de gebrekkige verantwoording door de rechter van de selectie en waardering van het bewijsmateriaal (Tak 2006: 54–55) of op de eigenzinnigheid van rechters bij het invullen van externe openbaarheid (Van Lent 2008). De meerderheid van de rechtswetenschappelijke ‘controleurs’ richt zich niet zozeer op het transparant maken van de feitenvaststelling door de rechter en de mechanismen van diens oordeelsvorming, maar op het vonnis en de achterliggende redenering. Men probeert het vonnis, met de beperkte aanknopingspunten die dit officiële document soms biedt, te duiden, open te breken en te signaleren waar de redenering van de rechter gesloten blijft en de argumenten voor een beslissing explicieter gemaakt zouden moeten worden (Mevis 2008; Soeteman 2009; Smits 2009). De bereidheid tot motiveren is met name van belang, aldus Hirsch Ballin (2013, deze bundel), nu

“de onafhankelijke positie van de rechter niet mag worden opgevat als een vrijbrief om de rechtsontwikkeling los te maken van argumenten die in het politieke discours – bijvoorbeeld in de ontstaansgeschiedenis van wetten – naar voren komen en die wél passen in de werking van een deliberatieve democratie”.

Volgens Adams en Broeren (2013, deze bundel) is in Frankrijk het wetenschappelijke discours zelf hét medium voor de transparantie die rechters daar niet zelf bieden. De rechtspraak is weliswaar bijna hermetisch gesloten, maar wetenschappers pogen zichtbaarheid en begrijpelijkheid te dienen door eigen interpretaties naar voren te schuiven en zodoende eigenlijk het rechterlijk werk te completeren – of het falen van transparantie te compenseren. Om een dergelijke ‘taakverdeling’ als transparant te kunnen kwalificeren dient men in feite het republikeinse geloofsartikel te onderschrijven dat de (Franse) rechter louter de wet uitlegt, niet aan rechtsvorming doet, en dat burgers niet alleen formeel, maar ook in de praktijk voor de wet gelijk zijn (Adams en Broeren 2013, deze bundel). Het academische, juridische debat dat zo ontstaat is echter van een heel andere orde dan het debat dat wordt geambieerd door het publiek van (belanghebbende) buitenstaanders en niet-juridische wetenschappers.

Het is deze laatste groep die de afgelopen decennia met de bestudering van niet zozeer het vonnis, maar juist de rechterlijke oordeelsvorming sterk in de belangstelling is komen te staan. De al eerdergenoemde publicaties van Bruinsma (2010) en van Van Velthoven en Klein Haarhuis (2010) zijn hier belangrijke voorbeelden van. Bij het grote publiek bekender zijn wetenschappers als Van Koppen, Wagenaar, Crombag en Israëls, die talloze rechtszaken en daarbij behorende dossiers bestudeerden en veel werk verzetten in het aan het licht brengen van zwakheden in het strafprocesrecht, de bewijsredenering in rechterlijke oordelen en daarmee ‘uitglijders’ van rechters. Onder prikkelende titels als *De slapende rechter* (Wagenaar, Israëls en Van Koppen 2009) en *Dubieuze zaken* (Crombag, Van Koppen en Wagenaar, 2011) namen ze in hun werk psychologische mechanismen onder de loep die mogelijk een rol speelden bij geruchtmakende zaken waarin vermoedelijk onschuldigen waren veroordeeld. Daarmee brachten ze kwetsbaarheden aan het licht in de individuele rechterlijke oordeelsvorming, maar ook in het functioneren en daarmee zelfreinigend vermogen van de rechterlijke macht op systeemniveau. Ondanks dat in cassatie de zaken op een correcte wijze werden behandeld (bezien vanuit het juridisch systeem werden geen fouten gemaakt), bleken juist door de juridisch-technische manier waarop met de procedure in cassatie werd omgegaan onschuldigen toch te kunnen worden veroordeeld.

Ook in de wetenschap neemt men, kortom, niet langer genoegen met het argument dat fouten als vanzelf *binnen* het systeem en met middelen van het systeem worden gecorrigeerd. De arts en hoogleraar methodologie en aansprakelijkheidsrecht Giard (2012) noemt een fixatie op de mechanismen van het rechterlijk systeem in zijn recente oratie zelfs het keuren van eigen vlees. Van het systeem – lees: hoger beroep en cassatie – gaat weinig feedback uit naar lagere rechters, onder meer omdat de beroepsmogelijkheden

in kwantitatieve zin relatief weinig worden benut. De eveneens nogal autonome arts krijgt in elk geval vaker feedback over de door hem gestelde diagnose (*Time-will-tell*: de patiënt reageert bijvoorbeeld wel of niet op de behandeling), dan een rechter feedback krijgt op zijn uitspraken. De meeste rechterlijke dwalingen zijn niet aan het licht gebracht door *time-will-tell*, maar door actief onderzoek van externen en door de commissie-Posthumus en de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken (CEAS). In relatie hiermee bepleiten wetenschappers het belang van navolgbaarheid als vorm van transparantie. Als het systeem te weinig kritiek herbergt moeten andere publieken worden gezocht, zo is de gedachte. De rechtspleging zou zodanig zichtbaar moeten worden gemaakt dat aan de hand van het proces en product (vonnis) navolgbaar is welk gewicht er aan welke inbreng is gegeven, en om welke redenen.

Het huidige systeem werpt echter kort gezegd veel barrières op en maakt het voor de wetenschappelijke buitenwereld vrijwel onmogelijk om invulling te geven aan een inhoudelijk debat met de rechterlijke macht. Dit klinkt ook door in de recente bundel onder redactie van De Groot-van Leeuwen en Den Tonkelaar (2012), waarin gesproken wordt van zwarte gaten bij de motivering van rechterlijke uitspraken. Deze zwarte gaten zijn soms het resultaat van routine, maar primair zijn zij ingegeven door het ‘technische’ karakter van uitspraken in Nederland. Vanuit diverse zijden wordt daarom bepleit dat de rechterlijke macht zich ‘onderzoekbaarder’ voor de wetenschap opstelt (Jonkers 2013, deze bundel).

Overigens beperkt het pleidooi van wetenschappers voor meer transparantie zich niet tot de motivering van uitspraken en andere kwesties rondom het proces en product van de rechtspraak. Zo is vanuit diverse zijden gewezen op de noodzaak van meer publieke bijdragen aan de opinievorming door rechters (De Roos 2012). Het realiseren van “rechtspraak die aanspreekt” zal echter niet lukken, aldus Witteveen (2012), door van de rechter een “pratende bureaucraat te maken” die “vanuit een centraal punt wordt aangestuurd”. Rechters zullen in het publieke debat herkenbare professionals moeten zijn en geen “verwisselbare onderdelen van een efficiënte rechtspraakmachine”.

4.3.2 TRANSPARANTIE EN DE WENSEN VAN DE POLITIEK

Politici blijken de term transparantie zelden expliciet te hanteren in relatie tot de rechterlijke macht. Veeleer ambiëren ze aan te sturen op het disciplineren van de rechterlijke macht en het vergroten van de *voorspelbaarheid* van het werk van de rechter die, in de ogen van sommige politici, onvoldoende contact heeft met de (politieke wensen van de) samenleving (Broeders 2013, deze bundel). Dat laatste ‘blijkt’ volgens politici onder meer uit een in hun ogen te softe aanpak en het te lage straffen.

Vaak is een individuele uitspraak van een rechter in een concreet geschil aanleiding om aandacht te vragen voor kwesties die in de politiek als een structureel probleem worden gezien. Dat veel van deze aantijgingen eenvoudig met onderzoeksmateriaal te weerleggen zijn (Van Tulder en Kroon 2012), doet er in de dagelijkse praktijk van de publieke beeld- en meningsvorming weinig toe. Beeldvorming is zeker in het politieke domein vitaal. Behalve mediagevoelige rechtszaken – zoals het Wildersproces – waarin de rechterlijke macht publiekelijk onhandig opereerde en tegen het politieke domein aanschuurde (Bokhorst en Witteveen 2013, deze bundel), gaat het ook om wetsvoorstellen die de kern van het functioneren van de rechtspraak raken. Een recent voorbeeld is het wetsvoorstel om een bezuiniging van 4 tot 5 miljoen euro per jaar te realiseren door het beperken van de meervoudige behandeling van hoger beroep in kantonzaken (Tweede Kamer 2011–2012d).

Het voorstel levert als onbedoeld neveneffect een ‘bijdrage’ aan transparantie doordat in veel meer zaken dan nu het geval is een één-op-éénrelatie is te leggen tussen rechter en oordeel. Illustratief voor de politieke ambities met het functioneren van de rechterlijke macht waren eerder al de signalen van de minister van Veiligheid en Justitie om zich te bemoeien met de reglementen voor de zaaksverdeling³, en de veelbesproken plannen met betrekking tot het verhogen van de griffierechten en het invoeren van minimumstraffen bij recidive.

Alhoewel beide laatstgenoemde voorstellen van het kabinet-Rutte I vele rechters motiveerden tot het publiekelijk uiten van kritiek, omdat ze in hun ogen de kern van de rechterlijke professe raakten, waren de voorstellen juridisch gezien ‘business as usual’ binnen de verdeling van macht en verantwoordelijkheid in de trias (Broeders 2013, deze bundel). De ambities werden uiteindelijk deels niet doorgezet. Het is moeilijk te peilen welk effect van rechterlijke protesten uitgaat, maar volgens sommigen tonen de ontwikkelingen de onmacht van de rechterlijke macht om een vuist te maken. Brouwer (2012), rechter en voormalig voorzitter van het College van Procureurs Generaal, spreekt in dit verband over een staatsmacht die de eigen rol en positie binnen de trias onvoldoende weet veilig te stellen. De rechterlijke macht, volgens sommigen de zwakste van de drie staatsmachten (Van Lierop 2012: 2617), is daarmee niet alleen zwak maar eigenlijk ook gemankeerd.

Tegelijkertijd geldt dat de rechterlijke macht als het gaat om *rechtsvorming* juist meer te zeggen heeft gekregen binnen de trias. De combinatie van kaderstellende wetgeving waarin de rechter uiteindelijk een knoop moet doorhakken en internationale rechtsinstrumenten, zoals het EVRM, die door de rechter met soms verstrekkende gevolgen voor politieke ambities geïnterpreteerd moeten worden, maakt dat de rechter de ambities van de politieke

delen van de trias soms duidelijk moet corrigeren. De rechter is gehouden om in een voorgelegde zaak uitspraak te doen, maakt daarbij gebruik van het beschikbare instrumentarium en stuurt zo ook de politieke ontwikkelingen én de manoeuvreerruimte van de politiek. Dat politici moeite hebben met de soms als ‘van buiten’ ervaren invloed van het internationaal recht blijkt zonneklaar uit een typering van de rechters van het EHRM als ‘politici in toga’ die VVD-fractievoorzitter Blok en Kamerlid Dijkhoff in 2011 in *de Volkskrant* gebruikten.⁴ Deze ongekozen rechters moesten zich maar wat verder houden van democratisch tot stand gekomen wetgeving.

De politiek lijkt op de lange termijn niets te winnen te hebben bij een verzwakking van de rechterlijke macht als derde macht binnen de trias. Een democratische rechtsstaat is immers niet in stand te houden met een zwakke rechterlijke macht. Maar daar lijkt de politiek zich in haar huidige transparantiewensen soms weinig aan gelegen. Belangrijk is hierbij het onderscheid tussen de formele omgangsvormen en de ‘mores’ binnen de trias (Broeders 2013, deze bundel). Het institutionele evenwicht van machten in formele zin is relatief kaal en grondwettelijk vormgegeven. Op essentiële punten is de onafhankelijkheid van de rechter enerzijds en het primaat van de politiek anderzijds helder geformuleerd, maar zonder al te veel uitwijdingen. Als aanvulling op deze kale aankleding heeft zich in het verleden een aantal klassieke omgangsvormen en stilzwijgende afspraken tussen politiek en rechterlijke macht ontwikkeld. Juist deze worden steeds vaker eenzijdig door de politiek opgezegd. Waar de rechterlijke macht traditioneel bijvoorbeeld kon rekenen op een zekere mate van non-interventie vanuit de Tweede Kamer, is deze ongeschreven afspraak meer en meer onder druk komen te staan. De regel dat politici zich niet behoren uit te laten over een zaak die nog onder de rechter is (*sub judice*-regel) lijkt verwaterd. Bij benoemingen in de Hoge Raad werden tijdens het kabinet-Rutte I voor het eerst sinds lange tijd openlijk vraagtekens gesteld en beraadde de Tweede Kamer zich op de mogelijkheid om meer zeggenschap te claimen. De autonomie van de rechter bij de straftoemeting werd ondergraven met een wetsvoorstel voor minimumstraffen, rechterlijke toetsing aan internationale grondrechten is recent ter discussie gesteld en via een verhoging van de griffierechten ambieerde het kabinet de toegang tot het recht te beperken. Vanuit de ‘verandermechanismen’ van de rechtsstaat is tegen diverse van deze interventies weinig in te brengen. Waar om wordt gestreden zijn de tradities, de mores en verworven rechten, maar soms zelfs ook de formele positie. Zo raakt het wetsvoorstel dat VVD-Kamerlid Taverne in 2012 introduceerde om de rechterlijke toetsing van wetten aan internationale verdragen af te schaffen, aan een grondwettelijk verankerd fundament.

4.3.3 DE TRANSPARANTIEVRAAG VAN BURGERS

Het behoeft geen betoog dat burgers een belangrijke ‘doelgroep’ voor de rechtspraak vormen, en daarmee dat aan de verwachtingen en percepties van burgers veel gewicht toekomt. Alhoewel burgers zelden een gerechtsgebouw van binnen zien, lijken ze in de praktijk van alle dag absoluut belangstelling voor de rechtspraak te hebben. Zeker de helft van de burgers heeft – zo blijkt uit een eigen WRR-survey – redelijk wat tot veel belangstelling voor de rechtspraak. Voor specifieke berichtgeving over strafzaken en criminaliteit ligt dat percentage zelfs nog hoger (zie voor uitgebreidere bespreking van de surveyresultaten: Jonkers 2013, deze bundel). Burgers interesseren zich vaak voor geruchtmakende zaken, maar ook meer in den brede voor de functie van de geschillenbeslechting zoals blijkt uit de populariteit van een programma als *De rijdende rechter* waarin huis, tuin en keukenzaken het onderwerp van rechterlijke oordeelsvorming zijn, en recent de tweede reeks van de tv-serie *De rechtbank*. Zelfs een commerciële zender (SBS 6) startte in november 2012 met een programma over de rechtspraak waarin onder de titel *Recht van Nederland* spraakmakende zaken en achtergronden worden besproken.

Dat burgers belangstelling hebben voor de rechtspraak is één. Het is veel lastiger om aan te geven wat zij wensen als het over doorzichtigheid, begrijpelijkheid en bekritiseerbaarheid gaat, zeker als zij nooit zelf in een rechtszaak betrokken zijn geweest. Bovendien zijn de meningen en wensen van burgers divers (Van den Berg, Hoekendijk en Niemeijer 2012). Wat begrijpelijkheid betreft: daar waar *justitiabelen* wel behoefte hebben aan begrip van de gang van zaken in hun eigen proces, is dit voor het algemene publiek veel moeilijker vast te stellen. Ruim 40 procent van de respondenten in de WRR-survey is het (helemaal) eens met de stelling dat rechters hun beslissing onvoldoende uitleggen in begrijpelijke taal. Dat percentage komt echter vooral voor rekening van respondenten die het niet eens zijn met het strafklimaat in Nederland⁵: de ervaring van onvoldoende uitleg van oordelen zou daar wel eens door verklaard kunnen worden.

Wat doorzichtigheid betreft: burgers blijken het in meerderheid lastig te vinden om te beoordelen of de rechtspraak voldoende open is over haar functioneren en of er genoeg informatie is om vast te stellen of de rechtspraak te vertrouwen is. Ook weten ze vaak niet (of antwoorden ze neutraal) of media over het algemeen een goed beeld geven van de rechtspraak. Wie dat wel weet is overigens eerder negatief dan positief over de rechtspraak. Voor veel burgers is het kortom lang niet eenvoudig om zich in z’n algemeenheid een goed beeld te vormen van de rechtspraak. De vrees van sommige rechters (zie Prins, Van der Mijl en Tiemeijer, 2013, deze bundel) en de daaraan

gekoppelde veronderstelling van de media dat de transparantiebehoefte van burgers onverzadigbaar zou zijn, lijkt niet terecht.

Consequent stelt minder dan tien procent van de respondenten in de WRR-survey bijvoorbeeld belangstelling te hebben voor berichten over de benoeming van rechters, hun politieke achtergrond en wrakingen. Daarentegen stemt ruim 60 procent van de respondenten in met de stelling dat het goed is dat dossiers van verdachten en procespartijen niet voor iedereen openbaar zijn. Vooral op het terrein van bekritisbaarheid lijkt de rechtspraak te kunnen winnen, waar het gaat om helderheid over hoe er met fouten wordt omgegaan. Ruim meer dan de helft (57%) van de respondenten stemt in met de stelling dat gemaakte fouten te weinig worden gecorrigeerd en 40 procent is het (helemaal) eens met de stelling dat rechters elkaar de hand boven het hoofd houden als er fouten gemaakt zijn (Jonkers 2013, deze bundel).

4.3.4 DE TRANSPARANTIEVRAAG VAN MEDIA

Een veelgehoorde redenering is dat de transparantievraag van burgers zich vertaalt in de vraag van de media. De media worden immers geacht de spreekbuis van en voor de samenleving te zijn en een wezenlijke rol te vervullen in het voor burgers transparant maken van de rechtspraak. Kranten, radio en televisie blijken voor burgers in ieder geval een absolute nummer één te zijn bij het vinden van informatie over de rechtspraak (Jonkers 2013, deze bundel). Maar de media voorzien de berichtgeving ook van een duidelijk eigen inkadering of *frame* (Van Spanje en De Vreese 2013, deze bundel; Ruigrok, Kester e.a. 2011). Van Spanje en De Vreese (2013, deze bundel) schetsen een weinig vrolijk beeld van de manier waarop de rechtspraak in de periode 1992–2012 in de dagbladen wordt opgevoerd: zij karakteriseren de berichtgeving in hoofdzaak als negatief. Het optreden van rechters wordt veelal negatief beoordeeld, het gaat vaak over (vermeende) partijdigheid en er wordt veel kritiek op rechters geleverd. Die kritiek komt van alle kanten, maar, opmerkelijk genoeg, meer recent niet in de laatste plaats van rechters zelf: rechters nemen elkaar en hun institutie relatief vaak en vooral ook steeds vaker publiekelijk de maat.

Van Spanje en De Vreese (2013, deze bundel) stellen op basis van McNair (2011) dat vier van de functies van media in een democratie een voorname rol spelen als het gaat om de rechterlijke macht: de podiumfunctie, waakhondfunctie, educatiefunctie en informatiefunctie. Hun algemene conclusie is dat deze functies goed worden vervuld door de kranten die zij analyseren, op wat zorgen bij de informatie- en educatiefunctie na: sommige standpunten en – degelijk onderbouwde – meningen vinden hun weg naar de krantenkolommen niet of te weinig.

De analyse van Van Spanje en De Vreese richtte zich echter uitsluitend op krantenberichten en niet op het gehele medialandschap, hetgeen allereerst doet vermoeden dat de gesignaleerde negatieve houding wellicht nog wel sterker en omvangrijker is dan gemeten. Maar bovendien blijkt bij in ieder geval de nieuwe media een geheel andere functie op de voorgrond te treden: *social media*-fora pakken vooral de entertainment rol op in plaats van zich bezig te houden met de vier door Van Spanje en De Vreese genoemde functies. Hier lijkt het informerende verslag vanuit de rechtszaal plaats te maken voor het eigen verhaal van de ‘verslaggevers’ (Kester en Ruigrok 2012).

4.3.5 TRANSPARANTIEAANBOD VANUIT DE RECHTSPRAAK

Het is vervolgens zaak om de hierboven weergegeven wensen en verlangens van de ‘buitenwacht’ te relateren aan hetgeen de rechtspraak kan en wil bieden. Zowel op het niveau van de individuele rechter als op dat van de organisatie heeft de rechtspraak de afgelopen jaren getracht haar werk en functie voor de verschillende actoren in de buitenwereld zichtbaarder en begrijpelijker te maken. Ambities als uitleg en – zij het voorzichtig – communicatie hebben veel prominenter vorm en inhoud gekregen. Dat gold al langer in de binnenwereld van de rechtszaal, maar gaat inmiddels ook op voor de buitenwereld van het publieke domein.

Verschiedende bijdragen in deze bundel laten zien dat de klassieke openbaarheid van proces en product inmiddels vele moderne pendanten heeft gekregen. Via de website rechtspraak.nl is een rijkdom aan informatie te vinden, publieksvoorlichting wordt zowel via columns in dagbladen, de inzet van sociale media en tv (tv-serie *De rechtbank*) als *Meet the Judge*-bijeenkomsten enthousiast ter hand genomen. Het onderwerp ‘camera’s in de rechtszaal’ is vanuit een gevoelde (of veronderstelde) maatschappelijke behoefte op de agenda van de rechtspraak beland. Dit instrument is, sinds het – overigens op diverse punten te bekritisieren (Van Spanje en De Vreese 2013, deze bundel) – rapport van de commissie-Van Rooy (2011) en de lancering van een proefproject met camera’s bij de rechtbank Utrecht in het najaar van 2012, bijna hét icoon van de noodzaak van rechterlijke transparantie geworden.

Het doel is het bredere publiek inzicht te geven in het dagelijkse reilen en zeilen van de rechtspraak. Intern, onder rechters, is er zowel bereidwilligheid en begrip voor het fenomeen camera’s, maar stuit het tevens op wettelijk verankerde grenzen (hoe zit het met de privacy van de deelnemers aan het proces?) en vele praktische bezwaren, met name de vraag wie de regie, camerastandpunten, beeldkeuze en dus het beeld van rechter en rechtszaal in de buitenwereld in de hand zou mogen houden (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Rechters en journalisten denken daar – beide

vanuit hun eigen professionele autonomie – geheel anders over. Ook advocaten hebben er zo hun – kritische (Prakken 2012: 136–138) – opvattingen over. Maar in de rechtszaal is het de *individuele* rechter (‘mijn rechtszaal’) die in veel gevallen beslist over wat wel en niet wordt toegestaan en is er geen breed gedragen standpunt voor de gehele rechterlijke macht. Men worstelt met het kunnen aansluiten op een maatschappelijke vraag die zeer onbestemd is: er kan dan wel nieuwsgierigheid zijn naar het gebeuren in sommige rechtszaken, maar in het overgrote deel van de huis, tuin en keukengeschillen die in Nederland beslecht worden kan de burger toch niet geïnteresseerd zijn? Bovendien geldt dat de rechtspraak hier wel móet reflecteren op hetgeen men aan wil bieden. ‘Wat kan er eigenlijk getoond worden, gezien de privacy van rechtzoekenden’, en ‘hoever moeten we hierin eigenlijk gaan, gezien de onverwachte effecten die het omschakelen naar een ‘beeldcultuur’ in de rechtszaal kan hebben’ (Feigenson en Spiesel 2011)? De buitenwereld merkt van deze strubbelingen niet veel, maar zal zich wel degelijk een mening vormen over het al dan niet in beeld (laten) brengen van een concrete rechtszaak met een hoog mediaprofiel.

Soms is het voor de rechterlijke macht niet mogelijk transparantie te bieden. Zo kunnen rechters zich amper uitlaten over een zaak die onder de rechter is en/of over de zaken van een collega-rechter, alhoewel hier overigens uitzonderingen zijn te vinden (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Tegelijkertijd laten veel rechters hun reserves varen en laten – op ‘persoonlijke titel’ – van zich horen in media of in de juridische vakliteratuur, waarbij de standpunten op een veelheid van onderwerpen onderling sterk uiteen lopen (Broeders 2013; Van Spanje en De Vreese 2013, deze bundel). Zowel bestaande tradities en ‘mores’ als wettelijk beschermde vrijheden, zoals privacy, worden uiteindelijk door talloze rechters meegenomen bij hun eigen persoonlijke oordeel of wel of niet aan transparantiewensen van buiten gehoor wordt gegeven.

Naast deze individuele ‘outreach’ heeft ook de organisatie van de rechtspraak inzet getoond ten aanzien van de vraag hoe er ‘slimmer’ kan worden omgegaan met publiciteit. Wat betreft de bereidheid van de rechterlijke macht om transparantie te bieden, blijken overigens rechters die meer ervaring hebben met een instrument waarmee transparantie kan worden geboden, de introductie daarvan wenselijker te achten dan degenen die er geen ervaring mee hebben (Prins, Van der Mijl en Tiemijer 2013, deze bundel). Onbekend lijkt kortom onbeminde te maken. En daarbij blijkt er geen verschil te bestaan naar leeftijd: jongere rechters zijn niet eerder geneigd positief te staan tegenover transparantie-instrumenten dan de oudere generaties. De houding ten aanzien van transparantie zal met andere woorden niet vanzelf met het

verstrijken der jaren positiever worden omdat een ‘conservatieve’ oude garde plaats zou maken voor een ‘progressieve’ jongere lichtung (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel).

Ten slotte, het transparantieaanbod is in ieder geval in relatie tot de media stroef en weinig afgestemd op het tempo van de moderne mediasamenleving (Frissen 2012). De interactie met journalisten is beperkt, camera’s zijn lang niet altijd welkom en reacties – ook als het gaat om grote zaken – van de rechterlijke macht zijn soms (te) laat en formeel. Dat terwijl, zoals hiervoor al opgemerkt, de media voor burgers de meest aangewezen toegangspoort zijn in het verkrijgen van informatie over de rechterlijke macht (Jonkers 2013, deze bundel).

De meeste rechters hebben hun draai in de mediasamenleving kortom nog niet gevonden, en per definitie kan dan van het instituut hetzelfde gezegd worden. Rechters zijn zich daar terdege van bewust, maar verschillen van mening over hoe de uitdaging aan te gaan (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Wel is er een breed gedragen gevoel binnen de rechterlijke macht dat op het niveau van het instituut rechtspraak een veel (pro)actievere en meer strategische houding nodig is als het aankomt op het beoordelen van wat zichtbaar wordt gemaakt, in welke mate en op welke wijze (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel).

NOTEN

- 1 Zie voor de diverse reacties: www.internetconsultatie.nl/openbaarheid/reacties. Zie ook de bijdragen van P. Fortuin resp. E.B. Pechler in FED Fiscaal Weekblad 2012/78 resp. 2012/81.
- 2 Waarbij sommige actoren wat betreft ‘nabijheid’ tot de kern min of meer overeenkomen, maar toch in een afzonderlijke schil zijn geplaatst (vgl. wetenschappers en politici).
- 3 In het kader van het Wetsvoorstel Herziening gerechtelijke kaart werd voorgesteld om de Raad voor de rechtspraak de reglementen te laten vaststellen op basis van door de gerechtsbesturen opgestelde ontwerpen, die vervolgens ter goedkeuring dienen te worden geaccordeerd door de minister van Veiligheid en Justitie.
- 4 Stef Blok en Klaas Dijkhoff, ‘Leg het Europees Hof aan banden’, *de Volkskrant* 7 april 2011.
- 5 Dat is onder meer gemeten via de stelling ‘In Nederland krijgen mensen de straf die ze verdienen’.

5 INGREDIËNTEN VOOR HET DEBAT OVER VERDERE SPEELRUIMTE VOOR TRANSPARANTIE

Als er iets uit de veelheid aan hiervoor besproken wensen naar voren komt, is het wel dat de rechtspraak op verschillende manieren wordt uitgedaagd om ‘buiten zichzelf te treden’. Helder is ook dat de rechterlijke macht hier met een variëteit aan initiatieven op reageert. De vraag is daarmee gesteld of de optelsom van al deze initiatieven de gewenste uitkomst oplevert van het dilemma tussen enerzijds gehoor geven aan de wens tot transparantie en anderzijds behoud van het kapitaal van de rechtsstaat en de rol van de rechtspraak daarin. Of laat de optelsom zien dat de rechtspraak nog te zeer inzet op haar enigszins geprivilegieerde positie en te weinig op zoek is naar nieuwe modi en instrumenten om het hedendaagse spel te spelen? In ieder geval wordt uit het voorgaande al wel duidelijk dat veel van de initiatieven zich beperken tot het niveau van de individuele rechters en de organisatie. Er zijn nauwelijks zichtbare inspanningen op het niveau van het instituut, omdat de organisatie niet in staat is om het instituut één gezicht te geven. Ook wordt duidelijk dat het transparantieaanbod van de rechterlijke macht sterk is gekleurd door overwegingen van doorzichtigheid en begrijpelijkheid. Bekritiseerbaarheid wordt door sommigen binnen de rechterlijke macht wel herkend en bepleit, maar in de praktijk lijkt de stap in de richting van bekritiseerbaarheid op diverse meer of minder fundamentele grenzen te stuiten.

In dit laatste hoofdstuk worden de drie elementen van transparantie nog eenmaal ter tafel gebracht om te bezien waar eventueel nog extra speelruimte voor transparantie zit. Allereerst gebeurt dat voor doorzichtigheid en begrijpelijkheid (par. 5.1). Vervolgens wordt uitgebreid de speelruimte voor bekritiseerbaarheid, waar de urgentie zich bevindt, verkend (par. 5.2). Dat gebeurt door te starten met een korte toelichting op de grenzen die er mogelijk aan de orde zijn ten aanzien van het ‘meebewegen’ van de rechtspraak. Daarna wordt via een discussie bezien welke van deze grenzen heel wel zijn aan te passen en voor welke geldt dat de rechtspraak beter en explicieter aan de verschillende actoren zal moeten uitleggen dat het hier om grenzen gaat die in het belang van de rechtsstaat niet te passeren zijn (par. 5.2). Anders gezegd, welke grenzen zijn uiteindelijk slechts ‘methoden, technieken en mores’ die de Nederlandse rechtspraak en de partners in de trias er op na (wensen te) houden en welke vormen daarentegen de uiteindelijke harde kern van de rechtsstatelijkheid van de rechtspraak waaraan niet valt te tornen?

5.1 BETERE DOORZICHTIGHEID EN BEGRIJPELIJKHEID

Het voorgaande overziend valt wat betreft doorzichtigheid en begrijpelijkheid in ieder geval op dat de veranderingen die zich in de rechtspraak afspelen paradoxaal genoeg niet primair voortkomen uit druk of onvervulde wensen van de actoren die zich in en om de rechtszaal bevinden. Natuurlijk is er kritiek op het functioneren van rechters, maar de juridische collega's, advocatuur en OM, en de justitiabelen en rechtzoekenden zijn niet de grootste bronnen van duidelijk en direct geëxpliciteerde onvrede met de transparantie van de rechterlijke macht. Ook in de ogen van rechters zelf komt de echt luide roep om transparantie voornamelijk van buiten: met name de politiek en de journalistiek zijn in hun ogen de grote motoren achter de roep om transparantie (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Toch richten de meeste initiatieven zich op aspecten van de rechtspraak die vooral voor nauw betrokkenen merkbaar en van belang zijn, maar in veel mindere mate een uitstraling naar buiten hebben. Er lijkt als het op geëxpliciteerde onvrede aankomt kortom een zekere *mismatch* te zijn tussen enerzijds hetgeen (maatschappelijk) op de stoep van de rechtspraak wordt gelegd, en anderzijds de ambities die de rechtspraak zichzelf in het licht van die uitdaging gesteld heeft.

Vanuit deze conclusie is er voor de rechterlijke macht in ieder geval nog voldoende 'te halen' bij doorzichtigheid en begrijpelijkheid naar de buitenwereld – de samenleving, media en de politiek. Hier zit zogezegd nieuwe speelruimte. Aanvullende speelruimte hoeft vooralsnog minder te worden gezocht in en om de rechtszaal, dat wil zeggen, in aanvulling op vele al lopende initiatieven (zoals meer aandacht voor procedurele rechtvaardigheid en de oplossing van het feitelijke probleem van partijen ten opzichte van het juridische probleem). Met één belangrijke uitzondering: de eventuele aanpassingen op het terrein van het proces(recht). Hier gaat het om een noodzakelijk debat over ruimere mogelijkheden voor feitelijke zichtbaarheid: om ter zitting kwesties aan de orde te stellen waar dat nu schriftelijk of buiten de zitting om gebeurt (zie Malsch 2013, deze bundel). Schriftelijke afdoening is efficiënt, maar met de huidige procesbenadering wordt veel aan de waarneming van justitiabelen onttrokken. Maar ook gaat het over de ruimte die rechters vanuit hun rolopvatting nemen om actief vragen te stellen (ook op het niveau van de Hoge Raad) en zich niet te verliezen in techniek, om een advocaat uit te dagen de kern van de zaak te benoemen en om mensen zelf op de zitting te horen. En het gaat over de bereidheid om af te stappen van een verificatie ('kloppen de stukken')-benadering ter zitting, die immers vervreemdend werkt voor zowel justitiabelen als velen in de buitenwereld. Toch zal het bij transparantie in en om de rechtszaal – zoals rechters overigens ook zelf aangeven (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel) – uiteindelijk

vooral hebben te gaan over *betere* en dus niet zozeer *meer* doorzichtigheid en begrijpelijkheid. Kortom, niet zozeer meer speelruimte, maar verdieping van het spel.

De kansen voor meer doorzichtigheid en begrijpelijkheid naar de buitenwereld – de samenleving, media en de politiek – liggen vooral bij een andere houding en rolopvatting. Om het anders te verwoorden: niet nog grotere afdelingen communicatie met meer mensen die vonnissen aan het grote publiek uitleggen, maar strategischer en zelfverzekerder communiceren.¹ Dat kan bijvoorbeeld door nieuwe media in te zetten om het maatschappelijk belang en de meerwaarde van goede rechtspraak zichtbaar te maken. Maar het betekent ook dat begrijpelijkheid niet alleen is gericht op het motiveren ten behoeve van het juridische forum, maar tevens een inzet voor het uitleggen van het oordeel aan de samenleving impliceert. En: individuele rechters zullen zich tijdig rekenschap moeten geven van de effecten van hun eigen handelen voor het collectief, het instituut. De alledaagse taak van de individuele rechter kan immers zomaar in het volle daglicht van de maatschappelijke aandacht terechtkomen. In de perceptie van de samenleving gaat het dan allang niet meer over die ene concrete uitspraak.

In de relatie met de buitenwereld zal de belangrijkste uitdaging achter de stappen naar doorzichtigheid en begrijpelijkheid daarom telkens weer zijn het vinden van de juiste modus tussen de belangen van de individuele rechterlijke verantwoordelijkheid enerzijds en die van het instituut anderzijds. Hiermee komt uiteindelijk ook de mate van sturing vanuit de organisatie in beeld. Beslissingen van rechters over tal van zaken die doorzichtigheid en begrijpelijkheid aangaan, zijn veelal primair ingegeven vanuit hun individuele verantwoordelijkheid. Maar uiteindelijk hebben veel van deze beslissingen hun weerslag op het instituut en wettigen daarmee soms ook een collectieve houding. Die collectieve houding vraagt mogelijk om systeem aanpassingen, maar veel vaker nog zal de uitdaging zijn te komen tot een gemeenschappelijk gedragen rolopvatting. Dat betekent dat wanneer stappen worden gezet, deze door meer worden gekenmerkt dan uitsluitend de huidige ‘coalities van bereidwilligen’ – de initiatieven gemaakt of gebroken door individuele rechters. In weerwil van de textuur van de rechterlijke organisatie die weinig mogelijkheden biedt om ‘samen op te trekken’, zal de uitdaging voor het vinden van extra speelruimte hier moeten zijn de vele kleine gebaren te doen opgaan in één of meerdere grote gebaren.

Maar werken aan doorzichtigheid en begrijpelijkheid blijft een relatief eenvoudige opdracht in vergelijking tot omgaan met de wellicht nog niet zo sterk gearticuleerde, maar toch wel degelijk gesignaleerde vraag naar bekritisbaarheid. De stap naar bekritisbaarheid is noch eenvoudig noch

vanzelfsprekend. Er zijn immers nogal wat meer of minder fundamentele kwesties die het verbinden van vraag en aanbod op dit punt tot een lastige opgave maken. Juist hier ook toont zich de spanning die de rode draad van deze bundel vormt: enerzijds de behartigenswaardige wens om vanuit een verlangen naar (meer) transparantie het recht en daarmee de rechtspraak verder te openen, en anderzijds de mogelijke erosie van het symbolische kapitaal van de rechtsstaat en de rol van de rechtspraak daarin. Zeker bij het zoeken naar de speelruimte voor bekritisbaarheid zit de uitdaging er daarom in om systematisch op waarde te schatten welke tradities van levensbelang zijn voor het kapitaal van de rechtsstaat en de rol van de rechtspraak daarin en welke tradities door de tijd zijn ingehaald en wellicht beter afgelegd kunnen worden in het licht van juist het verwerven en behouden van dat kapitaal. Als afsluiting van dit deel volgt daarom – ter inspiratie en illustratie van het noodzakelijk debat – een aantal reflecties over de speelruimte voor bekritisbaarheid. Steeds gaat het om het bijstellen van grenzen waar dat kan, en het uitleggen en beter communiceren van grenzen waar dat moet.

5.2 SPEELRUIMTE VOOR BEKRITISEERBAARHEID

Alvorens de speelruimte te verkennen zal eerst duidelijk moeten zijn welke en welk type grenzen aan de speelruimte voor bekritisbaarheid zoal opdoemen. Een eerste is natuurlijk het beginsel van de finaliteit: de rechter rekent het tot zijn taak om discussies over een kwestie af te sluiten. In deze zin zal het toelaten van bekritisbaarheid soms moeizaam zijn. Maar ook: rechters houden zich op de vlakte als het gaat om het geven van commentaar op zaken die zij onder zich hebben gehad of nog onder zich kunnen krijgen, om maar buiten de ‘valstrik’ van mogelijke wraking te blijven. Niet zelden staat deze houding in de weg aan een echte wederzijdse discussie. De speelruimte voor bekritisbaarheid wordt uiteindelijk bepaald door de omgang met deze en andere grenzen. Belangrijk is dan de vraag wat een principiële grens is, omdat deze aan de rechtsstatelijke kern raakt en er in principe geen ruimte voor aanpassing meer aanwezig is en wat daarentegen instrumenten en tradities zijn waar nog wel extra speelruimte gevonden kan worden.

De vraag wat exact behoort tot de rechtsstatelijke kern van de rechtspraak en waar kortom een principiële grens wordt bereikt, is niet zo eenvoudig te beantwoorden. Toch, zeer algemeen gesteld, is er een harde kern, maar ook een zachte schil aan te wijzen. Het bouwwerk van de rechtspraak als derde macht in het staatsbestel is verankerd in diverse formele pijlers, met als bekendste de in de grondwet verankerde onafhankelijkheid van de leden van de rechterlijke macht. Deze en andere formele pijlers vormen als het ware de harde kern van de rechtsstatelijkheid. Daarnaast heeft het bouwwerk in de loop van de tijd vorm gekregen via vele informele, ongeschreven regels

en mores. Omgangsvormen, regels van non-interventie en andere tradities zijn als het ware het zachtere materiaal dat de harde kern van de rechtsstaatelijkheid omhult. Alhoewel ook deze zachte schil uiteindelijk betekenis geeft aan de bijzondere positie van de rechtspraak in het staatsbestel, valt ze eenvoudiger aan te passen aan de tijd. Bovendien blijken kenmerkende delen van de zachte schil soms te verwateren (zoals de *sub judice*-regel) of onderdeel te worden van een negatieve dynamiek (beschuldigingen van ‘kastevorming’). Toch moet er voor worden gewaakt elementen die ogenschijnlijk ‘slechts’ onderdeel van de zachte schil zijn, simpel te zien als een jas die de rechterlijke macht zomaar kan uittrekken gegeven een veranderde context. En als er een jas wordt uitgetrokken moet er vaak voor vervanging gezorgd worden.

Zo merkt Hirsch Ballin (2013, deze bundel) op dat voor de kenbaarheid (transparantie) van het recht onmisbaar is (en blijft) dat rechter en wetgever in hun uitspraken rekening met elkaar houden. Dit roept de vraag op wat er in de plaats komt van de concrete non-interventienormen die onder druk staan. Onderdeel van de zachte schil is bijvoorbeeld ook de ‘rechtscultuur’: de collectieve, historisch gegroeide rolopvatting. Juist hier zal de boodschap ook zijn, zo merken Adams en Broeren (2013, deze bundel) op: wees voorzichtig wat aan wijdere implicaties teweeg wordt gebracht als er één element uit wordt weggenomen. Sommige instrumenten en tradities blijken bijvoorbeeld dusdanig te zijn ingebed in de rechtscultuur dat kern en omhulsel moeilijk uit elkaar te trekken zijn.

5.2.1 SPEELRUIMTE VOOR ONDERZOEKBAARHEID

Een eerste thema in de discussie over bekritisbaarheid is de ruimte voor een uitgebreidere onderzoekbaarheid van de rechtspraak. Waar liggen hier de principiële grenzen en waar is aanpassing mogelijk? Het gaat bij onderzoekbaarheid bijvoorbeeld om de beschikbaarheid – onder meer ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek – van data of kennis over praktijken van oordeelsvorming. Maar ook gaat het om interne onderzoekbaarheid, zoals terugkoppeling appèl tussen gerechten en daar werkende rechters (rechters van rechtbank en hof geven elkaar feedback over de oordeelsvorming in een door hen behandelde zaak).

Hiervoor (par. 4.3) werd het belang van wetenschappers bij toegang tot de rechtspraak aangestipt. Daar werd met een verwijzing naar Giard (2012) al aangegeven dat de feedback op het werk van rechters relatief gering is, waarmee ook geen vanzelfsprekend leermechanisme voorhanden is. Dat is niet zo verwonderlijk: in veel zaken wordt niet in hoger beroep gegaan en rechters kunnen maar beperkt kennisnemen van de uiteindelijke consequenties van hun uitspraken, het contact met notoire recidivisten daargelaten.

Wetenschappelijk onderzoek op geaggregeerd niveau kan voorzien in leerzame feedback voor de rechtspraak én gaat bovendien verder dan het niveau van incidenten, waar de media al druk mee in de weer zijn. Het gaat bij feedback vanuit de wetenschap veelal eerder om patroonherkenning, wat van belang is nu daarmee juist de individuele casus kan worden overstegen. Alhoewel de rechtspraak zelf serieus werk maakt van het systematisch onderzoeken van uitspraken (Neleman en Neijft 2010), impliceert meer speelruimte voor bekritiseerbaarheid dat ook ‘relatieve buitenstaanders’ waardevolle inzichten kunnen aandragen over en voor de rechtspraak. Zoals medische wetenschappers, microbiologen en anderen steeds nieuwe inzichten aandragen voor de beroepspraktijk van artsen, zo kunnen ‘relatieve buitenstaanders’ van de rechtspraak dat doen voor rechters.

De ruimte voor onderzoekbaarheid kent als zodanig weinig principiële grenzen. Zelfs voor onderzoekbaarheid binnen de raadkamer blijkt in de praktijk een oplossing te vinden (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Waar momenteel grenzen worden gesteld, blijken ze veelal vanuit tradities en mores te zijn ingegeven. Als zachtere schil vallen ze kortom aan te passen aan de tijd. Maar de speelruimte voor onderzoekbaarheid kent toch ook grenzen. Deze worden echter bepaald door een weging die niet direct vanuit het thema onderzoekbaarheid op het netvlies staat: namelijk die tussen wenselijke stroomlijning als uitvloeisel van verworven kennis enerzijds en onverantwoorde inmenging in de autonome positie van individuele rechters anderzijds.

Inzichten uit onderzoeken stimuleren namelijk onvermijdelijk tot afstemming tussen rechters, juist omdat er patronen op geaggregeerd niveau zichtbaar worden. Daarmee komt ten aanzien van onderzoekbaarheid een vertrouwd spanningsveld in beeld en wel tussen de autonomie van de individuele rechter en de ‘koers’ van het geheel. Rechters staan in beginsel niet afwijzend tegenover afstemming onderling. Onder de vlag van ‘rechtseenheid’ vindt bijvoorbeeld veel overleg plaats tussen rechterlijke colleges (met name ‘hoogste rechters’ zoals de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State of het College van Beroep voor het bedrijfsleven). Maar de wens tot uniformering van de *inhoudelijke* afwegingen van de rechters, zoals traditioneel slechts bij wijze van uitzondering belichaamd in de rekenkundige formule achter de ontslagvergoeding (Hennevelt 2009), zal zich met de uitkomsten van onderzoekbaarheid ook op nieuwe terreinen voordoen. En telkens weer zal het noodzaken tot een discussie over de grens tussen gezonde stroomlijning naar aanleiding van verworven inzichten en onverantwoorde inmenging in de autonome afwegingsfunctie van de individuele rechter.

Afrondend: er is voor zowel de rechterlijke macht als de samenleving iets te winnen als de rechtspraak zich meer zou openstellen voor een onderzoekende blik, via het vrijgeven van informatie over de *inhoudelijke* aspecten van het reilen en zeilen van het instituut. De rechtspraak zou zo een grotere bereidheid tonen om in den brede te leren door meer feedback te faciliteren. Dit zou de beheersmatige transparantie zoals bewerkstelligd door de Raad voor de rechtspraak complementeren. De kwetsbaarheid van het inhoudelijk controleren van autonome rechters wordt in principe ondervangen doordat geen sprake is van een institutioneel model (zoals bij het beheer), maar van een constellatie waarin eenieder die zich daartoe geroepen voelt de vrijgegeven informatie kan interpreteren en beoordelen. In de praktijk zullen wetenschappers deze rol vervullen.

Tegelijkertijd is bekritisiseerbaarheid (ook) in dit domein geen panacee: een toegenomen controle op de patronen van rechterlijke oordeelsvorming roept natuurlijk spanningen op. Niet in de laatste plaats omdat de rechter geroepen is om *in het concrete geval* recht te doen, en die concreetheid bij de accumulatie van geaggregeerde informatie snel uit het oog kan worden verloren. Aanknopingspunten voor de grenzen aan de speelruimte voor onderzoekbaarheid zullen niet gezocht moeten worden in tradities en mores, maar veeleer in het debat over de verhouding tussen de autonomie van individuele rechters en de hiërarchische organisatie. Sommige rechters zullen het argument van autonomie aanwenden om de ruimte voor onderzoekbaarheid niet op zichzelf van toepassing te verklaren. Maar uiteindelijk geldt ook hier: het is de rechtspraak als geheel die voor hun oordeel ter verantwoording wordt geroepen. En daarmee komt ook op dit thema weer het bredere belang van het instituut in beeld.

5.2.2 DE SPEELRUIMTE VOOR EEN 'COMMUNICATIEVE RECHTER'

Een tweede thema in de discussie over bekritisiseerbaarheid is de speelruimte die rechters hebben en willen innemen als het gaat om communicatie, nu van hen steeds meer op dat vlak wordt gevraagd. Dan gaat het zowel om communicatie binnen de rechtszaal als in het publieke domein.

Binnen de rechtszaal

Binnen de rechtszaal houden individuele rechters er veelal individuele stijlen op na. Immers, in de rechtszaal en het vonnis is de autonomie van de rechter het grootst. De stijlen variëren van 'de *sfnx*' die het vonnis opleest en daar verder niet veel aan toevoegt, tot de 'open en empathische rechter' die zijn toehoorders meeneemt in de overwegingen die tot het vonnis hebben geleid en soms zelfs de emoties die daarbij een rol hebben gespeeld. Zo sprak de Utrechtse rechtbank in 2012 de verdachten van de moord op een driejarig

kind vrij, omdat geen van de getuigenissen tussen de drie verdachten onderling doorslaggevend was. De rechtbank gaf daarbij zelf aan dit een ‘uitermate onbevredigende uitkomst’ te vinden.² Dat geeft inzicht in het proces – waar bevinden zich de randen en beperkingen van waarheidsvinding ten aanzien van het ten laste gelegde –, maar maakt het recht ook minder absoluut en finaal. Wat onbevredigend is, wordt immers veelal als onaf beschouwd.

Inmiddels wordt het klassieke ideaalbeeld van Montesquieu, die de rechter neerzette als een ‘être inanimé’, als weinig overtuigend of zelfs maar wenselijk gezien (vgl. IJzermans 2011). Hij is nog steeds de *bouche de la loi*, maar spreekt inmiddels met een eigen stem. Naarmate de rechter zich meer laat zien wordt het recht ook persoonlijker. En: hoe uitgebreider een rechter het geschreven vonnis aanvult en daarmee zijn eigen gedachtegang prijsgeeft, hoe transparanter de rechterlijke overwegingen en het proces van rechtspreken zelf worden voor de toehoorders. Het zoeken naar de gewenste rolopvatting zal hier lang niet altijd eenvoudig zijn. Deze zal gevonden moeten worden tussen de uiterste beelden van de onthechte rechter die ‘niets van zichzelf meeneemt’ in zijn werk, en de rechter die gezellig menselijk is en als een ‘buurman over de schutting meepraat’. De alertheid op het belang van de uiteindelijke keuze tussen deze twee – extreme – beelden zal zich sterker doen gevoelen naarmate een zaak meer in het publieke domein besproken zal worden, en de buitenwereld de woorden van de rechter op een goudschaal zal wegen.

Toch, de scherpe begrenzing van de speelruimte voor een meer communicatieve rechter ligt niet bij de stijl die de rechter hanteert. Verbonden met rolopvatting en tradities vormt de stijl en houding van de rechter ‘slechts’ de zachtere schil. Het zijn daarentegen de eisen van met name de rechterlijke onpartijdigheid – die op een gedetailleerd niveau voortvloeien uit (rechtspraak over) artikel 6 EVRM – die een harde grens stellen aan de speelruimte voor een communicatieve rechter. Maar ook de uiterste behoedzaamheid die het Straatsburgse Hof onder artikel 10 EVRM propageert voor de rechter die zijn mening wil uiten, spreekt boekdelen (Dijkstra 2013). In het publieke domein geldt de concrete rechtszaak als een domein van non-interventie. In de context van de individuele zaak houden rechters zich – met het oog op het risico van wraking – angstvallig op de vlakte als het gaat om het geven van commentaar op zaken die zij onder zich hebben gehad of nog onder zich kunnen krijgen.

De kerngedachte achter deze houding is onbetwist: nader commentaar schendt mogelijk de fundamentele norm van rechterlijke onpartijdigheid. Met andere woorden, de inhoudelijke afwegingen in een zaak behoren tot de kern van de rechtsstatelijke positie van de autonome rechter. Net zo goed als een politicus zich niet met een lopende zaak dient te bemoeien geldt dat

ook voor rechters onderling. Ook speelt hier de schaduw van het geheim van de raadkamer een rol. Immers, wanneer een rechter van een meervoudige kamer gevraagd zou worden aan de buitenwereld een toelichting op de uitspraak te geven, is het risico aanwezig dat deze individuele rechter aanvullende informatie geeft die mogelijk niet wordt gedekt door de (in de beslotenheid gevormde) overeenstemming. Niet zelden staat deze ‘angstvallige’ houding van rechters in de weg van een echte wederzijdse discussie op het moment dat de media om een citaat verlegen zitten. Bekritiseerbaarheid op het niveau van de individuele zaak kent kortom – om goede redenen – haar grenzen.

Toch wil dit nog niet zeggen dat de mogelijkheden voor maatschappelijke communicatie met behoud van neutraliteit zijn uitgeput. Om te beginnen zou er niets in de weg moeten staan om echte misverstanden uit de weg te ruimen. Als bijvoorbeeld een journalist er blijk van geeft de onschuldpresumptie of het *nemo tenetur*-beginsel niet te doorgronden, dan kunnen daar prima zaakgerelateerde mededelingen over gedaan worden die niet tot de tekst van het vonnis te herleiden zijn, maar daar wel als fundament onder liggen. Het expliciteren van dat soort *deep structures* kan vaak nuttig zijn. Ten tweede kan meer ruimte worden genomen om de complexiteit van rechtszaken te tonen, zonder over te gaan tot het fileren van de uitkomst van de vele afwegingen die rechters genoodzaakt zijn te maken. De toelichting na de zaak zou mededelingen kunnen bevatten over het scala van factoren (dat niet in het vonnis is terechtgekomen) waar de rechters over gepraat hebben, zonder weg te geven (te onthullen) *hoe* ze daar precies over geproken hebben.

In het publieke domein

Als het gaat om communicatie in het publieke domein speelt prominent de vraag wie ‘de communicatieve rechter’ een gezicht geeft. Met andere woorden, wie zou er namens de rechtspraak moeten spreken? De minister van Veiligheid en Justitie liet op 15 oktober 2012 bij de installatie van de nieuwe presidenten van de gerechten – en in het volle besef dat hij daar niet over gaat – weten dat hij op het punt van de communicatie met de samenleving veel verwacht van de zojuist benoemde ‘leiders van de rechtspraak’ (minister van Veiligheid en Justitie 2012). De bewindspersoon gaf daarmee een prikkel in een lopende discussie binnen de rechterlijke macht over wie in de media het woord namens de rechtspraak moet voeren. Daarbij gelden de presidenten als een van de ‘opties’ naast de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, de president van de Hoge Raad, de persrechter en de zittingsrechter zelf. Iemand van buiten de rechtspraak kan die rol ook vervullen. Sommigen in de rechterlijke macht vinden de benoeming van Buruma als raadsheer in de Hoge Raad op die grond spijtig: de rechtspraak verloor een ter zake kundige en mediagenieke commentator op het strafrecht.

Belangrijker echter dan de vraag *wie* het woordvoorderschap op zich neemt en of dat tot een beeldbepalend persoon ('een Benno Baksteen') beperkt zou moeten blijven, is de houding en rolopvatting waarmee de rechtspraak zich in het debat mengt en soms ook, in het debat laat trekken. Breed gedeeld binnen de rechterlijke macht is de opvatting dat de rechtspraak een veel strategischer en proactiever houding zal moeten aannemen als het gaat om de positie en het gezag van het instituut (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Nog te vaak is er een onvoldoende besef dat in het publieke domein de discussie over de inhoud van de concrete rechtszaak al snel overgaat in een debat over het instituut zelf. Ook speelt, mede na het politiek weinig succesvolle verzet van de rechterlijke macht tegen recente wetsvoorstellen voor minimumstraffen en griffierechten, de vraag of de rechterlijke macht in staat is om haar belangen in het staatsbestel veilig te stellen. Sommigen stellen die vraag in termen van macht en concluderen: 'de rechtspraak als derde staatsmacht functioneert niet' (Brouwer 2011: 7).

In hoofdstuk 2 is al geconstateerd dat de rechterlijke macht op het niveau van de individuele zaak haar macht ten opzichte van de politieke delen van de trias juist heeft zien toenemen. De wetgevende en uitvoerende macht zien zich geconfronteerd met een rechter die er niet voor terugdeinst om ondeugdelijke wetgeving terug te sturen of juist specifieke invulling geeft aan wetten die ruimte voor interpretatie door de rechter (bewust) openlieten. Het probleem van machteloosheid ligt dus meer op het niveau van de organisatie en met name het instituut. De belangen van het instituut moeten in het politieke domein – wetten die raken aan de kern van het instituut – en het publieke domein – het verwerven en behouden van gezag – steviger worden verankerd. De daartoe benodigde speelruimte is zeker voorhanden.

Waar de speelruimte voor een communicatieve rechter op het niveau van de individuele zaak dus omwille van de onpartijdigheid duidelijke grenzen kent, is deze minder principieel begrensd op het niveau van het instituut. Ook de rechterlijke macht zelf is er in meerderheid van overtuigd dat extra speelruimte hier benut zou moeten worden (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Problematisch is echter dat het zeker geen uitgemaakte zaak is hoe rechters zich hierin op willen en moeten stellen. Sommigen redeneren dat het werk van de rechter zich moet beperken tot zijn oordeel in de individuele zaak en hij zich verder vooral lijdelijk op moet stellen in het politieke en publieke debat. Het is aan de rechter om een dikkere huid te kweken (tonen) en zich verder aan zijn eigen taak te wijden. Er zou voor de rechter niets te halen zijn in het publieke domein. Anderen zeggen dat de rechter zich vanuit de eigen onafhankelijkheid juist strijdbaarder en politieker op moet stellen. Waar het gaat om zaken die raken aan de essentie van de rechterlijke taak geeft het geen pas om op anderen te wachten om die veilig

te stellen, zo is de stelling. Hoever beide opvattingen ook uiteen liggen, ze worden niet gekleurd door harde grenzen van de rechtsstatelijke kern, maar door de zachtere schil van tradities en mores.

Afrondend: bekritiseerbaarheid verlangt meer ruimte voor een communicatieve rechter. Op het niveau van de individuele zaak vraagt dat om een debat over een hedendaagse houding, stijl en daarmee roloppvatting van de rechter(s) op de zaak. Op dit punt vallen de huidige individuele grenzen heel wel aan te passen. De harde kern waaraan niet valt te tornen is het principiële belang van de rechterlijke onpartijdigheid, niet de stijl waarin die is gegoten. Veel minder principieel begrensd is de communicatieve houding op het niveau van het instituut. Hier kent de speelruimte een flinke breedte, wat overigens niet wil zeggen dat het debat hierover een eenvoudige zal zijn. Hier zal het namelijk moeten gaan over het doorredeneren van de vraag wat onafhankelijkheid op het vlak van communicatie betekent, gegeven dat voor de buitenwereld het collectief van individuen de beeldvorming van het instituut bepaalt.

5.2.3 DE SPEELRUIMTE BIJ FINALE OORDELEN

Een belangrijk thema in de discussie over bekritiseerbaarheid is het al eerdergenoemde belang van finaliteit. Een essentiële en nogal basale reden dat bekritiseerbaarheid niet zonder meer past in het (zelf)beeld van rechters is dat de onafhankelijke en onpartijdige rechter als neutrale derde juist tot taak heeft om discussies en slepende onenigheden tot een afronding te brengen. De rechter is ook in de positie gesteld om dit te doen. Sommigen menen zelfs dat de behoefte aan neutrale geschillenbeslechting alleen nog maar zal toenemen onder invloed van onder meer een groeiende maatschappelijke diversiteit en de toename van het aantal contacten dat mensen onderhouden. En – Fukuyama (1995) aan het woord latend – een “low trust society” brengt volgens sommigen een groot beroep op rechtspraak met zich mee: als het sociale weefsel minder boogt op onderling vertrouwen, komt institutioneel vertrouwen meer op de voorgrond te staan ter compensatie van het tanende intersubjectieve soort. De roep om bekritiseerbaarheid lijkt echter roet in het eten te gooien, omdat onbepaald institutioneel vertrouwen juist ter discussie wordt gesteld. Daarmee lijkt de rechtspraak in een soort *Catch 22* gevangen te zitten. Als zij een discussie succesvol afkapt voldoet zij zagezegd aan haar staatsfunctie, maar daarmee voldoet zij niet aan maatschappelijke verwachtingen, die immers een (blijvende) open discussie impliceren.

Zou publieke discussie over sommige in het oog springende zaken inderdaad kunnen leiden tot minder institutioneel vertrouwen, en hoe zwaar weegt dat dan? Staan blijft dat knopen doorhakken een meer kenmerkende metafoor

is voor de rechtspraak dan knopen ontwarren. Het is de zogenaamde ‘sprong van Scholten’: de rechter ziet in een procedure allerlei onverenigbare gezichtspunten aan zich voorbijtrekken, maar geeft op een gegeven moment toch een ‘klap’ op de zaak door de sprong naar resoluutheid te maken (Vranken 2005). De ‘rechtsorde’ en de rechtspraak dragen daarmee velerlei kenmerken die gezien moeten worden in het licht van het ‘schrikbeeld’ van een oneindige regressie – of oneindige discussie. Voor de functie rechtspraak geldt: iemand moet het doen, iemand moet het pleit beslechten. Eigenlijk is dit een overkoepelende kwestie, die diverse andere discussies over de speelruimte voor bekritisbaarheid voedt. Toch is het zaak om (in de woorden van de rechtsfilosoof Unger) “false necessity” tegen te gaan: er zijn vele manieren om de vrede stichtende en daarmee ‘eindoordelende’ functie van de rechtspraak recht te doen.

De maatschappelijke behoefte aan finale oordelen is onverminderd groot, maar het finale karakter daarvan blijkt tegelijkertijd moeilijker te toeleren. Die paradox impliceert dat rechters de speelruimte zouden moeten verkennen van hun aloude functie als sluitstuk van de rechtsstaat, maar nu waargemaakt binnen een kritisch geworden binnen- en buitenwereld. Het ‘maatschappelijk product’ van de rechtspraak blijft immers ongewijzigd: het bieden van geschilbeslechting in het klein en in het groot, door knopen door te hakken ten aanzien van wat burgers (of een burger en een overheidsinstantie) verdeeld houdt en in toenemende mate ook ten aanzien van het beslechten van publieke controverses. De rechter kan het kortom nog steeds tot zijn taak rekenen om discussies af te sluiten. In die zin lijkt deze rechterlijke taak strijdig met het bieden van speelruimte voor bekritisbaarheid. De spanning die dat oplevert zal voelbaar blijven, maar dat laat onverlet dat er manieren gevonden kunnen worden om beide belangen aan boord te nemen. Het instrument strafrechtelijke herziening is een illustratieve kandidaat om deze reflectie op toe te passen. Hier laat zich goed zien welke zwaarwegende belangen er tegenover finaliteit kunnen staan. Er staat veel op het spel: van het voorkomen of anders redresseren van onterechte veroordelingen tot de kwestie of het erkennen van fouten nu wel of juist niet bijdraagt aan rechterlijk gezag.

Prudent gehanteerde twijfel

‘Twijfel’ zou het instrument kunnen zijn waarmee de speelruimte van finale oordelen valt te verkennen. Het zwaarwegende belang dat bij strafrechtelijke herziening tegenover finaliteit staat is in feite namelijk twijfel. Twijfel aan de deugdelijkheid van een veroordeling, maar in de toekomst ook twijfel aan een vrijspraak, als de wetgever de ‘herziening ten nadele’ invoert. Zelfs met de recente versoepeling van de herzieningsregeling kent Nederland een zeer restrictieve ‘achterdeur’ om definitieve rechterlijke oordelen nog aan

te tasten.³ Het essentiële kenmerk van de huidige situatie – na een aantal bekende ‘rechterlijke dwalingen’ zoals ten aanzien van de Schiedammer Parkmoord⁴ en meer recent de Peacock-zaak⁵ – is dat twijfel niet zomaar komt bovenborrelen, maar het product is van niet-aflatend speurwerk van buitenstaanders, of dat nu (misdadig)journalisten zijn of wetenschappers die kritisch naar dossiers kijken. Twijfel is kortom het resultaat van de weigering om finaliteit voor lief te nemen. Als twijfel het instrument is om de speelruimte te verkennen, welke modus past de rechtspraak dan bij de inzet van dit instrument?

In principe past de rechtspraak terughoudendheid, want als er geen echte, uitgekristalliseerde aanleiding is om het gegeven vonnis onderuit te halen, dan moet de rechtspraak zelf de laatste zijn die twijfel een voedingsbodem geeft. Maar tegelijkertijd moet het rechterlijk systeem onder bijzondere omstandigheden twijfel wel wat ruimte kunnen geven. En de individuele rechter zal dat in zekere zin ook moeten doen. De propositie dat alle veroordelingen, wat het aandeel van de rechter zelf betreft, waterdicht zijn, kan gegeven de in dit betoog geschetste ontwikkelingen niet langer als assumptie gelden. Dat laatste is echter officieel nog steeds het geval, omdat het strafrechtelijk novum-begrip vasthoudt aan de gedachte dat een zaak alleen kan worden opengemaakt vanwege omstandigheden die de rechter *niet had kunnen kennen*. Daarmee sluit het begrip de mogelijkheid uit dat de rechter *zelf* fouten heeft gemaakt. Met andere woorden: formeel juridisch gezien is de rechter onfeilbaar.

Naar aanleiding van enkele geruchtmakende herzieningszaken wordt inmiddels van diverse zijden een uitbreiding van het novum-begrip bepleit. In de woorden van oud-advocaat-generaal bij de Hoge Raad Jan Leijten (2008: 1028), terloops nog even opmerkend dat de onfeilbaarheid van het rechterlijk apparaat nog net iets minder gewaarborgd lijkt te zijn dan die van de paus:

“Ik denk dat rechters er niet boos over dienen te worden of zijn als gezegd wordt dat ook zij in hun arbeid, die van zo groot belang is, geheel te goeder trouw fouten kunnen maken (...), anders gezegd dat ook hun onherroepelijke oordelen gefalsificeerd kunnen worden.”

De Hoge Raad omzeilt in zijn jurisprudentie over het novum-begrip deze ‘onfeilbaarheid’ echter vakkundig, en probeert zo ongeacht wettelijke beletsel tot een werkbare inzet van het herzieningsinstrument te komen. Er zal daarom een andere manier gevonden moeten worden om de rechter als sluitstuk te positioneren.

De bestaande grens – het punt waarop de rechtspraak niet verder bevestigd kan worden – voldoet niet meer. Wellicht is deze klassieke grens bij te stellen door ze te vervangen door een niet-absolute notie van *prudentie*, oftewel een punt waarop de rechtspraak met gepaste voorzichtigheid kan worden bevestigd. Gepaste voorzichtigheid betekent bijvoorbeeld dat het in eerste instantie moet gaan om het bevestigen op de wijze waarop het rechterlijk oordeel tot stand kwam en niet het op voorhand onderuit halen van het oordeel zelf. Dergelijke voorzichtigheid is niet zozeer vereist vanwege de status van de rechtspraak – dat is vanuit maatschappelijk perspectief een steeds kanslozer wordende verdedigingslinie – maar vanwege de maatschappelijke functie van de rechter als geschilbeslechter, en het belang van *closure* hierbij (vgl. Griffioen en Prins 2012). Langs die band kan bovendien goed worden betoogd dat *prudentie* ook kan worden verlangd van buitenstaanders. *Fact-checkers* en maatschappelijke ‘hulprechters’ hebben – als burgers zagezegd – immers ook een verantwoordelijkheid voor de integriteit van het ambt dat zij bekritisieren. Wellicht verdient het daarom overweging om er via een Angelsaksisch geïnspireerde *contempt of court*-achtige constructie voor te zorgen dat buitenstaanders niet al te makkelijk via het instrument van twijfel een loopje met de rechter nemen. Zeker nu er in de huidige constellatie alleen maar omslachtige paden voor de handhaving van een dergelijke norm zijn, zoals bijvoorbeeld de civiele zaak over de ‘goede naam’ van ‘klusjesman’ in verband met de Deventer moordzaak⁶, waarbij deze paden bovendien niet in directe zin de integriteit van de rechter kunnen waarborgen.

De noodzaak tot *prudentie* en daarmee de grenzen worden overigens ingegeven door nog een andere overweging. Perfectionisme kent namelijk ook zo z’n kosten. Anders gesteld: voor de rechterlijke feitenvaststelling en daarmee ‘waarheidsvinding’ zal letterlijk ook ‘een prijs moeten worden betaald’. De rechter is gehouden om recht te spreken op basis van een adequate lezing van ‘de feiten’. Maar vaststelling van de feiten kost geld, en wel meer naarmate ze rigoureuzer en/of publieker wordt aangepakt. Uiteindelijk mag deze feitenvaststelling de belastingbetaler ook niet onverantwoord veel kosten. Een rechtszaak is een afgeronde tijds capsule, aan het eind waarvan een beslissing moet worden genomen, alle resterende twijfel ten spijt (vgl. Loth 2012). Hoe deze strijdende belangen – kostenbeheersing tegenover *rigueur* – zich tot elkaar verhouden is goed af te leiden uit het vraagstuk van de wetenschappelijke kwaliteit van het rechterlijk oordeel. Voor de rechter is het welhaast onmogelijk recht te doen aan de wetenschappelijke complexiteit van de vraagstukken die zich voor zijn oog afspelen. En voor de buitenwereld is het, zeker wanneer er een karavaan van deskundigen is voorbijgetrokken, zoals bij de balpenmoordzaak⁷ het geval was, moeilijk te traceren welke rol al die wetenschappelijke inbreng heeft gespeeld voor de uiteindelijke bewijsvaststelling (Bal 2005). Om dit te redresseren wordt wel gepleit voor een soort

wetenschappelijk debatmodel in de rechtszaal (Van der Velden 2011), maar daarbij wordt niet nader ingegaan op de enorme (financiële) inspanning die het zou vergen om af te stappen van de bestaande praktijk van wetenschappelijke verantwoording van het rechterlijk bewijsoordeel.

Toch, strafrechtelijke herziening is – en blijft hopelijk – zeldzaam. Of dat nu in de civiele, bestuurs- of strafrechtelijke context is: rechters worden veel vaker op alledaagsere manieren geconfronteerd met het feit dat hun ‘laatste woord’ moeilijk valt. Dezelfde spanning als hierboven geschetst doet zich bijvoorbeeld voor met betrekking tot het woordvoederschap van de rechtspraak. De natuurlijke wijze (ook van persrechters) om momenteel een zaak toe te lichten is een soort ‘opgeruimd staat netjes modus’ (vgl. de houding van rechters zoals omschreven door Latour 2010: 210 e.v.). De zaak is afgehandeld, en wat rest is een toelichting van de beslissing. Vanuit de denkrichting van bekritisiseerbaarheid zou het oordeel – ter ondersteuning van de finaliteit die het (toch) moet hebben – van meer kleur kunnen worden voorzien door een meer extern georiënteerde presentatie en toelichting. Deze kwestie van presentatie hangt samen met – maar is ook los te zien van – het karakter van de rechterlijke beslissing zelf (waar het onderstaande thema over gaat). Daaraan kan immers overduidelijk ook een meer of minder communicatieve invulling worden gegeven.

Afrondend: er zijn vele manieren om de ‘discussie-afsluitende’ functie van de rechtspraak gestand te doen. De ‘methoden en technieken’ die het Nederlandse recht en Nederlandse rechters erop nahouden zijn niet op voorhand boven twijfel verheven. De grote aandacht voor enkele geruchtmakende ‘rechterlijke dwalingen’ heeft ook al veel in beweging gezet. Meer aandacht voor een omgevingsbewustere presentatie bij rechtszaken die stof doen opwaaien biedt de buitenwereld meer zicht op de complexiteit waardoorheen de rechter zich een weg moest banen. Op die manier kan de finaliteit die het oordeel (toch) moet hebben van iets meer kleur worden voorzien. De rechtspraak, en met name hoogste rechtscolleges, staan voor de opgave om speelruimte voor deze finaliteit te verkennen in de uitdagende context van een kritisch geworden binnen- en buitenwereld, waardoor de functie van sluitstuk van de rechtsstaat haar vanzelfsprekendheid verliest. Zoals gezegd, de maatschappelijke behoefte aan finale oordelen is onverminderd groot, maar het finale karakter daarvan blijkt tegelijkertijd moeilijker te tolereren. In dit spanningsveld zou bediscussieerd moeten worden hoe de rechtspraak zich ook ten aanzien van definitieve oordelen kan laten bevragen, zonder haar maatschappelijke functie als geschillen*beslechter* teniet te doen. Een nieuwe norm voor deze interactie met kritische buitenstaanders zou gelegen kunnen zijn in ‘prudentie’ (gepaste voorzichtigheid), ter vervanging van de onaantastbaarheden die het rechtssysteem traditioneel opwerpt.

5.2.4 DE SPEELRUIMTE VOOR NAVOLGBARE RECHTSVORMING

Er is, zoals al eerder in dit betoog gesignaleerd, zelfs in een rechtsstatelijke setting altijd wel iets te doen aan rechterlijke beslissingen die ‘ongelukkig’ uitvallen, ondanks de finaliteit die aan het rechterlijk werk is toegekend. De meest in het oog springende manier is om de wet te wijzigen die de grondslag vormde voor de interpretatie van de rechter. De wetgever past met een zekere regelmaat, zeker in het fiscale domein, de regelgeving aan na een in politieke zin onwenselijke wetsinterpretatie door de rechter. Dit zijn echter interacties ‘binnen het systeem’, die er op zich meer of minder harmonieus aan toe kunnen gaan, maar geen directe interacties met maatschappelijke gevoelens en belevingen betreffen. Maar ook ten aanzien van die maatschappelijke connectie laat de rechtspraak bij de toepassing van het recht zien de aansluiting te (willen) houden met het sociale klimaat. Zo is het een vrij normaal verschijnsel, hoewel ook weer niet dagelijks in de rechtszaal te zien omdat het hier de grote maatschappelijke kwesties betreft, dat de interpretatie van begrippen expliciet wordt aangepast aan veranderende opvattingen in de samenleving. Een klassiek voorbeeld zijn de verwijzingen naar ‘zeden’ in de strafwet, en hun relevantie voor de verspreiding van pornografisch materiaal.⁸ Een modern voorbeeld is de manier waarop het Europees Hof voor de Rechten van de Mens transseksualiteit onder de bescherming van het grondrecht op privacy heeft gebracht (*Goodwin – Verenigd Koninkrijk*⁹). Er is met andere woorden sprake van een globale communicatie tussen de domeinen van rechtspraak en maatschappij, tussen de grote vragen waarvoor de rechter gesteld is en de grote bewegingen die zich in de maatschappij voltrekken.

Maar hoe navolgbaar zijn eigenlijk de overwegingen die voor de rechter aanleiding vormden tot een koerswijziging en valt hier eventueel meer speelruimte voor bekritiseerbaarheid te vinden? Alhoewel de rechtsvormende oordelen, zeker de voornoemde EHRM-uitspraken, zich kenmerken door een vrij systematische verantwoording, stuit bekritiseerbaarheid momenteel zeker op een grens waar het de beweegredenen achter de rechtsvorming betreft. Het is namelijk veelal nagenoeg onnavolgbaar hoe de rechter denkt de tekenen des tijds te kunnen lezen en interpreteren (Drion 2009).

Professionele volgers duiken bij het ‘om gaan’ van bijvoorbeeld de Hoge Raad op de uitspraak om de beweegredenen van de rechter en de implicaties van de keuze speculatief in te vullen. Daarbij velt deze juridische gemeenschap van buitenstaanders – kortweg ‘de doctrine’ – soms ook een kritisch oordeel over de noodzaak en wijsheid van de gemaakte rechtsvormende keuze. Maar dit laat onverlet dat de precieze gang van zaken in de communicatie tussen rechtsvorming en maatschappij in nevelen gehuld blijft. Dat doet

zich in de Nederlandse rechtscultuur in sterkere mate voor dan elders (bijv. in de aangehaalde context van Straatsburgse rechtspraak), doordat het officiële spreken van de rechter alhier naar Frans model collegiaal, summier en onderkoeld van stijl, kortom gesloten is. Er zijn tal van systeemkeuzes en wijzigingen van rolopvatting te bedenken die hierin verandering kunnen brengen. Het meer ‘openwerken’ van de argumentatie van vonnissen komt dan in beeld, met als uiterste variant het publiceren van de individuele opvattingen van rechters (*dissenting en concurring opinions*).

Voor het debat over de speelruimte van (beter) navolgbare rechtsvorming zijn in ieder geval twee opties voor het bijstellen van de huidige grenzen te agenderen. De eerste gaat over de ruimte om collegiale beslissingen meer discursief vorm te geven, daarmee meer of minder houvast gevend om ‘er iets van te vinden’. De tweede betreft de systeemkeuze om de individuele opvattingen van rechters (*dissenting en concurring opinions*) te publiceren.

Meer discursiviteit

Wat betreft de eerste optie: ook met behoud van een model van collegiale besluitvorming is er ruimte om meer houvast te bieden voor maatschappelijke discussie en kritiek. Want hoe apodictischer de uitspraak, hoe minder handvatten er zijn voor buitenstaanders om er iets van te vinden. Een uitspraak in de trant van het Franse Conseil Constitutionnel heeft weliswaar een resolute, finale uitstraling, maar is tegelijkertijd uitgesproken oncommunicatief. Daarmee is echter niet gezegd dat achter zo’n uitspraak geen rijkdom van debat kan schuilen. Sommigen betogen zelfs het tegendeel. Zo wijzen Adams en Broeren (2013, deze bundel) maar ook Latour (2010) er op dat een spaarzame publieke communicatie over de anatomie van rechterlijke beslissingen juist kan correleren met openheid van blik en vrijheid van debat bij de totstandkoming daarvan. Als de buitenwereld meekijkt is het immers heel anders discussiëren. Die lijn volgend zou de keuze van het meest wenselijke model gevangen zijn in een dilemma: het zou gaan tussen discursieve publieke rechtspraak waar ‘weinig achter steekt’, of verhullende publieke rechtspraak met een hoge mate van discursiviteit achter de coulissen.

Waar de speelruimte voor navolgbare rechtsvorming via de hierna te bespreken *dissenting opinions* nog principieel is afgegrensd, geldt dat niet voor discursiviteit. Hier liggen de grenzen verankerd in de zachtere schil: rol-opvatting, de stijl van redeneren en het omgaan met tegenwerpingen. In feite gaat het hier om een kwestie van rechtscultuur, en daarmee om de samenhangende keuzes (Adams en Broeren 2013, deze bundel; Giesen en Vranken 2003: 175) die bij elkaar bepalen hoe het officiële spreken van de rechter gestalte krijgt. Het geheel van die organisch gegroeide en samenhangende praktijken kan zoals gezegd voor Nederland omschreven worden als de adoptie (sinds

eeuwen) van een (gematigd) Franse, apodictische stijl. De vraag is echter gewettigd of deze wijze van redeneren en motiveren wel allemaal even essentieel is en meer nog, bij de huidige tijd past.

Dat met een minder kale redeneerstijl successen vallen te vieren laat in ieder geval PROMIS zien. Dit initiatief mag als vaandeldrager gelden van de inzet die de rechterlijke macht hierin uit eigen beweging heeft getoond. Maar deze ontwikkeling valt zeker verder door te trekken naar andere rechtsgebieden. Tekenend zijn de resultaten van het experiment onder redactie van Giesen en Vranken (2003: 174) met het herschrijven van bestaande civiele arresten van de Hoge Raad naar een meer open en discursieve stijl waarin “zeer duidelijk de argumenten voor en tegen een bepaalde oplossing naast elkaar gezet en afgewogen worden”. Ook binnen de rechterlijke macht wordt de wens geuit op dit vlak stappen in de richting van bekritisbaarheid te zetten (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Opmerking verdient overigens dat de Hoge Raad zelf de motiveringseisen die hij oplegt aan lagere rechters door de jaren heen ook al heeft opgeschroefd.

De discussie over navolgbare rechtsvorming kent overigens nog een thema. Het gaat dan niet zozeer om het bieden van meer handvatten voor buitenstaanders over het *waarom* van het meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen, maar veeleer *dat* de rechtspraak meebeweegt en *dat* rechters aanpassingen onder maatschappelijke druk doen. De mate waarin de rechterlijke macht zich bij de oordeelsvorming laat beïnvloeden door de samenleving is nogal onnavolgbaar in zijn details, maar goed zichtbaar in zijn grote lijnen.

Dit valt duidelijk terug te zien bij een thema dat de gemoederen nogal bezighoudt, namelijk ‘strenger straffen’. In een notendop komt het hierop neer: de politiek heeft de indruk dat rechters in Nederland te mild straffen, daarbij gebruikmakend van het argument ‘de bevolking wil strengere straffen’. Alhoewel het standpunt van burgers soms flink genuanceerder blijkt te liggen (Van Tulder en Kroon 2012: 2234), is belangrijker voor hier dat wetenschappelijke studies laten zien dat rechters de strafmaat gemiddeld genomen hebben opgeschroefd. Zo is de strafrechter in de periode 2000–2009 voor hetzelfde soort misdrijven ruim 10 procent zwaarder gaan straffen (Van Tulder 2011 en studies vermeld in Van Tulder en Kroon 2012: 2234).

Nu heeft de rechtspraak een (nogal evidente) eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van strafmaten. Tegelijkertijd wil ze responsief zijn ten opzichte van maatschappelijke opvattingen. Toch, de aanpassingen die de rechtspraak vanuit een responsieve houding doet waar het om de strafmaat gaat – en die op een geaggregeerd niveau dus wel degelijk zichtbaar zijn – ontgaan kennelijk degenen (burgers) die de claim hadden neergelegd. En daarmee is nog

een thema voor het debat over navolgbare oordeelsvorming geagendeerd en wel over de strategie die ingeeft in hoeverre aanpassingen die rechters (en daarmee de rechtspraak) onder maatschappelijke druk (blijken te) doen, al dan niet naar de buitenwereld gecommuniceerd worden. Hier gaat het niet primair om rolopvatting van individuele rechters. *Pièce de résistance* is hier toch weer wie er namens de rechtspraak expliciteert en uitlegt (en op welke manier) dat er strenger wordt gestraft dan voorheen, al dan niet met de toevoeging dat uit onderzoek blijkt dat burgerpanels die even rechter mogen spelen niet strenger straffen dan echte rechters (Wagenaar 2008).

Dissenting opinions

De tweede optie bij meer speelruimte voor navolgbare rechtsvorming – *dissenting en concurring opinions* – is uitdagender. Binnen de Nederlandse rechterlijke macht zijn de meningen over de introductie hiervan verdeeld: zo is slechts 24 procent van de door de WRR geënquêteerde rechters voorstander van de invoering op het niveau van de Hoge Raad (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Toch is het beeld aanzienlijk genuanceerder wanneer met rechters nader inhoudelijk wordt gediscussieerd (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, idem). Daarbij toont een aantal prominente rechters, onder wie de president van de Hoge Raad Corstens, zich al langer voorstander van het openbaar maken van de individuele opvattingen van oordelende rechters. Ook buiten de rechtspraak valt de oproep tot het publiceren van minderheidsstandpunten met regelmaat te horen. Want, zoals Chavannes het in zijn Rechtspraaklezing verwoordde:

“Openlijk serieus debat is een teken van volwassenheid, niet van zwakte. U voedt de publieke opinie met betekenisvolle strijdpunten. Ik heb in de Verenigde Staten gezien hoe dat bijdraagt aan een zinvol publiek debat. Het leidt de aandacht af van eindeloos herhaalde bijzaken. *Dissenting opinions* maken het recht spannender op een terzake manier” (Chavannes 2011: 9).

Ook blijkt een regelmatig te vernemen tegenargument, namelijk dat met deze stap een aan onze rechtscultuur vreemd element uit de Angelsaksische traditie wordt binnengehaald, een misvatting: niet alleen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, maar in diverse Europese landen zoals Duitsland, Griekenland, Spanje, Portugal, Hongarije, Bulgarije en Tsjechië (Laffranque 2003: 165) wordt het systeem in verschillende vormen toegepast.

Vanuit een perspectief van bekritiseerbaarheid zijn *dissenting opinions* de meest evidente stap voorwaarts. In de huidige tijd loopt het argument van de magie van de uniforme uitspraak zo langzamerhand tegen grenzen op en ligt de vraag voor of vanuit de erkenning dat rechterswerk ook mensenwerk is, een systeemaanpassing niet aan de orde is. *Dissenting*

opinions kunnen ruimte geven voor een dieper inzicht in zowel de juridische argumentatie als de verschillen van inzicht. Daarnaast kan het systeem de rechtsvorming meer kleur geven door de ‘verlamming’ van verplichte consensus weg te nemen. Daarbij hoeft het overigens niet per definitie te gaan om het scherpere van opinies, maar zeker ook om het laten zien dat verstandige mensen tot tegengestelde opvattingen kunnen komen, en hoe die redeneringen dan lopen. De discussie over de wijsheid van de gemaakte rechtsvormende keuzes en de overwegingen die daaraan ten grondslag lagen, kan vervolgens zowel in vakkringen als in het publieke debat zinvol gestructureerd worden door publicatie van niet alleen het arrest, maar ook een eventueel minderheidsstandpunt. Zeker in het licht van de ambitie van de Hoge Raad om zich meer op de rechtsvormende taak te richten, is het zowel verhelderend als inzichtelijk welke argumenten in een specifieke zaak en in een specifieke context wel en juist niet doorslaggevend bleken.

Natuurlijk zal deze stap naar bekritiseerbaarheid met de nodige spanning gepaard gaan. Voor de individuele rechter kan het betekenen dat *zijn* gezag er enigszins door wordt ondermijnd. Maar als geheel kan de rechtspraak aan gezag winnen nu burgers die het in een belangrijke zaak oneens zijn met de uitspraak, via de *dissenting opinion* het gevoel krijgen dat zij niet alleen staan in hun afwijzing van die uitspraak. En zeker, individuele rechters zullen onderdeel van de publieke discussie worden. Maar in landen waar met het systeem wordt gewerkt is het effect ook dat rechters én hun redeneringen voor het publiek kenbaar zijn. Het gevoelen is niet dat de rechterlijke oordeelsvorming tot de ‘geheime’ binnenkamersfeer beperkt blijft. Daarbij levert het gematigde Nederlandse meerpartijenstelsel vermoedelijk een heel ander soort minderheidsstandpunten op dan in de vaak aangehaalde situatie van de Verenigde Staten: minder politiek, maar meer juridisch gemotiveerd. En zeker, niet valt te ontkennen dat de enkele mogelijkheid dat rechters met een minderheidsstandpunt naar buiten kunnen komen betekenis heeft voor de discussie in de raadkamer. Maar daarmee staat niet het geheim van de raadkamer – en daarmee de vrije en ongehinderde discussie – als zodanig op de tocht. Een *dissenting opinion* is immers iets anders dan een verbatim-verslag van wat zich in de beslotenheid van de raadkamer afspeelt. Bovendien: consensus zal niet verdwijnen met het invoeren van de mogelijkheid om af te wijken. Sterker nog: bij het merendeel van de arresten zal consensus waarschijnlijk de praktijk zijn. En ten slotte, dat het systeem op gespannen voet met finaliteit zou staan is een argument dat in de huidige tijd zijn kracht lijkt te hebben verloren. Het finale karakter van uitspraken blijkt, zoals al aangegeven, sowieso moeilijker te tolereren.

Maar ook bij een systeem van minderheidsstandpunten komen grenzen in beeld. Bijvoorbeeld als discursieve openheid zal afdoen aan begripsmatige helderheid, zodat de discussie oneindig kan voortslepen. Een uitspraak voorzien van een minderheidsstandpunt kan immers wel hoog scoren op de maatstaf van bekritisbaarheid, maar tegelijkertijd tekortschieten op helderheid en begrijpelijkheid, zoals het voorbeeld van de *Obama-care*-uitspraak van het Amerikaanse *Supreme Court* in juni 2012 liet zien.¹⁰ Die uitspraak is *juist* door de transparantie van het verschil van mening van individuele rechters een lappendeken van coalities en breekpunten over verschillende inhoudelijke onderdelen geworden, die uitermate moeilijk te doorgronden is. Grenzen zullen er eveneens kunnen zijn vanuit de onverzettelijkheid die soms nodig is om daadwerkelijk de betekenisvolle rol van tegenwicht in de politieke orde te kunnen spelen. De rechtspraak is in de politieke dynamiek immers noch een windvaan noch een barometer. Maar deze grenzen zijn niet als principes in steen gebeiteld. Ze laten zich stellen afhankelijk van de context van de zaak en achterliggende belangen.

Afrondend, speelruimte voor (beter) navolgbare rechtsvorming is zeer wel voorhanden door collegiale beslissingen meer discursief vorm te geven. Daarmee valt de buitenwereld meer houvast te geven in het duiden, bekritisseren of accepteren van het oordeel. Wat betreft de speelruimte voor *dissenting opinions* valt vanuit de huidige tijdgeest en de argumenten te betogen dat de bewijslast eerder bij de tegenstanders dan bij de voorstanders van dit instrument ligt. Dat geldt zeker waar het de introductie op het niveau van de hoogste rechterlijke instantie betreft. Juist een systeem van minderheidsopvattingen kan met juridisch gestructureerde, niet-emotionele redeneringen het recht menselijk maken, maar tegelijk serieus houden.

5.2.5 GEEN SIMPELE OPTESOM

Vele bestaande grenzen, zo volgt uit het voorgaande, blijken uiteindelijk ‘methoden, technieken en mores’ die het Nederlands recht en de partners in de trias erop na (wensen te) houden. Ze geven betekenis aan de bijzondere positie van de rechtspraak in het staatsbestel, maar zijn als zachte schil in principe aan te passen aan de tijd. Soms blijkt het omhulsel een duidelijk zichtbare kern en daarmee niet te passeren grens te raken (zoals de rechterlijke onpartijdigheid). In andere gevallen is een harde kern van de rechtsstatelijkheid minder prominent in beeld (het communicatieve instituut rechtspraak). Maar duidelijk is: speelruimte voor bekritisbaarheid is voorhanden.

Toch zal de stap naar bekritisbaarheid geenszins eenvoudig zijn. Het gaat immers niet om een simpele optesom van speelruimtes. De uitdaging zal zijn om gegeven de context op waarde te schatten welke grenzen van levensbelang

zijn en welke door de tijd zijn ingehaald en wellicht beter vergeten kunnen worden. Zo zal op het niveau van de lagere rechtspraak de aandacht eerder uit moeten gaan naar het benutten van de speelruimte voor onderzoekbaarheid en een meer communicatieve rechter, dan een zoektocht naar alternatieve manieren om de ‘eindoordelende’ functie van de rechtspraak recht te doen of navolgbare rechtsvorming in te kleuren. Deze laatste twee zullen vanuit bekritiseerbaarheid daarentegen juist wel geagendeerd moeten worden op het niveau van de hoogste rechters.

Een uitdaging zal het eveneens zijn te onderzoeken hoe de verschillende grenzen of te benutten ruimten met elkaar samenhangen. Sommige grenzen zijn immers niet uniek voor één speelruimte. Zo duikt de spanning tussen autonomie en hiërarchie (sturing) regelmatig op. Ook zal het kostenplaatje dat hiervoor is opgeworpen in het kader van een uitgebreidere discussies over de feitenvaststelling voor meerdere speelruimtes relevant zijn. En dat geldt eveneens voor het argument (de veronderstelling) dat het vertrouwen kan toenemen of juist zal afnemen door meer bekritiseerbaarheid. Ten slotte zal het antwoord op de vraag of een schil aan te passen valt en daarmee een grens te verleggen is of verlegd behoort te worden, afhangen van de weging van de in het geding zijnde waarden. Weegt het recht op een eerlijk proces – een van de redenen om twijfel ruimte te geven en zaken te herzien – uiteindelijk niet zwaarder dan autonomie van de rechter? Deze laatste staat immers juist *ten dienste* van het eerlijke en rechtvaardige proces (zie ook: Mak 2007).

De vraag naar de ruimte voor bekritiseerbaarheid als onderdeel van het bredere concept transparantie kan – zo is de centrale boodschap van dit betoog – niet zomaar worden weggedacht. Zeker niet wanneer ook de vraag naar het gezag van het instituut rechtspraak meespeelt. Kortom, de discussie over transparantie dient over meer te gaan dan alleen de vraag of iets meer openbaar en begrijpelijker moet zijn. Hiermee is zeker niet gezegd dat de stap naar bekritiseerbaarheid oncontroversieel is. Tegelijkertijd ligt bij de rechterlijke macht de opdracht om te expliciteren welke ruimte ze hierin wel of juist niet wenst te nemen, en welke overwegingen en waarden hieraan ten grondslag liggen. Kortom, van welke grenzen vindt de rechtspraak dat ze heel wel zijn aan te passen en voor welke grenzen geldt dat ze in het belang van de rechtsstaat niet te passeren zijn?

NOTEN

- 1 Nog los van de financiële implicaties: “De kosten van de externe transparantie moet de rechtspraak uit de pXQ-gelden van het Ministerie halen. (...) Ook de kosten voor de afdeling communicatie en de tijd van de persrechters dienen gerechten uit de eigen begroting te halen. Dit leidt ertoe dat de afdelingen communicatie qua omvang en taakstelling behoorlijk verschillen van elkaar. In 2009 beschikte een van de kleinste gerechten over 0,5 fte en een van de grootste gerechten over ruim 5 fte communicatiemedewerker” (Westra 2013, deze bundel).
- 2 Rb. Utrecht, 27 september 2012, LJN: BX8555.
- 3 Zie de Wet hervorming herziening ten voordele, *Stb.* 2012 404.
- 4 Herzieningstoewijzing: Hoge Raad, 25 januari 2005, LJN: AS1872.
- 5 Vordering advocaat-generaal der Hoge Raad tot herziening, 5 juni 2012, LJN: BW7190.
- 6 Rb. Amsterdam, 25 april 2007, LJN: BA3691; Hof Amsterdam, 7 april 2009, LJN: B10274.
- 7 Rb. Den Haag, 13 oktober 1995, LJN: AK3553; Hof Den Haag 4 april 1996, NJ 1996, 441.
- 8 Zie onder meer: HR 19 november 1974, NJ 1975, 133 (Egmondse nudist-arrest) en HR 13 juni 1972, NJ 1973, 297 (Pornobladen-arrest).
- 9 EHRM 27 maart 1996, no. 17488/90, NJ 1996, 577.
- 10 Supreme Court (vs) 28 juni 2012, Nationale Federation of Independent Business et al. v. Sebelius of Health and Human Services, et al., www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/11-393c3a2.pdf.

LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN

Functieaanduiding ten tijde van interview

Dhr. prof. mr. J.M. Barendrecht, hoogleraar Privaatrecht, Universiteit van Tilburg, bijzonder hoogleraar Hague Institute for the Internationalisation of Law (HIIL)

Mevr. drs. C.C.M. van Blijswijk, programmamanager Wetenschappelijk Bureau bij Raad voor de rechtspraak

Dhr. mr. H.J. Bolhaar, voorzitter College van procureurs-generaal om

Dhr. mr. H.N. Brouwer, vicepresident rechtbank Amsterdam

Dhr. mr. G.J.M. Corstens, president Hoge Raad

Dhr. dr. M.T. Croes, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum onderzoeksafdeling Rechtsbestel, Wetgeving, Internationale- en Vreemdelingaangelegenheden

Dhr. prof. dr. P. Dekker, Onderzoeksgroep Participatie en Bestuur van Sociaal Cultureel Planbureau/hoogleraar Civil Society, Universiteit van Tilburg

Dhr. dr. F. van Dijk, directeur Strategie en Ontwikkeling bij Raad voor de rechtspraak

Dhr. dr. F.C.J. van der Doel, directie Rechtsbestel van het ministerie van Veiligheid en Justitie/European Commission for the Efficiency of Justice

Dhr. mr. J.P.H. Donner, vice-president Raad van State

Dhr. prof. dr. H. Elffers, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving/hoogleraar Empirische bestudering van de strafpleging, Vrije Universiteit Amsterdam

Dhr. mr. F.W.H. van den Emster, voorzitter Raad voor de rechtspraak

Dhr. prof. mr. A.A. Franken, hoogleraar Straf(proces)recht, Universiteit Utrecht/strafrechtadvocaat

Mevr. prof. dr. L.E. Groot-van Leeuwen, hoogleraar Rechtspleging, Radboud Universiteit Nijmegen

Dhr. prof. dr. M.L.M. Hertogh, hoogleraar Rechtssociologie, Rijksuniversiteit Groningen

Dhr. mr. F. Jensma, journalist *NRC Handelsblad*

Dhr. dr. J.W. de Keijser, Instituut voor Strafrecht en Criminologie, Universiteit Leiden

Dhr. mr. A.O. van der Kerck, raadadviseur, ministerie van Algemene Zaken

Mevr. dr. C.M. Klein Haarhuis, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum onderzoeksafdeling Rechtsbestel, Wetgeving, Internationale- en Vreemdelingaangelegenheden

Dhr. mr. dr. A. Klijn, voormalig adviseur wetenschappelijk onderzoek van de Raad voor de rechtspraak

- Mevr. mr. A.E.M. Knippenbergh**, vertegenwoordiger platform communicatie-adviseurs Raad voor de rechtspraak
- Dhr. prof.dr. P.J. van Koppen**, hoogleraar Rechtspsychologie, Maastricht University/Vrije Universiteit Amsterdam
- Dhr. mr. G. Kor, advocaat**, mediaconsultant en business mediator
- Dhr. mr. J.D. Loorbach**, algemeen deken van de Nederlandse Orde van Advocaten
- Mevr. mr.dr. J. Luijendijk**, raadadviseur, ministerie van Algemene Zaken
- Mevr. mr.dr. M. Malsch**, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving/rechter-plaatsvervanger Rechtbank Haarlem en raadsheer-plaatsvervanger Gerechtshof 's-Hertogenbosch
- Dhr. prof.dr. A.T. Marseille**, bijzonder hoogleraar Emperische bestudering bestuursrecht, Universiteit van Tilburg
- Dhr. prof.mr. B. Niemeijer**, coördinator strategie ministerie van Veiligheid en Justitie/hoogleraar Rechtssociologie, Vrije Universiteit Amsterdam
- Dhr. mr.dr. L. van Poelgeest**, Raadadviseur/Plv SG/Plv hoofd Kabinet Minister-President, ministerie van Algemene Zaken
- Mevr. mr. A.T. Pouw**, senior communicatieadviseur Rechtbank Amsterdam
- Dhr. mr. J. Recourt**, Lid Tweede Kamer der Staten Generaal voor de Partij van de Arbeid
- Dhr. mr. G.N. Roes**, directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving ministerie van Veiligheid en Justitie
- Mevr. mr. M. Roessingh-Bakels**, voorzitter landelijke vergadering persrechters en raadsheer Gerechtshof Arnhem
- Dhr. mr.drs. J.M. Schoenmakers**, directie Rechtsbestel ministerie van Veiligheid en Justitie
- Dhr. mr. J.J. Stam**, directeur Rechtsbestel ministerie van Veiligheid en Justitie
- Mevr. dr. H.G.E. Verberk**, wetenschappelijk adviseur bij Raad voor de rechtspraak
- Dhr. dr. B.C.J. van Velthoven**, universitair hoofddocent Rechtseconomie, Universiteit Leiden
- Dhr. M. van Weezel**, journalist Vrij Nederland, Coalitie van de rechtspraak
- Dhr. dr. R.L.N. Westra**, directeur Gerechtshof Arnhem

LITERATUUR

- Adams, M. en D.C. Broeren (2013) 'Rechterlijke argumentatie en transparantie: een rechtsvergelijkende exercitie' in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Bal, R. (2005) 'How to kill with a ballpoint. Credibility in Dutch forensic science', *Science, Technology Human Values* 30, 1: 52–75.
- Bauw, E. (2012) 'Wat is rechtspraak waard?', blz. 1–19 in W.J. van den Berg en R.J.Q. Klomp (red.) *Verhoging griffierechten. Effecten op de rechtspraak, andere mogelijkheden van kostenbeheersing en procesinnovatie*, Prinsengrachtreeks, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Barendrecht, J.M. (2003) 'Het Jeffrey-arrest', blz. 101 e.v. in J.B.M. Vranken en I. Giesen (red.) *De Hoge Raad binnenstebuiten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Barendrecht, J.M. (2011) 'Innovatie van civiele rechtspleging: de regie naar rechter en gebruiker', *Nederlands Juristenblad* 6: 350–357.
- Bennekom, W. van (2010) *Op driijfs. Over het functioneren van de rechtsstaat*, Amsterdam: Cossee.
- Berg, E. van den, G. Hoekendijk en B. Niemeijer (2012) *Vertrouwen in de rechtsstaat*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Strategie.
- Blok, S., J. Taverne en K. Dijkhoff (2012) 'Verdragen mogen niet langer rechtstreeks werken', *NRC Handelsblad*, 23 februari 2012.
- Bogdandy, A. von (2000) *Gubernative Rechtsetzung*, Jus Publicum # 48, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bokhorst, M. en W.J. Witteveen (2013) 'Als gezag 'verdiend' moet worden...' in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Bos, K. van den en A. Brenninkmeijer (2012) 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak. De mens als informatieverwerkend individu', *Nederlands Juristenblad* 21: 1451–1457.
- Boutellier H. en K. Lünemann (2007) 'Burgers over rechters. Over de beleving van de rechtspraak', *Rechtstreeks* 1: 45–62.
- Broeders, D. (2013) 'Politici over de rechtspraak' in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Brouwer, H.N. (2011) De rechtspraak als derde staatsmacht functioneert niet, blz. 7–8 in J. den Tonkelaar en K. de Vries (red.) *Omgangsvormen tussen politici en rechters*, Deventer: Kluwer.
- Brouwer, H.N. (2012) *De rechtspraak claimt als staatsmacht te weinig domein*, Voordracht tijdens de Rechtersmiddag van de rechtbank Midden-Nederland i.o., 20 maart 2012, Bussum.

- Brugman, D. (2012) 'Het klassieke toetsingsmodel van de bestuursrechter in het licht van de 'Nieuwe Zaaksbehandeling': 'off piste' met kompas', blz. 39–53 in *Het schip van Staat*, afscheidsbundel R. Mazel, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Bruinsma, F. (2010) *De Hoge Raad van onderen*, 3^e druk, Deventer: Kluwer.
- Buruma, Y. (2011) 'Vertrouwen in de strafrechtspraak. Een essay na een onrustbarend jaar', *Delikt en Delinkwent* 41, 1: 1–20.
- Buruma Y. (2012) *Geen blad voor de mond. Strafrechtspraak in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Chavannes, M. (2011) *Rechtspraak en publiek debat. Van speelbal tot gids en baken*, Rechtspraaklezing 2011, Den Haag.
- Clark, T.S. (2011) 'The public and judicial independence', blz. 123–146 in B. Peabody (red.) *The politics of independence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cleiren, T. (2012) *De neutrale strafrechter. Instrumenten en waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Commissie-Deetman (Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie) (2006) *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag.
- Commissie-Van Rooy (2011) *Rechtspraak in beeld*, Den Haag.
- Croes, M. (2011) 'Heeft de burger vertrouwen in de rechter?', blz. 301–324 in M. Hertogh en H. Weyers (red.) *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechts-sociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Croes, M., H. Elffers en A. Klijn (2008) *Leken en strafrechters vergeleken. Wagenaars' raadkameronderzoek en de discussies over punitiviteit en lekeninbreng*, serie Rechtstreeks 3, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Crombag, H.F.M., W.A. Wagenaar en P.J. van Koppen (2011) *Dubieuze zaken. De psychologie van strafrechterlijk bewijs*, Amsterdam: Olympus.
- Daalder, E.J. (2011) *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dekker, P. (2012) 'Vertrouwen we elkaar nog?', *Idee, Vertrouwen, tussen vrijheid en controle*, Themanummer: 16–23.
- Dijkstra, S (2013) 'De ruimte van de rechter in de relatie rechter-media onder het EVRM', *Nederlands Juristenblad* (te verschijnen).
- Dijstelbloem, H., P. den Hoed, J. Holtslag en S. Schouten (red.) (2010) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, WRR-verkenning 23, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Doelen, F.C.J. van der en M.P.C. Scheepmaker (2007) 'Voorwoord', *Justitiële Verkenningen* 6: 5–10.
- Drion, C. (2009) 'De civiele kamer van de Hoge Raad. Een paar observaties vanaf de wal', *Nederlands Juristenblad* 6: 357.
- Emster, F.W.H. van den (2010a) 'Rechterschap', *Nederlands Juristenblad* 31: 2094
- Emster, F.W.H. van den (2010b) Interview in *NRC Handelsblad*, De stelling van Erik van den Emster: veroordeling Lucia de Berk is geen ernstig verwijtbare rechterlijke fout, 18 mei.

- Farnsworth, W. (2007) *The legal analyst. A toolkit for thinking about the law*, Chicago: University of Chicago Press.
- Feigenson, N.R. en Ch.O. Spiesel (2011) 'Digitaal beeldmateriaal: revolutie in de rechtszaal', *Justitiële Verkenningen*, 7: 56–76.
- Foucault (1991 [1975]) *Discipline and punish. The birth of the prison*, Londen: Penguin Books.
- Fukuyama, F. (1995) *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, New York: Free Press.
- Fung A., M. Graham en D. Weil (2007) *Full disclosure. The perils and promise of transparency*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Franken, A.A. (2012) 'De zittingsrechter in strafzaken', *Delikt en Delinkwent* 34: 361–368.
- Frielink P.M. en P.W. van der Kruijs (2012) 'Interview met de procureur-generaal bij de Hoge Raad', *Strafblad* 1: 5–8.
- Frissen, P. (2012) *Reputatie op afstand*, Rechtspraaklezing 2012, Den Haag.
- Frissen, P., P. 't Hart en S. Sieckelink (2012) *Reputaties gewogen. Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders*, Onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, Den Haag.
- Gadamer, H.G. (1989 [1960]) *Truth and method*, Lanham: Sheed en Ward.
- Giard, R.W.M. (2012) *Dokteren aan het aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Giesen, I. en J.B.M. Vranken (2003) 'Slotbeschouwing: de eerste resultaten van het experiment', in J.B.M. Vranken en I. Giesen (red.) *De Hoge Raad binnenstebuiten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Giesen, I. en L. Coenraad (2012) 'Innovaties in de (civiele) rechtspleging', *Nederlands Juristenblad* 15: 1023 e.v.
- Giesen, I., F. Kristen, L. Enneking, E. de Kezel, L. de Lent en P.Willemsen (2012) *De wrakingsprocedure. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijkheden tot herziening van de Nederlandse wrakingsprocedure*, Rapport in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, Den Haag.
- Griffioen, H.M. en J.E.J. Prins (2012) 'Een dure plicht', *Nederlands Juristenblad* 22: 1504.
- Griffiths, J. (2011) 'Vertrouwen in de rechtspraak?', *Nederlands Juristenblad* 16: 1028–1031.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012) 'Transparency of public decision-making: towards trust in local government?', *Policy en Internet* 2, 1: 5–35.
- Groenhuijsen, M.S. (1997) 'Openbaarheid en publiciteit in strafzaken', *Delikt en Delinkwent* 27, 5: 417–422.
- Groot-van Leeuwen, L.E. de en J.D.A. den Tonkelaar (red.) (2012) *Rechtsvinding op veertien terreinen*, Deventer: Kluwer.
- Gruiter, J. de en J. Vijselaar (2004) *Rechters in Nederland. Tien Nederlandse rechters over hun achtergrond, twijfels en ambitie (en hoe zij omgaan met maatschappelijke druk)*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Gunsteren, H. van (2008) *Bouwen op burgers. Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*, Amsterdam: Van Genneep.
- Habermas, J. (1990 [1962]) *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Hazell, R. en M. Glover (2011) 'The impact of freedom of information on Whitehall', *Public Administration* 89, 4: 1664–1681.
- Heald, D. (2006a) 'Varieties of transparency', blz. 25–43 in C. Hood and D. Heald (red.) *Transparency. The key to better governance?*, Oxford: Oxford University Press.
- Heald, D. (2006b) 'Transparency as an instrumental value', blz. 59–73 in C. Hood and D. Heald (red.) *Transparency. The key to better governance?*, Oxford: Oxford University Press.
- Hennevelt, M.C. (2009) *Rechtersregelingen: uniformiteit = legitimiteit?*, Universiteit Utrecht, www.uu.nl/igitur.
- Hermans, H. (2011) 'Een ongepast saluut', *Trema* 5: 158–160.
- Hertogh, M. (2011) 'Loyalists, cynics and outsiders. Who are the critics of the justice system in the UK and the Netherlands?', *International Journal of Law in Context* 7, 1: 31–46.
- Hertogh, M. (2012) 'Een betere klachtenprocedure vergroot het vertrouwen in de rechtspraak', *Nederlands Juristenblad* 11: 742.
- Hibbing, J.R. en E. Theiss-Morse (2002) *Stealth democracy. Americans' beliefs about how government should work*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirsch Ballin, E. (2011) *Law, justice, and the individual*, Thomas More Lecture 2011, Leiden/Boston: Brill.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (2013) 'Transparantie als constitutioneel beginsel' in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Huydecoper, T. (2012) 'Helder en duidelijk', *Trema* 7: 226–227.
- Ingelse, P. (2010) 'Rechter: tussen persoon en instituut. Naschrift', *Nederlands Juristenblad* 31: 2095.
- Ingelse, P. (2011) 'Je recht halen wordt straks wel heel erg prijzig', *NRC Handelsblad*, 5 april 2011.
- IJzermans, M. (2011) *De overtuigingskracht van emoties bij het rechterlijk oordeel*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Jansen, T., G. van den Brink en R. Kneyber (red.) (2012) *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar verdedigers*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Jensma, F. (2012) 'Vriendjes, de achilleshiel van de rechtspraak', *NRC Handelsblad*, 13 oktober 2012.
- Jonkers, A.P. (2013) 'Zet transparantie liever in voor bekritisbaarheid dan voor vertrouwen' in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Keane, J. (2009) *The life and death of democracy*, London: Simon and Schuster.
- Kester, B. en N. Ruigrok (2012) 'Grenzen aan de openbaarheid', *de Helling* 3: 31–33.

- Klijn, A. en M. Croes (2012) 'Het effect van de televisieserie 'De rechtbank': beklift het?', *Trema* 9: 316–320.
- Laffranque, J. (2003) 'Dissenting Opinion and Judicial Independence', *Juridica International* VII: 162–172.
- Latour, B. (2010) *The making of law. An ethnography of the Conseil d'Etat*, Cambridge: Polity.
- Leeuw, F.L. (2008) *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, oratie Maastricht.
- Leijten, J.C.M. (2008) 'Tweede herzieningsarrest in de Deventer moordzaak', *Nederlands Juristenblad* 17: 1026–1028.
- Lent, L. van (2008) *Externe openbaarheid van het strafproces*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Lierop, W.A.J. van (2012) 'De kloof tussen rechters en hun bestuur; zorgen over de interne onafhankelijkheid van de rechters in Nederland', *Nederlands Juristenblad* 37: 2616–2619.
- Loth, M.A. (2012) 'Wat wij vinden wanneer wij waarheid vinden. Een rechtstheoretische bijdrage' in M.A. Loth, G. de Groot, A. Gerbrandy en M.S. Groenhuijsen (red.) *Waarheid en waarheidsvinding in het recht. Preadviezen Nederlandse Juristenvereniging*, Deventer: Kluwer.
- McNair, B. (2011) *An introduction to political communication (fifth edition)*, Londen: Routledge.
- Mak, E. (2007) *De rechtspraak in balans: een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtsstatelijke beginselen en 'new public-management'-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Malleson, K. (1999) *The new judiciary: the effects of expansion and activism*, Farnham: Ashgate.
- Malsch, M. (2013) 'Een transparanter strafrechtssysteem in Nederland? Mogelijkheden en onmogelijkheden van meer openbaarheid', in D. Broeders et al. (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Marseille, A.T. (2009) *De zitting bij de bestuursrechter. Een onderzoek naar het belang van de zitting voor een adequate afdoening van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Meijer, A., G.J. Brandsma en S. Grimmelikhuijsen (2010) 'Transparantie als fictieve verantwoording', *Bestuurswetenschappen* 4: 8–27.
- Mevis, P.A.M. (2008) 'Versterking van de cassatierechtspraak', *Delikt en Delinkwent* 33: 469.
- Minister van Veiligheid en Justitie (2012) *Kennismaking met de nieuwe presidenten van de gerechten*, toespraak 15 oktober 2012, Den Haag.
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (2011) 'Brief aan de minister van Veiligheid en Justitie', *Advies NVVR op het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten*, 30 mei 2011, Den Haag.

- Neleman, P. en P.J. Neijt (2010) *Toetsingscommissie civiele vonnissen*, Raad voor de rechtspraak, Den Haag.
- Nihot, P. (2010) 'Differentiatie in zaaksbehandeling', *Trema* special nr. 1: 457–459.
- O'Neill, O. (2006) 'Transparency and the ethics of communication', blz. 75–90 in C. Hood and D. Heald (eds.) *Transparency. The key to better governance?*, Oxford: Oxford University Press.
- Otte, M. (2011a) 'De verantwoordelijke strafrechter als middelpunt van de rechterlijke organisatie', *Trema* 3: 87–94.
- Otte, M. (2011b) 'Bespreking dissertatie Rutten-van Deurzen', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 3: 133–137.
- De Pers (2009) 'Rechtspreken is een vak', interview met G.J.M. Corstens, 9 november 2009.
- Prakken, T. (2012) *Grondrechten op de helling. De rol van het Wildersproces in de afbraak van de rechtsstaat*, Amsterdam: Uitgeverij Atlas Contact.
- Prins J.E.J., J. van der Mijl en W. Tiemeijer (2013) 'Wat vinden rechters zelf van de zichtbaarheid van hun ambt?' in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Projectgroep Reputatiemanagement (2012) *Rapport project reputatiemanagement. Deelproject van het programma Rechtspraak en Samenleving*, Den Haag, 21 september 2012.
- Raad van State (2012) *Advies ontwerpbesluit Aanscherping eisen gezinsmigratie*, Den Haag 6 januari, beschikbaar via: www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/samenvatting/?summary_id=101
- Raad voor de rechtspraak (2012) *Rapportage onderzoek onder bezoekers van rechtspraak.nl*, Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Advies nr. 26, Den Haag.
- Roberts, A. (2006) *Blacked out. Government secrecy in the information age*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Roos, Th.A. de (2008) 'Transparantie en toegankelijke strafrechtspraak?', blz. 75–80 in M. Lauriks (red.) *Strafrecht ad fundum. Een bezinning op de rol van strafrechtelijke fundamenteën in de hedendaagse maatschappij*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Roos, Th.A. (2012) 'De rechtspraak – geen maagd van onbesproken gedrag', *Beleid en Maatschappij*, 3: 316–320.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, A. Goldhammer (vert.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruigrok, N., B. Kester, O. Scholten, N. Ismaili en M. Goudswaard (2011) *Rechtbankverslaggeving in een veranderend medialandschap. Een evaluatie van de Persrichtlijn*, Serie Research Memoranda 7, 5, Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Rutten-van Deurzen, W.M.C.J. (2010) *Kwaliteit van rechtspleging. Kwaliteitsbevordering en de rol van de Raad voor de rechtspraak*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Schlink, B. en G.J.M. Corstens (2010) *Objectieve wetgeving en subjectieve rechters*, Amsterdam: Cossee.
- Scholtes, E. (2012) *Transparantie, icoon van een dolende overheid*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Smits, J. (2009) *Omstreden rechtswetenschap. Over aard, methode en organisatie van de juridische discipline*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Soeharno, J.E. (2011) *Blind vertrouwen. De norm van rechterlijke integriteit*, serie Rechtstreeks nr. 3, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Soeteman, A. (2009) *Rechtsgeleerde waarheid*, afscheidsrede, 19 juni 2009, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Spanje, J.H.P. van en C.H. de Vreese (2013) 'De rechtspraak in de media: drie negatieve trends', in D. Broeders et al. (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Sterk, C.H.W.M. (2009) 'Motiveren in 'hard cases'. Een uitdaging voor de strafkamer van de Hoge Raad', blz. 187–197 in B. van Delden, G.J. van Muijen, H.P.A.M. Arendonk en G.A.M. Stevens (red.) *Rechtspraak in 2040. Bundel ter gelegenheid van het afscheid van mr. G.A.M. Stevens als president van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch*, Deventer: Kluwer.
- Stuiveling, S.J. (2009) *Transparantie en rechtspraak. Kennis delen met de samenleving*, Rechtspraaklezing 2009, Den Haag.
- Tak, P.J.P. (2006) *Rechters zonder toga*. Voordracht ter gelegenheid van de Jaarvergadering 2006 van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Arnhem.
- Tans, O. (2009) 'De fictie van de constitutie. Over de maatschappelijke functie van ontwerp-denken', *Recht der Werkelijkheid* 1: 12–26.
- Teldersstichting (2012) *Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie*, Den Haag.
- Terlouw, A.B. (2009) 'Oogluikend toedelen', blz. 239–266 in L.E. Groot-van Leeuwen et al. (red.) *Eén procesrecht? Over convergentie en divergentie van het burgerlijk, straf- en bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer.
- Thomassen, W.M.E. (2006) 'Het geheim van de raadkamer en de dissenting opinion', *Nederlands Juristenblad* 12: 686–690.
- Tiemeijer, W.L. (2006) *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek*, Amsterdam: Aksant.
- Tonkelaar, J.D.A. den (2012) *Transparantie*, lezing bijeenkomst Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en WRR, Arnhem 21 september 2012.
- Tulder, F. van (2011) 'De straffende rechter', *Nederlands Juristenblad* 24: 1544–1550.
- Tulder F. van en R. Kroon (2012) 'Uitermate effectief? Beelden en feiten over misdaad en straf', *Nederlands Juristenblad* 32: 1861–2238.
- Tweede Kamer (2011–2012a) *Motie Schouw*, vergaderjaar 2011–2012, 29 279, nr. 135
- Tweede Kamer (2011–2012b) *Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie*, 5 juli 2012,

- Rechtsstaat en Rechtsorde*, vergaderjaar 2011–2012, 29 279, nr. 148,
Tweede Kamer (2011–2012c) *Voorstel-Taverne*, vergaderjaar 2011–2–12, 29 279, nr. 148;
2011–2012, 33 359 (R 1986), nrs. 1–3.
- Tweede Kamer (2011–2012d) *Wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke
Rechtsvordering in verband met de enkelvoudige behandeling van het hoger
beroep in kantonzaken*, vergaderjaar 2011–2012, 33 316, nrs. 1–3.
- Velden, L. van den (2011) ‘Vragen om onzekerheid: de bijdrage van forensische
expersise in het recht’, blz. 191–213 in H. Dijkstra en R. Hagendijk (red.)
Onzekerheid troef: Het betwiste gezag van de wetenschap, Amsterdam:
Van Gennep.
- Velthoven, B.C.J. van en M.J. ter Voert (2004) *Geschilbeslechtingdelta 2003.
Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*,
Den Haag: WODC.
- Velthoven, B.C.J. van en C.M. Klein Haarhuis (2010) *Geschilbeslechtingdelta 2009,
over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*,
Den Haag: WODC.
- Voermans, W. (2007) ‘Judicial transparency furthering public accountability for new
judiciaries’, *Utrecht Law Review* 3.1: 148–159.
- Vranken, J.B.M. (2005) *Algemeen Deel. Een vervolg*, Deventer: Kluwer.
- Wagenaar, W.A. (2008) *Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken*, Eindrapport
in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, Den Haag.
- Wagenaar, W.A., H. Israëls en P.J. van Koppen (2009) *De slapende rechter*,
Amsterdam: Bert Bakker.
- Warren, M.E. (1996) ‘Deliberative democracy and authority’, *The American Political
Science Review* 90, 1: 46–60.
- Wermink, H., J. de Keijser en P. Schuyt (2012) ‘Verschillen in straftoemeting
in soortgelijke zaken. Een kwantitatief onderzoek naar de rol van specifieke
kenmerken van de dader’, *Nederlands Juristenblad* 11: 726–733.
- Westra, R.L.N. (2013) ‘Transparantie: sturen en gestuurd worden’, in D. Broeders
et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verken-
ning 26, Amsterdam: AUP.
- Witteveen, W.J. (2010) *Het wetgevend oordeel. Studies over wetgeving en communi-
catie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Witteveen, W.J. (2012) ‘De openbaarheid van de rechter in tijden van populistische
politiek en medialogica’, *Beleid en Maatschappij* 3: 311–313.
- Weezel, M. van (2010) ‘Kan de rechterlijke macht een antwoord op het populisme
formuleren?’, *Vrij Nederland*, 30 oktober 2010.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de natio-
nale rechtsstaat*, Rapport 63, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last
van het gedrag*, Rapport 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *iOverheid*, Rapport 86,
Amsterdam: Amsterdam University Press.

DEEL II
ESSAYS EN EMPIRIE OVER
TRANSPARANTIE IN DE RECHTSpraak



1 TRANSPARANTIE ALS CONSTITUTIONEEL BEGINSEL. OVER DE ROL VAN DE RECHTER IN DE KENBAARHEID VAN HET RECHT

Ernst Hirsch Ballin

1.1 INLEIDING

‘Transparantie’ wordt in discussies over de kwaliteit van het bestuur beschouwd als een breed inzetbare methode om machtsmisbruik te voorkomen. Wanneer kan worden door-zien, dat wil zeggen wanneer door-zichtig of transparant is, wat beslissers tot hun beslissingen brengt, zullen zij ervan worden weerhouden zich door verkeerde motieven te laten leiden. Verkeerde motieven zijn bijvoorbeeld het najagen van eigen financieel gewin door beslissers van wie wordt verwacht dat ze het algemeen belang dienen of het belang van een aan hun directie toevertrouwde onderneming behartigen. Hetzelfde geldt voor de bevoordeling van familie en vrienden. Goede motieven zijn daarentegen gelegen in weloverwogen inschattingen van het gemeenschaps- of ondernemingsbelang, en, waar het gaat om het trancheren in belangenconflicten, het volgen van regels die gelijkelijk voor iedereen gelden.

Openbaarheid van rechtspraak behoort tot de – als mensenrecht gegarandeerde – constitutionele eisen van een rechtsstaat; openbaarheid van parlementaire beraadslagingen is een eis van democratie, evenals – sinds de omwenteling in de bestuurlijke cultuur van de jaren zestig – openbaarheid van bestuur. In moderne documenten betreffende grondrechten en de grondslagen van het staatsbestel zijn deze alle drie terug te vinden. Transparantie wordt binnen en buiten het openbaar bestuur tevens beschouwd als een belangrijk middel ter bestrijding van corruptie (getuige bijvoorbeeld ook het bijschrift bij de naam van de organisatie Transparency International: “the global coalition against corruption”) (Forte 2004). Hulpmiddelen zijn verplichte verslaglegging van financiële gegevens, toegankelijkheid van vergaderzalen voor pers en publiek, en de verplichting tot motivering van beslissingen, zodat de daaraan ten grondslag liggende feitelijke en normatieve oordelen (eventueel met hulp van een rechter, rekenkamer of accountant) ‘tegen het licht kunnen worden gehouden’. Beslissers dienen ‘open kaart’ te spelen.

Transparantie laat op besluitvormingsprocessen een helder, wit licht vallen, geen roze schijnsel alsof er geen conflicten en tegenstellingen meer zouden zijn. Van hoe grote waarde transparantie ook is om oneigenlijke motieven

in besluitvormingsprocessen buiten spel te zetten, belangentegenstellingen blijven in het spel. Het recht dient ertoe om belangentegenstellingen op vreedzame wijze te trancheren. Ook in de politiek gaat het om afwegingen tussen belangen en het nemen van beslissingen die uit het oogpunt van het algemeen belang – het belang van de gemeenschap als geheel – verantwoord zijn. ‘Verantwoord’ betekent dat er motieven aan die beslissingen ten grondslag liggen die voor alle betrokkenen kenbaar zijn, ook al lopen hun opvattingen over waarde en gewicht van de belangen uiteen.

1.2 GEEN GEHEIM RECHT

De openbaarheid van rechtspraak is een universeel erkend constitutioneel beginsel. In de Nederlandse Grondwet heeft het een plaats gekregen in artikel 121 van de Grondwet, dat de openbaarheid van zitting (behoudens wettelijk gelegitimeerde uitzonderingen zoals die in bepaalde jeugd- en zedezaken) en uitspraak voorschrijft. Buitenlandse en internationale waarborgen van mensenrechten bevatten soortgelijke eisen, bijvoorbeeld artikel 47, tweede lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In de ontwikkeling van het constitutionele denken is het inzicht in de waarde van openbare beraadslaging en openbaarheid van besluitvorming een nog maar recente verworvenheid. Tot de kunst van het Middeleeuwse regeren behoorde juist de geheime beraadslaging (Althoff 1997) en tot in de twintigste eeuw was *Geheimrat* de titel van de hoogste adviseur van vorsten in het Duitse taalgebied.

De openbaarheid van zitting en uitspraak is op zichzelf nog geen garantie voor intrinsieke transparantie van de rechtspraak. Er zijn talloze voorbeelden van een schrikbewind waarbij de openbare veroordeling na een showproces en de openbare tenuitvoerlegging van een wrede straf er juist toen dienden het intimiderend effect ten opzichte van de samenleving te vergroten. Openbaarheid heeft alleen zin als die de gronden, feiten en normen ontsluit waarop de rechtspraak berust. Op dit punt bevat artikel 121 van de Grondwet een zinvolle bijzonderheid: de openbare vonnissen dienen de “gronden” te bevatten “waarop zij rusten”. Deze laatste eis komt erop neer dat de motivering kenbaar moet zijn, dus ook openbaar, en dat voor geheime motieven geen plaats is. Juist de wijze waarop de normen en de ‘feiten’ werden vastgesteld, was echter – en is op vele plaatsen in de wereld nog steeds – een obscuur proces.

Geheimhouding is soms ook heden ten dage vereist om privégegevens of de publieke of persoonlijke veiligheid te beschermen, maar is in heden en verleden vaak de dekmantel geweest van onbehoorlijke praktijken. De Amerikaanse senator Daniel P. Moynihan schreef over de opkomst van

secrecy, geheimhouding, als een manier van werken binnen de Amerikaanse overheid, met name uit angst voor de “enemy within”, en over de pogingen om met een nieuwe “culture of openness” daaraan een eind te maken (Moynihan 1998). Geheime regels, geheime controle en geheime straffen zijn door de eeuwen heen beproefde technieken van repressie geweest. In een aantekening bij de passage in zijn *Rechtsphilosophie* waarin hij het vereiste van bekendmaking van wetten noemt, schrijft Hegel het volgende.

“Die Gesetze so hoch aufhängen, wie Dionysius der Tyrann that, daß sie kein Bürger lesen konnte, – oder aber sie in den weitläufigen Apparat von gelehrten Büchern, Sammlungen, von Decisionen abweichender Urtheile und Meinungen, – Gewohnheiten, u.s.f. und noch dazu in einer fremden Sprache vergraben, so daß die Kenntniss des geltenden Rechts nur denen zugänglich ist, die sich gelehrt darauf legen, – ist ein und dasselbe Unrecht” (Hegel 1840: 272, §215 Anm.).

De kenbaarheid van het recht te garanderen is een van de doelstellingen van de moderne codificaties. Hoe serieus dit dient te worden genomen blijkt uit de op het eerste gezicht vergaande vergelijking die Hegel maakt tussen tirannieke praktijken en de monopolisering van de kennis van het recht door geleerden die het *Corpus Iuris Civilis* duidden. Ook al verschillen de intenties, zowel het een als het ander is, zoals in de *Zusatz* bij deze paragraaf te lezen valt, een aantasting van de persoonlijke vrijheid waarop het recht is gericht. Het misbruik dat tirannen van geheime wetten maken – volgens Clausdieter Schott vergiste Hegel zich hier trouwens: het was niet de Griek Dionysius maar de Romeinse keizer Caligula die de wetten te hoog ophing (Schott 1984: 191–192) – wordt letterlijk voelbaar in de straffen die aan overtreding daarvan worden verbonden. Een niet transparante rechtsorde kan de dekmantel zijn van bewust nagestreefd onrecht, maar voor de burger kan onrecht óók gelegen zijn in ondoorgroendelijke en onvoorspelbare rechtspraak doordat juristen de premissen van hun beslissingen zelfgenoegzaam in een onbegrijpelijke taal verbergen.

De tiran – wie het ook was – instrumentaliseerde de wet als een instrument van beheersing; een waarborg voor de vrijheid van de burger was de wet nog lang niet. Maar waarom dan toch wetten? Had hij niet evengoed of nog beter de bevolking kunnen tiranniseren zonder welke wet dan ook? Hieruit blijkt dat – zelfs in de context van een onvrije samenleving – rechtspraak een legitimatie behoeft die zij zichzelf niet kan geven: om in een conflict tussen twee partijen met gezag te kunnen rechtspreken, moeten rechters zich kunnen beroepen op een autoriteit die niet alleen hun ambt betreft (“Recht doende in naam der Koningin”, c.q. het uit benoemingsbesluit, toga en andere rituelen blijkende officiële karakter van hun ambt), maar ook de inhoud van

hun werk in de zaken die aan hun oordeel worden onderworpen. Die laatste legitimatie kan worden ontleend aan precedentes (vooral in stelsel van door tradities gevormd ‘common law’) of aan wetten. Hiervoor is de bijzondere toevoeging van belang in artikel 121 van de Nederlandse Grondwet, waar de eis gesteld is dat vonnissen de “gronden” bevatten “waarop zij rusten”. Openbaarheid van de motivering heeft immers op haar beurt slechts betekenis als de wetten openbare bronnen zijn. Zowel voor rechters als voor burgers geldt dat ze de normen moeten kunnen kennen die de uitspraak bepalen.

De door de Griekse tiran gecreëerde situatie was hieraan diametraal tegengesteld. De rechters die de te hoog opgehangen, feitelijk dus voor de burgers geheime wetten, moesten toepassen, kenden de inhoud daarvan wel. Voor hen had de wet dus wél informatieve betekenis, sterker nog: zij werden met deze niet-transparante wetgeving aangestuurd in het medeplegen van het tirannieke onrecht. De *burgers* waren onderworpen aan de wet, de tiran niet; voor hem was de wet uitsluitend een beheersingsinstrument. Het is daarentegen eigen aan democratische staatsvormen dat daarover wordt beslist in een proces waarin alle burgers gelijkelijk een aandeel kunnen nemen. Een wet waaraan iedereen is onderworpen, die iedereen kan kennen en waarvan eenieder de redelijkheid kan inzien, is juist van waarde omdat ze een gemeenschappelijkheid van overheid en burgers tot uitdrukking brengt, gelegen in de regels die zonder onderscheid gelden. Transparante rechtsregels zijn de normatieve band tussen rechter en justitiabele.

Deze transparantie van het geldende recht maakt vervolgens mogelijk dat de burgers kunnen voorzien welke regels op hen van toepassing zullen zijn, zodat ze hun gedrag erop kunnen afstemmen en in voorkomend geval weten wat ze te wachten staat als de zaak voor de rechter komt. De argumentatielijnen van een rechter – in verhouding tot wetgeving, voorafgaande rechtspraak en rechtsgeleerde literatuur – moeten hierin houvast bieden. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens omschreef deze eis van de rechtsstaat kernachtig: “it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that (the Court) should not depart, without good reason, from precedents laid down in previous cases.”²¹ Daarbij bedenken men dat het vasthouden aan precedentes, waar zulke argumenten wél bestaan de rechter evenmin in zijn taak legitimeert.

1.3 HET LEGALITEITSVEREISTE

De transparantie van de regels die in een rechtsstaat voor eenieder, dus overheid en burgers zonder onderscheid, gelden heeft in het legaliteitsvereiste een juridische verankering gekregen. Terecht merkt Zijlstra op dat de legaliteit van overheidsoptreden méér is dan een beginsel waarvan

onder omstandigheden toch weer kan worden afgeweken (Zijlstra 2012: 74). Het legaliteitsvereiste houdt in dat de burgers slechts kunnen worden gebonden door of krachtens een met medewerking van hun vertegenwoordigers tot stand gekomen algemene regeling. Deze waarborg van persoonlijke vrijheid is een kenmerk van de democratische rechtsstaat geworden (Hirsch Ballin 1989).

De eis van transparantie van wetgeving in het moderne constitutionele denken zou intussen maar een halve bevrijding zijn als transparantie slechts zou betekenen dat de burgers vooraf weten aan welk, los van hun inzichten tot stand gekomen, regelcomplex ze onderworpen zouden zijn. Het gaat dus niet alleen om de kenbaarheid van de wet als zodanig, maar ook om de relatie van de inhoud van de wet met de inzichten van de rechtsgenoten. In democratische constituties wordt gewaarborgd dat zij die inzichten door uitoefening van hun burgerrechten tot gelding kunnen brengen. Als orde van vrijheid kan daarom slechts wetgeving gelden welke regels inhoudt die door de burgers zelf op voet van wederkerigheid – zij het mogelijk bij meerderheid in de volksvertegenwoordiging of, in sommige constitutionele stelsels, referenda – zijn aanvaard.

In de negentiende en de twintigste eeuw hebben Nederland en andere, sociaal-cultureel met Nederland vergelijkbare Europese staten zich ontwikkeld tot democratieën, d.w.z. staten waarin de staatsmacht niet door de soevereiniteit van de vorst, maar door betrokkenheid en uitspraken van de burgers (δῆμος, ‘volk’, is het oud-Griekse woord voor het geheel van de vrije burgers) wordt gelegitimeerd. Het beginsel van democratie houdt in Seyla Benhabib's principiële omschrijving in dat “the people are not only the object but also the authors of the law to which they are subject” (Benhabib 2006: 47–48). De ontwikkeling van deze constitutionele verworvenheden is het resultaat van wat Jürgen Habermas een *Strukturwandel der Öffentlichkeit* noemde: in de uitoefening van burgerlijke vrijheden, zoals die van meningsuiting, vereniging en vergadering, en politieke participatie, konden recht en beleid onderwerpen worden van een uitwisseling van informatie en argumenten, op grond waarvan de democratisch gelegitimeerde staatsorganen konden beslissen. In een *Festschrift* voor Habermas werd dit aldus samengevat:

“Der politische Wille einer Bürgerschaft muß zumindest auch mit dem objektiven (dass heißt nicht-parteiischen) Urteil verbunden sein, daß die praktizierten Formen der Willensbildung zu Ergebnissen führen, die für alle gleichermaßen gut sind.” (Wingert en Günther 2001: 8).

Politiek door onderling beraad veronderstelt en stimuleert de werkzaamheid van maatschappelijke initiatieven in een veelvormige ‘Zivilgesellschaft’ (Gerstenberg 1997) en sluit daardoor weer aan op de werking van grondrechten ten aanzien van de niet-politieke facetten van het samenleven.

De transparantie van democratische rechtsvorming is dan ook sterk verbonden met de redelijkheid van het proces van meningsvorming binnen een inhoudelijk door mensenrechten bepaald referentiekader. Het veld van argumentatie van mondige burgers geeft hun in de constitutie van een democratische rechtsstaat niet het recht om bij meerderheid fundamentele rechten aan te tasten van degenen die worden overstemd.

Onomstreden is deze constitutionele conceptie echter niet, onbedreigd evenmin. De mediatisering van de politiek voedt de gedachte dat de winnaar in de stembusstrijd zonder meer gelegitimeerd zou zijn om de wet te stellen. Daarom waarschuwt bijvoorbeeld Andrew Fagan (2009: 106–107) tegen het claimen van ‘democratische’ rechten van de meerderheid die de rechten van minderheden aantasten. De toegenomen kritiek op instituties zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, ook in de Nederlandse politieke discussie, hangt samen met een opvatting die de wil van de meerderheid voorrang geeft op de wederkerige redelijkheid. Anderzijds mag de onafhankelijke positie van de rechter niet worden opgevat als een vrijbrief om de rechtsontwikkeling los te maken van argumenten die in het politieke discours – bijvoorbeeld in de ontstaansgeschiedenis van wetten – naar voren komen en die wél passen in de werking van een deliberatieve democratie.

Daarom is de bereidheid tot motiveren zowel van belang voor de wetgever (vgl. Van Male 1990 en Waaldijk 1994) als voor de rechter. Het bewaken van deze verhouding tussen het democratische en het rechtsstatelijke karakter van de besluitvorming kan niet alleen van de rechter komen. Juist wat ‘van de andere kant’ wordt uitgedragen – door democratisch gelegitimeerde dragers van staatsgezag dus – is hier van belang, net zoals het van belang is dat de rechter naar de wetgever verwijst wanneer hij niet met geijkte, legitieme interpretatiemethoden kan voorzien bij een lacune of een conflict met hoger recht. Politici dienen dus niet alleen bedacht te zijn op wat zij zeggen, maar ook op datgene waarover zij gelet op de constitutionele positie van de rechter dienen te zwijgen.

1.4 VERTROUWEN OP HET RECHT EN DE RECHTSPRAAK

De afwijzing van geheime wetten is niet alleen het startpunt van een erkenning van het democratisch principe als tegendeel van de tirannie, maar is er ook een voorwaarde voor dat *rechtspraak* ‘fair’ kan zijn. Het is de taak van de rechter om pas uitspraak te doen nadat de – in hoor en wederhoor – naar voren gebrachte standpunten zijn beoordeeld aan de hand van maatstaven die de justitiabelen evenals hun rechters vooraf hebben kunnen kennen: enerzijds de maatstaven van de waarheid, die overeenstemming vereisen van feitelijke conclusies met standaarden van waarheidsvinding en bewijsvoering; anderzijds de maatstaven van het recht, die overeenstemming vereisen van de normatieve conclusies met regels en beginselen waarvoor de wet als kenbron dient. Tot de eisen van een *fair trial* in de zin van artikel 6 en 7 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) behoort dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane strafbepaling. En artikel 49, eerste lid, eerste volzin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest GrEU) bepaalt (gelijkluidend aan art. 7 EVRM): “Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde.”

Het is niet alleen in het kader van een *fair trial* dat de bescherming van grondrechten de transparantie van het burgers bindende normenstelsel verzekert. Voor de beperking van grondrechten geldt in elk van de beperkingsclausules van het EVRM dat ze bij wet zijn voorzien (*prévues par la loi, prescribed by law*). Artikel 52, eerste lid, eerste volzin van het Handvest GrEU omschrijft dit aldus: “Beperkingen op de uitoefening van de in dit handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen.” In juridische zin is daaraan voldaan met publicatie in media zoals het *Staatsblad*, maar naar huidig inzicht rust op de staatsinstellingen de taak om via voor niet-juristen begrijpelijke samenvattingen de kenbaarheid van de rechtsnormen te bevorderen. Dit draagt niet alleen aan maatschappelijke harmonie, maar ook aan de naleving van die normen bij.

Dit betekent niet dat rechtspraak maximale transparantie ontwikkelt door zich vast te klampen aan regeltoepassing. Transparantie dient, zoals gezegd, de redelijkheid van een ontwikkelde democratische rechtsstaat. Dit vergt een wijze van argumenteren die tot op het concrete niveau doorwerkt. Verkeerde alternatieven, zoals accumulatie van controlemechanismen en het vervangen van rechtsregels door ‘afspraken’ die uit onderhandelingen voortkomen, belemmeren de transparantie van een op regels gebaseerde rechtsorde.

1.5 EEN BURGERRECHT OP TRANSPARANTIE

In zijn grote werk over *Development as Freedom* bespreekt Amartya Sen de voorwaarden voor een maatschappelijke en economische ontwikkeling die mensen – ook in delen van de wereld waar gebrek en armoede het leven van de mensen beheersen – een rechtvaardige samenleving bieden. Hij bespreekt de institutionele en instrumentele vrijheden die hieraan gestalte geven, waaronder “transparency garanties” (Sen 1999: 10; 39–40). Deze waarborgen zijn van belang zowel voor het functioneren van overheden als voor dat van bedrijven, en zeker voor hun onderlinge relaties (Sen 1999: 185–186). In ontwikkelingslanden zijn daarvan in alle scherpste voorbeelden te vinden, maar als constitutioneel beginsel geldt dit overal.

Omdat de rechtspraak niet alleen ter beslechting van geschillen, maar ook als het in concrete gevallen werkzame deel van de staatsmacht een sleutel-functie vervult, is de motivering van rechterlijke uitspraken meer dan een vormvereiste. Transparantie is dus, ook al is de woordkeus van grondwetten en wetten traditioneel beperkt tot trefwoorden als openbaarheid, een onmiskenbaar en onmisbaar constitutioneel beginsel. Ze moet in de reële werkwijze – procedureel, tekstueel en substantieel – van staatsorganen gestalte krijgen. De tekstuele dimensie is van wezenlijk belang, omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan echte *Öffentlichkeit*. Hoe verrassend de omschrijving op het eerste gezicht ook is, de redactie van de Duden – in het Duitse taalgebied een equivalent van Winkler Prins en Van Dale tezamen – heeft terecht transparantie gethematiseerd als aspect van de rechten van de burger (Eichhoff-Cyrus en Antos 2008). Daarbij gaat het zowel om de begrijpelijkheid van de taal als om de intrinsieke begrijpelijkheid van de gebruikte concepten en redeneringen. Ook hier blijkt weer dat transparantie niet alleen een procedurele kwaliteit is, maar in de kern van de zaak een kwaliteit die de rechtvaardigheid van de toepassing van het geldende recht bepaalt. Zonder deugdelijke gronden kan geen mens transparant motiveren. In de kenbare motieven van de rechterlijke beslissing moet transparant worden wat de wetgever met zijn regels heeft beoogd en welke garanties inzake mensenrechten de werking van alle staatsorganen inkaderen.

Transparantie is een woord dat in grondwetten niet pleegt voor te komen, openbaarheid wel. Door openbaarheid kan de uitoefening van macht door de staat transparant worden. Maar de enkele toegankelijkheid van documenten en vergaderingen is daarvoor niet voldoende. Het komt erop aan dat burgers, in het kader van democratische rechtsvorming en als uitdrukking van hun gemeenschappelijkheid, elkaar gelijkelijk en in wederkerige redelijkheid kunnen aanspreken.

1.6 CONCLUSIE

Het constitutionele beginsel van de transparantie is dus, zij het onder andere benamingen, terug te vinden in de ideële ondergrond en de praktische werking van de democratische rechtsstaat. Als beginsel kan en moet het nu een drijvende kracht zijn om voor de kenbaarheid van oordeelsvorming, motivering en bekendmaking van juridische oordelen nieuwe vormen te vinden – vormen die niet als louter communicatietechnieken mogen worden opgevat, maar die de intrinsieke redelijkheid van recht en rechtspraak dichterbij de rechtsgenoten brengen.

NOOT

- 1 ECHR, 11 juli 2002, Christine Goodwin v. UK, Appl. No. 28957/95, § 74.

LITERATUUR

- Althoff, G. (1997) *Spielregeln der Politik im Mittelalter. Kommunikation in Frieden und Fehde*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Benhabib, S. (2006) *Another cosmopolitanism*, Oxford: Oxford University Press.
- Eichhoff-Cyrus, K.M. en G. Antos (red.) (2008) *Verständlichkeit als Bürgerrecht: Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion*, Mannheim: Dudenverlag.
- Fagan, A. (2009) *Human rights. Confronting myths and misunderstandings*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Forte, F. (2004) 'Corruption 1', blz. 123–125 in C.K. Rowley en F. Schneider (red.) *The encyclopedia of public choice*, Vol. II, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- Gerstenberg, O. (1997) *Bürgerrechte und deliberative Demokratie. Elemente einer pluralistischen Verfassungstheorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hegel, G.W.F. (1840) *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*, uitg. Dr. Eduard Gans, 2. oplage, Berlin: Duncker en Humblot.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (1989) *Het grondrecht op vrijheid en de wet*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Male, R.M. van (1990) 'Geen wetgeving zonder motivering', blz. 279–291 in A.K. Koekoek e.a. (red.) *Recht doen door wetgeving. Opstellen over wetgevingsvraagstukken*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Moynihan, D.P. (1998) *Secrecy. The American experience*, New Haven: Yale University Press.
- Schott, C. (1984) 'Gesetzesadressat und Begriffsvermögen', blz. 191–214 in G. Baumgärtel (uitg.) *Festschrift für Heinz Hübner zum 70. Geburtstag am 7. November 1984*, Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Sen, A. (1999) *Development as freedom*, New York: Knopf.
- Waalwijk, K. (1994) *Motiveringsplichten van de wetgever*, Lelystad: Vermande.
- Wingert, L. en K. Günther (uitg.) (2001) *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Zijlstra, S.E. e.a. (red.) *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer.

2 ALS GEZAG VERDIEND MOET WORDEN...

Meike Bokhorst en Willem Witteveen

2.1 AANLEIDING: RECHTERLIJK GEZAG TER DISCUSSIE

Journalisten, politici en burgers zijn de rechtspraak afgelopen jaren kritischer gaan volgen en uiten vaker en luider dan voorheen publiekelijk hun twijfels over de rechtvaardigheid, juistheid en onpartijdigheid van het rechterlijk optreden (Van Spanje en De Vreese 2013; Hertogh en Weyers 2007). Het gezag van rechters is volgens de critici aan het uithollen, afbladderen of eroderen. Symptomen zijn niet alleen de veranderende opvattingen, zoals de toenemende kritiek op de rechter in de media en de aandacht voor rechterlijke fouten, maar ook het veranderende gedrag, zoals de toegenomen assertiviteit in de rechtszaal en het aantal wrakingsverzoeken (Van Gulijk en De Hoon 2012). Anderen relativeren deze vermeende gezagscrisis door te wijzen op het relatief hoge en constante vertrouwenscijfer van zestig á zeventig procent van de burgers die vertrouwen hebben in de rechtspraak (SCP 2011).

Ook binnen de rechtspraak zijn er mensen die de vermeende gezagscrisis relativeren. Zo meent de president van de Hoge Raad Corstens dat de publieke beeldvorming zich laat leiden door incidenten en dat die “weinig tot niets zeggen over het optreden van de rechterlijke macht in zijn totaliteit” (Corstens 2011). Die houding roept bij sommige commentatoren zoals redacteur Folkert Jensma van *NRC Handelsblad* het verwijt op dat de rechtspraak neigt tot bagatelliseren en stilzitten. Rechterlijke dwalingen worden volgens hem afgeschilderd als “incidentele defecten in een overigens prima fungerend systeem”. Wegkijken is gevaarlijk, want dat “versnelt het afbladderen van het rechterlijk gezag” (Jensma 2012).

Inmiddels kiezen de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de top van de rechterlijke organisaties overwegend voor een minder defensieve houding en proberen zij hun gezag en reputatie actief te versterken. Zo constateert de NVvR in het jaarplan 2012 dat rechtspraak in slechts een paar jaar tijd is uitgegroeid tot een van de meest besproken onderwerpen van Nederland. Het werk van rechters en officieren van justitie moet ook door iedereen besproken kunnen worden, omdat het van groot belang is voor de samenleving (NVvR 2012). Volgens voormalig NVvR-voorzitter Reinier van Zutphen kalft het gezag van rechters niet af, maar heeft de rechtspraak er een klus bij: “Mensen stellen veel meer vragen. Gewone mensen hebben meningen. We moeten

het gezag bij iedere zaak opnieuw verwerven” (Van Lookeren Campagne 2010). Wie geen antwoord heeft op vragen of kritiek, zal eerder twijfel of argwaan zaaien.

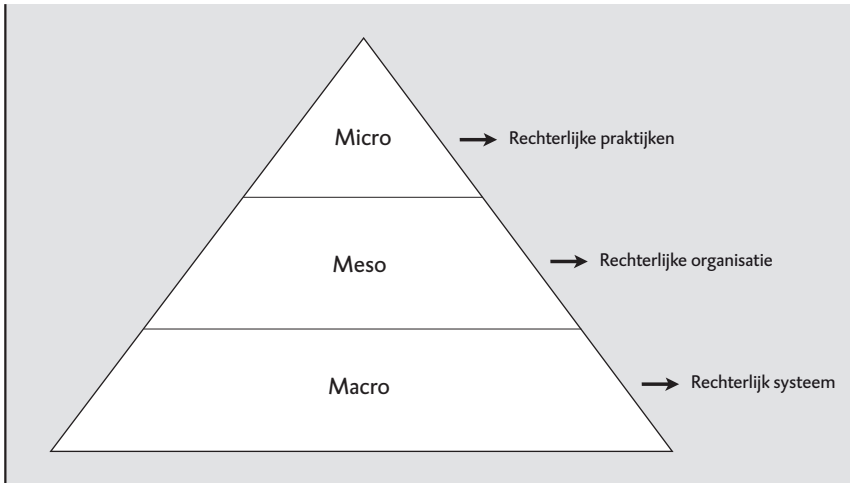
Instituties kunnen gezag structureel onderhouden, maar lastig incidenteel repareren. Zeker als gezag vooral indirect gebaseerd is op beeldvorming en reputatie en maar beperkt direct op eigen ervaringen van brede groepen in de samenleving. Het voorkomen van gezagserosie, het bestand zijn tegen reputatieschade en het voorzien in de maatschappelijke behoefte aan onpartijdig gezag biedt voldoende aanleiding om actief te werken aan gezag, naast de normatieve overtuiging dat het ongeacht de omstandigheden altijd goed is om te streven naar voldoende gezag.

De vraag in dit hoofdstuk is vooral hoe gezag verdiend kan worden op het niveau van het rechtssysteem, de rechterlijke organisatie en de praktijk van de rechters. Deze drie lagen vormen samen een gezagspiramide die in dit hoofdstuk van onderaf opgebouwd wordt. In de onderste laag analyseren we vanuit macroperspectief het gezag van rechtspraak als systeem, in de middelste laag analyseren we vanuit mesoperspectief het gezag van rechtspraak als organisatievraagstuk en in de bovenste laag analyseren we vanuit microperspectief het gezag van rechtspraak als praktijk. De buitenwereld ziet vooral de top van de piramide en dan in het bijzonder de spraakmakende en gepolitiseerde zaken, maar die top dient wel gedragen te worden door de organisatie als ondersteunend kader en door het systeem als normatief fundament.

Vanuit macroperspectief is gezag een strategische opgave voor de rechtspraak als institutioneel systeem. Het rechterlijke systeem bestaat uit het geheel van normatieve fundamenten en kernwaarden, procedures, resultaten en uitkomsten. We kijken daarbij op welke mogelijke legitimeitsbronnen de rechtspraak in de verschillende fases van het systeem een beroep kan doen, welke politiek-maatschappelijke legitimeitsvoorkeuren en -verwachtingen er zijn ten aanzien van rechtspraak en hoe politici en bestuurders aan de hand daarvan het rechterlijk systeem proberen aan te passen en bij te sturen. Vanuit mesoperspectief is gezag verdienen een relationele opgave voor de rechtspraak als organisatie. We kijken hoe organisaties zoals de Raad voor de rechtspraak, de NVvR en de rechtbanken in hun beleidsplannen en initiatieven proberen tegemoet te komen aan uiteenlopende legitimeitsverwachtingen van mensen binnen en buiten de rechtspraak en wat de effecten daarvan zijn. Vanuit het microperspectief is gezag verdienen een contextuele opgave voor individuele rechters. We kijken naar drie verschillende praktijken waarin rechterlijk gezag op het spel staat. De eerste praktijk is die van de rechtszaal van alledag, waarin de relatie tussen rechter, juridische professionals en justitiabelen centraal staat. De tweede praktijk is de rechtszaal als publieke arena

waarbij de media een complicerende en soms ook storende factor vormen. En de derde praktijk is de rechtszaal als politieke arena, waarbij niet alleen media, maar ook politici een dominante rol spelen. In de conclusie gaan we in op de vraag of het rechterlijk systeem, de organisatie en de individuele rechters elkaar voldoende ondersteunen bij het verwerven van gezag.

Figuur 2.1 **Gezagspiramide**



2.2 **STRATEGISCHE OPGAVE VOOR HET SYSTEEM: BENUTTEN VAN LEGITIMITEITSBRONNEN**

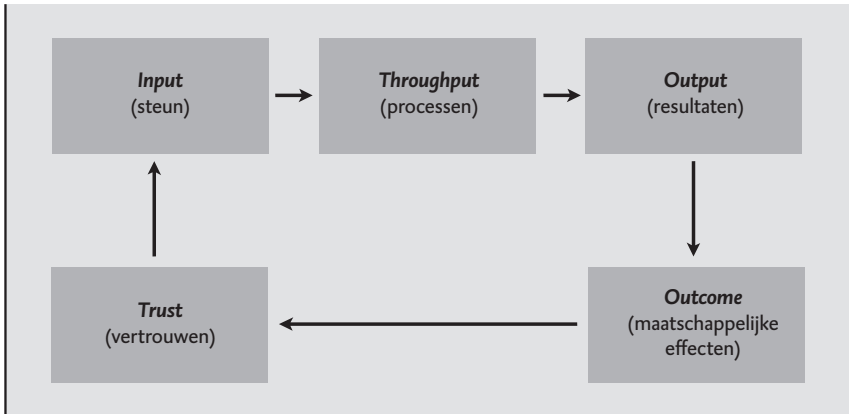
Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen verdienen van gezag door rechters is dat het institutionele systeem waarin ze werken zelf voldoende legitimiteit genereert. Een individuele rechter of rechtbank kan nog zo gezaghebbend zijn, maar als die werkt in een systeem dat door burgers, bedrijven of organisatie onvoldoende gesteund of erkend wordt, ondermijnt dat ook het gezag van de individuele rechter. Rechters worden niet alleen aangesproken op hun individueel handelen, maar ook op hun collectieve functioneren en de institutionele organisatie waarvan ze deel uit maken. Vermeende fouten of structurele onevenwichtigheden in het systeem, zoals een trage afhandeling van zaken of te eenzijdige benoemingen van rechters, kunnen het gezag van de beroepsgroep ondermijnen. Legitimiteit kan in alle fases van het rechterlijk systeem weglekken en daarmee het gezag van de individuele rechter ondermijnen. De vraag voor deze paragraaf is welke mogelijkheden er zijn in de verschillende fases van het rechterlijk systeem om een voldoende stevige legitimiteitsbasis te verwerven en te onderhouden. Legitimiteit is in brede zin op te vatten als de rechtvaardiging, het recht, de politieke erkenning en de maatschappelijke steun om gezag uit te oefenen (Beetham 1991; Black 2009).

2.2.1 SYSTEEMTHEORETISCH PERSPECTIEF OP RECHTSPRAAK

Om te achterhalen hoe rechtspraak als systeem legitimiteit kan verwerven kan een cyclische systeemtheorie uitkomst bieden, die ook aansluit bij het dominante ketendenken binnen de rechtspraak. Een veel gebruikte cyclische systeembenadering van legitimiteit is de input- en outputbenadering die Fritz Scharpf ontwikkelde in de jaren zeventig en gedurende zijn loopbaan steeds verder uitwerkte en toepaste (Scharpf 1970; 1999; 2003). De inputlegitimiteit bestaat vooral uit de steun van burgers (het mandaat) en de outputlegitimiteit vooral uit de geboekte resultaten (de effectiviteit). Het idee van inputlegitimiteit heeft Scharpf geïnspireerd op het sociaal contract van Rousseau ('government by the people'). Outputlegitimiteit komt voort uit de *Federalist Papers* van Hamilton, Madison en Jay ('government for the people'). Met een cyclische systeemtheorie is te analyseren hoe in verschillende fases van een besluitvormingsproces legitimiteit gewonnen of verloren kan worden.

Ook het recht en daarbinnen de rechtspraak als onderdeel van de justitieketen is op te vatten als een systeem, waarbij vooraf voldoende steun of krediet aanwezig dient te zijn om te kunnen functioneren. De rechtsgang is op te vatten als een complex besluitvormingsproces waarbij verschillende legitimiteitsbronnen een rol spelen. Allereerst zijn er normatieve legitimiteitsbronnen, zoals de rechterlijke kernwaarden onafhankelijkheid en onpartijdigheid, die *vooraf* als randvoorwaarden nodig zijn om het rechterlijk systeem goed te laten functioneren (*inputlegitimiteit*). Daarna zijn er legitimiteitsbronnen, zoals transparantie en responsiviteit, die *tijdens* het rechtsproces het rechterlijk optreden kunnen legitimeren (*throughputlegitimiteit*). Dit proces leidt *nadien* tot allerlei resultaten, zoals eenduidige en begrijpelijke rechterlijke uitspraken (*outputlegitimiteit*). Die uitspraken kunnen *uiteindelijk* weer leiden tot maatschappelijke effecten, zoals een rechtvaardige en veilige samenleving (*outcomelegitimiteit*). Die maatschappelijke effecten kunnen bijdragen aan tevredenheid en dat kan het institutioneel vertrouwen (trust) voeden waarmee het reservoir van diffuse steun vervolgens weer gevuld wordt (*hernieuwde inputlegitimiteit*). Zo kan de legitimiteitscyclus zichzelf sluiten en permanent voeden. De legitimiteitscyclus van het rechterlijk systeem is als volgt te visualiseren.

Figuur 2.2 Verschillende fases van de legitimiteitscyclus



In een cyclische systeembenadering is legitimiteit in de vorm van tevredenheid met maatschappelijke uitkomsten, institutioneel vertrouwen en steun voor rechterlijk gezag zowel een voorwaarde om het systeem draaiende te houden als een product of uitkomst van het systeem. Interessant aan deze benadering is de koppeling van en de wederzijdse afhankelijkheid tussen effectiviteit in de vorm van resultaten en prestaties en legitimiteit in de vorm van tevredenheid over maatschappelijke effecten, institutioneel vertrouwen en steun voor gezag. Indien het rechterlijk systeem niet goed functioneert of presteert kan onvrede daarover of over de maatschappelijke effecten (veiligheid, rechtszekerheid, genoegdoening, enzovoorts) leiden tot wantrouwen in de rechtspraak en zo de steun voor rechterlijk gezag ondermijnen. Waar en hoe precies legitimiteit ontstaat en wegebt in, tussen en buiten de verschillende schakels in de keten is nog volop onderwerp van onderzoek. In de praktijk lopende verschillende fases in het systeem meer vloeiend in elkaar over en zijn ook meer procesgerichte benaderingen van legitimiteit relevant. Vertrouwen, steun en gezag zijn ook wel op te vatten als essentiële bijproducten van het systeem, aldus Herman van Gunsteren: “We kunnen voorwaarden scheppen die het tot stand komen en behoud ervan bevorderen, maar direct op vertrouwen gerichte pogingen zijn contraproductief.” (Van Gunsteren 2006: 112). De vraag hier is vooral naar welk type legitimiteitsbasis de rechtspraak op zoek is en wat het effect is van de gekozen legitimiteitsstrategieën op het gezag van de rechter.

Om legitimiteitsstrategieën te onderzoeken is een overzicht van mogelijke bronnen van legitimiteit nodig als repertoire waar de rechtspraak in verschillende fases een beroep op kan doen. De term ‘bron’ dient hier vooral als een metafoer die past binnen een strategische benadering van legitimiteit. Het geeft aan dat er iets is wat legitimiteit in gang zet, zonder dat altijd

precies duidelijk is hoe de bron zelf gevoed wordt, waar de bron ontspringt of wanneer die gestremd of uitgeput raakt. Een bron is ook wel op te vatten als een legitieme vorm van macht (suiteoefening). De rechterlijke legitimiteitsbronnen zijn er vooral op gericht dat de rechter voldoende afstand kan houden zonder misbruik te maken van zijn autoritaire macht.¹

Bij bronnen van *input*legitimiteit gaat het vooral om de publieke waarden en normen die ten grondslag liggen aan de wensen, voorkeuren en belangen in een systeem (Bekkers 2007). De normatieve uitgangspunten zijn de kernwaarden van de rechterlijke macht, zoals die niet alleen in de Nederlandse gedragscode voor rechters staan, maar ook in de Franse, Engelse en Amerikaanse (Mak en Ayrir 2011). Bij de processen (*throughput*legitimiteit) gaat het om de beginselen van behoorlijke rechtspraak, zoals die onder meer zijn verwoord in artikel 10 van de Universele verklaring van de rechten van de mens en artikel 6 van het Europees verdrag van de rechten van de mens. Bij de resultaten (*output*legitimiteit) gaat het om de prestatiedoelen die de rechtspraak zichzelf stelt, die mede gericht zijn op de eisen die de wetgever heeft over wat rechtspraak behoort (op) te leveren. Bij de maatschappelijke effecten (*outcome*legitimiteit) gaat het om de maatschappelijke meerwaarde of opbrengst van rechtspraak en de mate waarin die aansluit bij de behoefte en verwachtingen van burgers, politici en bestuurders. In de verschillende fases van de legitimiteitscyclus kunnen de volgende mogelijke bronnen van legitimiteit een rol spelen.

Tabel 2.1 Verschillende fases van de legitimiteitscyclus en mogelijke bronnen van legitimiteit

Fase van de legitimiteitscyclus	Mogelijke bronnen van legitimiteit van rechtspraak
Inbreng: <i>Input</i> -legitimiteit	Onafhankelijkheid, onpartijdigheid, deskundigheid, professionaliteit, integriteit.
Processen: <i>Throughput</i> -legitimiteit	Openbaarheid, toegankelijkheid, inzichtelijkheid, procedureel rechtvaardigheid, legaliteit, responsiviteit, evenwichtigheid, voortvarendheid, efficiëntie.
Resultaten: <i>Output</i> -legitimiteit	Eenduidigheid, uitvoerbaarheid, effectiviteit, tijdigheid, begrijpelijkheid.
Maatschappelijke effecten: <i>Outcome</i> -legitimiteit	Rechtvaardigheid, veiligheid, stabiliteit, conflictbeslechting, verzoening, rechtszekerheid, tevredenheid.

Deze bronnen van legitimiteit zijn deels al lange tijd onlosmakelijk met de rechtspraak verbonden en deels aan ontwikkeling en vernieuwing onderhevig. Het is in de praktijk ondoenlijk om alle bronnen maximaal te benutten, dus zijn telkens strategische keuzes nodig. Zo is er nu veel meer aandacht voor tijdigheid en begrijpelijkheid van rechterlijke uitspraken dan tien jaar geleden. Transparantie komt als legitimiteitsbron vooral tot uiting in het rechtsproces dat openbaar, toegankelijk en inzichtelijk moet zijn en in het resultaat dat tot begrijpelijke uitspraken moet leiden. Maar transparantie is ook op te vatten als lens, waarbij alle bovengenoemde bronnen voorwerp van transparantie zijn. In een samenleving van kritische burgers wordt bijvoorbeeld niet zonder meer geloofd dat rechters onpartijdig en integer zijn of dat rechtspraak leidt tot rechtvaardige uitkomsten en een veilige samenleving. Kernwaarden van de rechtspraak dienen actief te worden benoemd, uitgedragen en voorgeleefd om geloofwaardig te zijn (Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat 2008). Doorlooptijden, efficiëntie en klantwaardering worden steeds vaker gemeten. Ook de maatschappelijke effecten van rechtspraak worden de laatste jaren meer zichtbaar gemaakt in jaarverslagen, onderzoeken en debatten. Naast het zichtbaar maken en uitleggen lijkt er in toenemende mate ook behoefte dat de rechtspraak reageert op vragen en kritiek van verschillende belanghebbenden en betrokkenen.

2.2.2 AANSLUITING BIJ POLITIEKE EN MAATSCHAPPELIJKE VERWACHTINGEN

Legitieme rechtspraak betekent zowel dat rechtspraak bij burgers gezag heeft (de object-kant van legitimiteit) als dat burgers het gezag van rechtspraak accepteren (de subject-kant van legitimiteit). Vanuit de rechtssociologie is er veel kritiek op de dominante positie van de object-benadering van gezag die ook sterk aanbodgedreven is (De Bakker 2001: 29). Een meer subjectgeoriënteerde en vraaggerichte benadering – een sociologie van de acceptatie – zou een welkome aanvulling op de eenzijdige gezagsbenadering zijn. De subjectbenadering richt zich op vragen als onder welke voorwaarden verschillende legitimiteitsgemeenschappen, zoals hoog- en laagopgeleiden, wantrouwende en vertrouwende burgers, slachtoffers en justitiabelen, rechtspraak als legitiem ervaren.

Legitimiteit is een vorm van krediet waar instituties hard voor moeten werken en dat mede afhankelijk is van de beleving van anderen (Julia Black 2009: 23: “legitimacy is in the eye of the beholder”). Een systeem kan zichzelf niet in stand houden zonder dat voldoende burgers overtuigd zijn van de legitimiteit van het systeem (Easton 1965: 278). De zoektocht naar legitiem gezag is dus zowel een strategische als een relationele opgave voor de rechtspraak. Het is van belang dat rechterlijke legitimiteitsstrategieën (aanbod) enigszins aansluiten bij de politieke en maatschappelijke legitimiteitsbehoeften en -verwachtingen (vraag).

Legitimiteit is een vorm van krediet waar instituties hard voor moeten werken en dat mede afhankelijk is van de beleving van anderen (Julia Black 2009: 23: “legitimacy is in the eye of the beholder”). Een systeem kan zichzelf niet in stand houden zonder dat voldoende burgers overtuigd zijn van de legitimiteit van het systeem (Easton 1965: 278). De zoektocht naar legitiem gezag is dus zowel een strategische als een relationele opgave voor de rechtspraak. Het is van belang dat rechterlijke legitimiteitsstrategieën (aanbod) enigszins aansluiten bij de politieke en maatschappelijke legitimiteitsbehoeften en -verwachtingen (vraag).

Als realiteit en beeldvorming van rechtspraak uiteenlopen, ontstaan communicatie- en reputatieproblemen. Als het aanbod van de rechtspraak en de politiek-maatschappelijke verwachtingen daarover uiteenlopen, ontstaan legitimiteitsproblemen. Beide type problemen zijn op dit moment aan de orde, aldus de NSOB, die in het kader van onderzoek naar de rechterlijke reputatie sprak met ruim dertig beslissers en publieke opinieleiders, zoals Kamerleden, bewindspersonen, ambtenaren, ketenpartners, bedrijven, sociale partners, maatschappelijke organisaties en media. Daarvan was er bijna niemand die vond dat er niets mis is met de rechtspraak (sterk merk) of juist dat het slecht gaat met de rechtspraak (reputatiecrisis). Twee derde vond dat de rechtspraak wel goed functioneert, maar dat onvoldoende zichtbaar en voelbaar maakt (dreigend reputatiegat). Eén derde vond dat het op onderdelen zoals bedrijfsvoering, bejegening en dwalingen aantoonbaar niet goed genoeg gaat (manifeste effectiviteits- en/of legitimiteitsproblemen) (Frissen, 't Hart en Sieckelink 2012: 31–38).

Dergelijke reputatie- en legitimiteitsproblemen kunnen het gezag van de rechter ondermijnen. De rechtspraak wordt in het rapport dan ook opgeroepen te werken aan een reputatiebuffer en meer tegemoet te komen aan de transparantie-eisen van de informatiemaatschappij en mediasamenleving. Over het basisprincipe van grotere transparantie als “reputatieversterkend schild in een kritischer, veeleisender omgeving” bestaat onder de geïnterviewden 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.” (respondent 3). Een ander benadrukt dat onzichtbaarheid verdacht overkomt: “Als rechters niet responsief zijn, heeft men wel eens de indruk dat er iets geheims achter de geslotenheid schuilgaat. Dat men niet capabel genoeg is, of dat het bijvoorbeeld niet op orde is.” (respondent 7) (Frissen, 't Hart en Sieckelink 2012: 33).

De informatiemaatschappij en mediacratie stellen hoge transparantie-eisen aan de beschikbaarheid, tijdigheid en toegankelijkheid van informatie. Het is duidelijk dat hooggespannen politieke en maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van rechtspraak niet van tijdelijke aard zijn. In geval van maatschappelijke onvrede verwachten burgers dat de rechtspraak voldoende sensitief is om signalen tijdig op te vangen en er wat mee te doen. Daarom is het zinvol om per fase van de legitimiteitscyclus na te gaan wat de veranderende politieke en maatschappelijke verwachtingen en behoeften zijn.

Inputlegitimiteit

Binnen de rechtspraak is vanouds veel aandacht voor de uitgangspunten en randvoorwaarden waaronder rechtspraak kan functioneren (*inputlegitimiteit*). De kernwaarden van de rechter zijn diep in de taakopdracht, opleiding, training, gemeenschap en cultuur van rechters verankerd. Op het gebied van *inputlegitimiteit* zijn vooral de verwachtingen ten aanzien van professionaliteit en deskundigheid opgeschroefd. Er bestaan zorgen over de vermindering van kwaliteit van rechters. Goede rechters stromen door naar managementfuncties of naar appèl-instanties (Ippel en Heeger-Hertter 2006: 171). De grote uitstroom van gepensioneerde rechters en de geringe instroom van jonge rechters vormt een punt van zorg dat de rechtspraak deelt met menig andere beroepsgroep.

Rechters moeten tegenwoordig niet alleen over voldoende juridische kennis beschikken, maar ook voldoende affiniteit hebben met technische disciplines voor de beoordeling van forensische en statistische bewijsvoering. Naast juridische en technische vaardigheden is er ook steeds meer behoefte aan communicatieve vaardigheden, omdat rechters om moeten kunnen gaan met allerlei soorten justitiabelen en zo nodig ook het brede publiek mondeling en schriftelijk in begrijpelijke taal moeten kunnen informeren. Het vak van rechter vraagt steeds meer van medewerkers en er is ook een grote maatschappelijke behoefte aan actieve en zichtbare rechters (Raad voor de rechtspraak 2012, jaarverslag 12). Uit onderzoek naar civiele zaken blijkt dat procespartijen een actieve rechter op prijs stellen, die betrokken is en aandacht geeft (Ippel en Heeger-Hertter 2006: 169). Daarbij gaat het om doorvragen, problemen ordenen, een positieve sfeer voor een schikking kweken, soepel en adequaat reageren op procesverstoringen. Een gebrek aan regie leidt juist tot kritiek op het gedrag van de rechter (Barendrecht, Gulijk, Gramatikov, Sluijter 2011: 101–102). De lijdelijke rechter lijkt passé.

Proceslegitimiteit

De proceseisen zijn veelal verankerd in het procesrecht (*throughputlegitimiteit*), zoals de beginselen van hoor en wederhoor en het openbaarheidsbeginsel. Niet langer draait het in de procesgang alleen om rechtsbeginselen,

maar steeds vaker ook om ethische, maatschappelijke en politieke procesnormen. Procedurele rechtvaardigheid is niet alleen een kwestie van eerlijke juridische procedures, maar ook van een behoorlijke behandeling en van een respectvolle bejegening. In Nederland zijn vooral de Nationale ombudsman en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gericht op het verbeteren van de procedurele rechtvaardigheid bij de overheid, maar ook binnen de rechtspraak is er steeds meer aandacht voor (Brenninkmeijer 2009; ministerie van BZK 2011). Het gebruik van begrijpelijke taal en het uitleggen van procedures aan mensen in de rechtszaal zijn voorbeelden van maatschappelijk normen, die binnen de rechtspraak aan belang hebben gewonnen. Efficiëntiebevorderende werkwijzen, zoals digitalisering van de procesgang en het innoveren van het rechtsbestel, zijn voorbeelden van normen, die door de politiek aan de rechtspraak worden opgelegd. De overheid is onder invloed van het ‘New Public Management’-denken steeds meer gaan sturen op een efficiënte en effectieve rechtsgang (Westra 2013, deze bundel). Ondanks de Nederlandse gerichtheid op kwaliteitssystemen zijn de doorstroom en uitstroom van zaken nog altijd gebrekkig, zo heeft de Algemene Rekenkamer onlangs uitvoerig onderzocht voor de strafrechtketen (Algemene Rekenkamer 2012). In reputatie- en klanttevredenheidsonderzoeken blijft dit zorgpunt ook steeds naar voren komen.

Outputlegitimititeit

Eenduidige en uitvoerbare uitspraken waren lange tijd de basis voor outputlegitimititeit. Tegenwoordig worden steeds hogere eisen gesteld aan de kwantiteit en kwaliteit van de rechterlijke uitspraken. Het rechterlijk budgetteringssysteem is erg outputgericht, in tegenstelling tot dat van politie en OM (Tweede Kamer 2011–2012). Een telkens terugkerende politiek-maatschappelijke discussie over rechterlijke output is die over de strafmaat. Een deel van de burgers, journalisten en politici roept al jaren dat rechters te laag en te mild straffen. Bij nader onderzoek blijken burgers daar heel verschillend over te denken. De vermeende roep om harder straffen is zelfs uitgemond in een wetsvoorstel voor de introductie van minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven (Broeders 2013, deze bundel).

Uitkomstlegitimititeit

Stabiliteit en veiligheid zijn vanouds de beoogde maatschappelijke effecten van rechtspraak (*outcomelegitimititeit*). Inmiddels is er veel meer kennis en onderzoek beschikbaar naar de mate waarin rechtspraak bijdraagt aan maatschappelijke effecten zoals veiligheid en stabiliteit (*outcomelegitimititeit*). Zo draagt strenger straffen volgens veel strafrechtdeskundigen niet bij aan meer veiligheid. In politieke en maatschappelijke discussies over minimumstraffen, tbs, griffierechten, reclassering, taakstraffen, enzovoorts, worden vermeende maatschappelijk effecten volop ingebracht als argument

in de besluitvorming. Door de (vermeende) maatschappelijke effecten van maatregelen naar voren te brengen kunnen organisaties voorstellen legitimeren of te delegitimeren. Zo heeft de Raad voor de rechtspraak een kosten-batenanalyse laten verrichten naar de invoering van minimumstraffen, waaruit bleek dat die de samenleving tientallen miljoenen euro's kost, zonder dat daar de misdaad effectief mee bestreden wordt (Van Tulder en Van der Schaaf 2012). Het blijft de vraag hoeveel gewicht die argumenten en feiten in de weegschaal leggen in tijden van dramademocratie en symboolpolitiek (Elchardus 2002).

Een van de voornaamste einddoelen van rechtspraak is conflictbeslechting. In het publieke en wetenschappelijke debat klinkt geregeld kritiek op de mate waarin de rechtspraak erin slaagt om tijdig conflicten te beslechten en de achterliggende maatschappelijke problemen op te lossen. Zo krijgen rechters volgens hoogleraar Maurits Barendrecht steeds meer concurrentie van andere, meer efficiënte conflictbeslechters, zoals mediators, mediaprogramma's en digitale fora (Barendrecht 2011). En meent hoogleraar Eddy Bauw dat de rechters een brug moeten slaan naar de samenleving door meer inzicht te verwerven in het probleemoplossend vermogen van rechtspraak en de maatschappelijke gevolgen van rechterlijke beslissingen (Bauw 2010).

2.2.3 POLITIEK-BESTUURLIJKE BIJSTURING VAN HET RECHTERLIJK SYSTEEM

Duidelijk is dat de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van legitimiteit van rechters aan verandering onderhevig is. Die hooggespannen verwachtingen zijn niet altijd makkelijk met elkaar te verenigen, zeker niet binnen een gelijkblijvend of krimpend budget. De vraag is hoe de minister van Veiligheid en Justitie en het parlement die verwachtingen politiek vertalen en de rechtspraak proberen te beïnvloeden. Het valt op dat in het beleidsdebat elke paar jaar andere politieke legitimiteitsvoorkeuren domineren. Zo is het aan de marktwerking ontleende idee van forumshopping voor conflictbeslechting een tijd populair geweest in de Tweede Kamer, vervolgens ging de aandacht uit naar het belang van deskundigheid, kwaliteit, kenniscentra en momenteel gaat alle aandacht uit naar schaalvergroting als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart en naar het belang van meer *checks and balances*.²

Het versterken van de inputlegitimiteit lijkt vooral een zaak van de rechtspraak zelf. De Tweede Kamer en de minister bemoeien zich er gewoonlijk niet mee. Toch is er de laatste jaren veel discussie in de Tweede Kamer over kernwaarden zoals onpartijdigheid, onafhankelijkheid en integriteit. Zo kunnen politieke voorkeuren en publieke uitlatingen van rechters een rol spelen bij de benoeming van leden van de Hoge Raad (Tweede Kamer 2011–2012a). Ook is er naar aanleiding van incidenten meer politieke discussie over

rechterlijke integriteit. De persoon van de rechter is belangrijker geworden en daarom willen Kamerleden bijvoorbeeld volledig inzicht hebben in de nevenfuncties van rechters. Het zelfreinigend vermogen van de beroepsgroep moet op orde zijn, waarbij de rechtspraak disciplinaire maatregelen niet moet schuwen (Tweede Kamer 2011–2012).

Opvallend is dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen nauwelijks disciplinaire maatregelen kent en oplegt. Tussen zelfregulering en ontslag zitten weinig opties, terwijl andere landen meer instrumenten hebben en gebruiken, zoals het berispen van rechters of ze van een zaak halen (European Commission for the efficiency of justice 2010: 222–228). Het vertrouwen in spontane zelfregulering van beroepsgroepen is niet zonder meer aanwezig. Zo klonk de roep om openbaarheid over disciplinaire maatregelen in de Tweede Kamer steeds sterker. Verschillende Kamerleden maakten zich zorgen over het gebrek aan mogelijkheden om disciplinaire maatregelen te nemen tegen falende rechters (Tweede Kamer 2011–2012).

De Tweede Kamer lijkt veel waarde te hechten aan het versterken van de checks and balances in het rechterlijk systeem. De vooronderstelling daarbij is dat meer externe controle en machtstegenwicht bijdragen aan vertrouwen in en kwaliteit van rechtspraak. Dat is terug te zien in recente voorstellen die in de Tweede Kamer zijn behandeld, zoals het wetsvoorstel disciplinaire maatregelen, de Kamerbrief over de inzet van leken-deskundigen als rechters, de Kamerbrief over het anders afhandelen van wrakingsverzoeken, de Kamerbrief over klachtafhandeling, de Kamerbrief over meer externe toetsing van de kwaliteit van vonnissen (minister van Veiligheid en Justitie 5 oktober en 4 november 2011). Kamerleden hechtten veel waarde aan de versterking van maatschappelijke oriëntatie van rechters, bijvoorbeeld door het lopen van stages bij politie, OM en reclassering (Tweede Kamer 2011–2012).

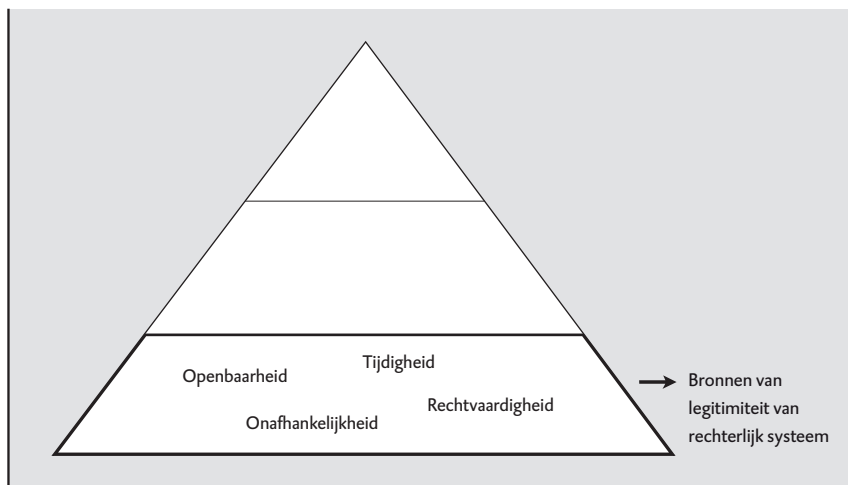
De agenda van het ministerie van Veiligheid en Justitie wisselt ook per kabinetsperiode en per bewindspersoon. Het ministerie kan alleen op hoofdlijnen sturen en dan vooral door middel van overleg. De laatste jaren is de aandacht hoofdzakelijk gericht op de effectiviteit en de efficiëntie van het rechtsbestel en het vergroten van de veiligheid, zoals blijkt uit de Innovatieagenda rechtsbestel en het programma herontwerp strafrechtketen. Het gaat vooral om de bijsturing van het proces en het product van het rechterlijk systeem (*proces-* en *output*legitimiteit). Er is daarbij steeds meer aandacht voor strafrecht omwille van een veiliger samenleving (*outcome*legitimiteit). De rechtspraak moet bovendien in tijden van bezuiniging met minder geld meer zaken doen door de stukkenstroom en de dienstverlening te digitaliseren en de doorlooptijden te versnellen. Als gevolg van het project Herziening

Gerechtelijke Kaart is in 2011 voor het eerst in jaren het aantal rechters in dienst van de Rechtspraak gedaald (van 2502 eind 2010 naar 2448 eind 2011) (Raad voor de rechtspraak 24 mei 2012).

Voor een geloofwaardige rechtsstaat vindt de minister van Veiligheid en Justitie het van het grootste belang dat justitiabelen snel en doeltreffend hun zaak behandeld krijgen: “Recht dat te lang op zich laat wachten, voelt als onrecht.” (minister van Veiligheid en Justitie 2011 Actieprogramma). Voor het strafrecht werkt het ministerie van Veiligheid en Justitie aan het programma ‘Herontwerp keten strafrechtelijke handhaving’ met als einddoel dat eind 2014 tweederde deel van alle standaardzaken landelijk binnen één maand worden afgehandeld. Nu is de gemiddelde doorlooptijd nog acht à negen maanden (ministerie van Veiligheid en Justitie 20 september 2011). Voor het civiel recht en bestuursrecht werkt het ministerie van Veiligheid en Justitie aan de uitvoering van de Innovatieagenda rechtsbestel (ministerie van Veiligheid en Justitie 31 oktober 2011). Centraal probleem daarin is de lange doorlooptijden van rechtszaken. Onderdelen van de agenda zijn een betere geschiloplossing voor burgers, verbetering van gerechtelijke procedures, verbetering van buitenrechterlijke procedures, verbeteringen in het rechtsbestel en onderzoek naar innovatie. Doelen van de nota zijn de versnelling van de doorlooptijden, verbetering van de effectiviteit en efficiëntie en uitbreiding van de mogelijkheden voor digitaal procederen. Een belangrijk instrument is de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart die leidt tot minder gerechten met een grotere omvang om de kwaliteit op peil te houden.

Rechterlijk gezag en vertrouwen in de rechtspraak zijn voor het ministerie vooral strategische thema’s waar onderzoek naar wordt verricht (ministerie van Veiligheid en Justitie 2012, rapport). De minister van Veiligheid en Justitie heeft de overtuiging dat onzichtbaarheid afbreuk doet aan rechterlijk gezag. Om rechters te bewegen hun imago in de media op te poetsen en meer in overeenstemming te brengen met de realiteit, maakt minister Opstelten vooral gebruik van management bij speech: “Ik wil u ook helemaal geen opdrachten geven. Maar als ik het zou mogen ... voor één keertje ... dan zou u te horen krijgen dat de rechtspraak zijn werk snel, deskundig en begrijpelijk moet doen, maar daarnaast ook meer zichtbaar moet zijn.” (minister van Veiligheid en Justitie 15 oktober 2012). Meer geld voor communicatiebeleid of meer tijd voor nevenactiviteiten is er niet.

Figuur 2.3 Gezagspiramide op macroniveau



2.3 RELATIONELE OPGAVE VOOR DE ORGANISATIE: UITVOEREN VAN IDEEËN EN INITIATIEVEN

Ook binnen rechterlijke organisaties is gezag een onderwerp van discussie. Volgens de president van de Hoge Raad Corstens zijn er binnen de rechtspraak twee tegengestelde oplossingsrichtingen voor gezagsproblemen: “meer naar buiten, nog laagdrempeliger of juist meer naar binnen, de afstandelijke rechter, met boven de toga liefst ook nog een pruik.” (Corstens 2011: 365). Zo woedt er binnen de rechtspraak een discussie in hoeverre rechters meer hun persoonlijke kant moeten laten zien of juist nog meer afstand moeten creëren. Mensen als John Griffiths pleiten voor meer afstand en versterking van symboliek die afstand benadrukt (Griffiths 2011). Maar niet iedereen is ervan overtuigd dat rechterlijke symboliek helpt om het gezag te versterken. Volgens Marc Chavannes kan de toga een geloofwaardigheidsdeficit creëren: “De rechtzoekende vraagt zakelijkheid, deskundigheid zonder poespas, oplossingsgerichtheid, soms een menselijk gebaar” (Chavannes 2011).

Een meer persoonlijke benadering met erkenning van de subjectiviteit van rechters is volgens de Duitse auteur en jurist Bernard Schlink onvermijdelijk door toegenomen informalisering en het gebruik van open normen (Schlink 2011). In reactie daarop meent Corstens dat het te veel zichtbaar maken van de persoon van de rechter afbreuk doet aan zijn gezag. De rechter moet afstand bewaren en rolvast zijn. Rechters ontleen hun gezag aan hun onpartijdigheid, onafhankelijkheid, integriteit en deskundigheid. Maar Corstens is evenmin een voorstander van het mysterie of orakelmodel. De rechtspraak

moet de communicatie en het uitleggen van beslissingen verder verbeteren. Hij roept rechters op om dienstbaar te zijn aan de samenleving, maar niet te veel te buigen naar de burger. Ook oppert hij om de rechter meer instrumenten te geven waarmee hij zijn gezag kan laten gelden. Er zou onderzoek gedaan kunnen worden naar het Angelsaksische leerstuk van ‘contempt of court’, waarbij maatregelen worden genomen tegen procespartijen die het rechterlijk gezag ondermijnen (Corstens 2011; Schlink en Corstens 2011).

Naast het voeren van debat zijn de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de afzonderlijke gerechten actief bezig met het uitvoeren van allerlei losse initiatieven en ideeën. De rechtspraak constateert een groeiende behoefte aan meer openbaarheid rond rechtszaken en een betere informatievoorziening en probeert daar aan tegemoet te komen (Raad voor de rechtspraak 2012, jaarverslag 19). Om te achterhalen of de activiteiten van de rechtspraak aansluiten bij de hiervoor beschreven maatschappelijke verwachtingen en politiek-bestuurlijke voorkeuren wordt hierna per fase aangegeven welke initiatieven de rechtspraak heeft genomen.

2.3.1 INPUTLEGITIMITEIT

De NVvR besteedt veel aandacht aan het uitdragen van de kernwaarden, zoals die staan in de gedragscode voor rechters. Onafhankelijkheid, onpartijdigheid, deskundigheid en professionaliteit en integriteit zijn benoemd als belangrijkste kernwaarden in de gedragscode. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) probeert vertrouwen en gezag te herwinnen door de luiken van de rechtspraak meer open te zetten en te laten zien hoe rechtspraak werkt en wat het maatschappelijk oplevert. Zo is de overwegend interne oriëntatie afgelopen decennium steeds meer vervangen door een meer externe oriëntatie met betere communicatie, meer persrechters, betere motivering van strafvonnissen, meer transparantie, enzovoorts. De NVvR wil een stem in de actuele discussies over de rechtspraak hebben, de juiste beeldvorming van de rol van de rechtspraak in de samenleving versterken en vernieuwingen binnen de rechtspraak met een open blik verwelkomen. De NVvR realiseert zich dat het gezag van de rechtspraak niet meer vanzelfsprekend is, maar verdiend moet worden (NVvR 2011).

Om de externe gerichtheid te vergroten werft de rechtspraak vooral rechters in opleiding (rio) die van buiten zijn gekomen en dus minimaal zes jaar ervaring hebben in de samenleving (inmiddels 1900 van de bijna 2.500 rechters) (Tweede Kamer 2011–2012). Bij het werven van nieuwe rechters hecht de rechtspraak volgens het jaarverslag meer belang aan externe oriëntatie, communicatie en regievoering (Raad voor de rechtspraak 2012, jaarverslag: 37).

De rechtspraak is in 2011 begonnen met het formuleren van een meer samenhangend integriteitsbeleid, zoals het maken van een handboek integriteit, het actualiseren van het nevenfunctieregister en het instellen van integriteitscommissies (Raad voor de rechtspraak 2012, jaarverslag 12). Om het zelfreinigend vermogen te tonen publiceert de Raad voor de rechtspraak vanaf 2012 in het jaarverslag welke disciplinaire maatregelen zijn opgelegd (twee schriftelijke waarschuwingen en een ontslag op eigen verzoek in 2011) (Raad voor de rechtspraak 2012: 11). Uit het jaarverslag blijkt dat het aantal wrakingsverzoeken nog steeds toeneemt (van 248 wrakingsverzoeken in 2007 tot 587 in 2011), maar dat het percentage toegekende wrakingsverzoeken laag blijft (zo'n 6% in 2011) (Raad voor de rechtspraak 2012: 13).

2.3.2 PROCESLEGITIMITEIT

De Raad voor de rechtspraak richt zich vooral op de versterking van de proceslegitimiteit door het verkorten van de behandeltijden, het verduidelijken van de motivering in met name strafzaken (PROMIS), het versterken van de rol van het slachtoffer in strafzaken, het vergroten van oplossingsgerichtheid in handelszaken, het sneller en minder formeel afdoen van zaken in het bestuursrecht, het erkennen van als fout ervaren beslissingen en het gebruiken van nieuwe vormen van communicatie (Emster 2012). De Raad werkt tot en met 2015 aan de vernieuwingsagenda 'Kwaliteit en Innovatie' met als doelen om procedures minder formeel te maken en de nadruk te leggen op de zitting (snellere mondelinge behandeling), om procedures vergaand te versnellen en te digitaliseren en om processen efficiënter te laten verlopen en op termijn de kosten te verlagen (Raad voor de rechtspraak 2011, vernieuwingsagenda).

Om de doorlooptijden te verkorten zijn allerlei alternatieve aanpakken ontwikkeld. Zo is de sector civielrecht van de Haagse rechtbank in 2005 een project gestart om de doorlooptijden van schade-afhandelingstrajecten te verkorten van drie à vijf jaar tot 15 maanden (Willink, Davids en Mendlik 2010). De rechter is zich veel proactiever gaan opstellen. Het volledige dossier wordt met alle partijen met een meervoudige kamer besproken, waarna een mondelinge oordeel volgt. Als alles goed gaat zijn partijen in één zitting van de zaak af. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de justitiabelen bij een mondelinge behandeling makkelijker begrip opbrengen voor een rechterlijke uitspraak in hun nadeel, omdat de overtuigingskracht van het gesproken woord veel groter is dan van het geschreven woord.

Van de rechter vraagt de aanpak inlevingsvermogen, behendigheid in gesprekstechniek en andere communicatieve vaardigheden: "De rechter is geen sfinx meer die de verhalen van partijen en advocaten onbewogen

aanhoort, en wiens voorkomende houding op de zitting niet klopt met zijn onvriendelijke afwijzende uitspraak. Zo'n houding raakt de betrouwbaarheid van de rechter; daarmee ondermijnt de rechter zijn eigen gezag." (Willink, Davids en Mendlik 2010: 478).

Mogelijke voordelen zijn een groter maatschappelijk draagvlak, meer tevreden justitiabelen, meer transparantie, kortere doorlooptijden en kostenbesparing, betere regie door de rechtbank, hoog schikkingspercentage, meer interne rechtseenheid, meer werkplezier en minder hoger beroep. Er zijn ook mogelijke nadelen zoals beperkte ruimte voor het uitgangspunt van hoor en wederhoor, een minder onbevooroordeelde rechter op de zitting door de intensieve voorbereiding en een hoge arbeidsinspanning in de beginfase van het traject (Willink, Davids en Mendlik 2010: 478). De afweging tussen voor- en nadelen gebeurt in de praktijk zelden alleen vanuit legitimiteitsperspectief. De organisatie stuurt op middelen en doorlooptijden en is terughoudend in het voorschrijven van alternatieve werkvormen. Of pilots opgeschaald worden hangt ook sterk af van de persoonlijke overtuiging en leiderschap van professionals op de werkvloer.

Om de zelfreflectie van de rechtspraak te versterken hebben de Raad voor de rechtspraak, de NVvR en het departement een voorstel ontwikkeld voor de invoering van jaarlijkse functioneringsgesprekken met rechters. Deze komen in de plaats van de evaluatiegesprekken die nu op grond van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren regelmatig met rechters dienen te worden gevoerd (Tweede Kamer 2011–2012). Vanuit de gezondheidszorg heeft de rechtspraak het initiatief van spiegelbijeenkomsten overgenomen. In 1999 nodigde het AMC voor het eerst patiënten uit om persoonlijk te vertellen over hun ervaringen met de ziekenhuiszorg. Ervaringen in de rechtbanken leren dat spiegelbijeenkomsten binnen de rechtspraak een geschikte feedbackmethode zijn (Ellerbroek 2010). Rechtbanken leren bijvoorbeeld dat ze vanzelfsprekendheden en fundamentele uitgangspunten beter moeten uitleggen aan burgers, zoals de onafhankelijkheid ten opzichte van andere instituties die aanwezig zijn op de zitting, zoals OM, uitvoeringsorganisaties en overheidsorganisaties.

2.3.3 OUTPUTLEGITIMITEIT

De rechtspraak is output-gedreven en deed in 2011 1,8 miljoen zaken. Hoewel het aantal zaken licht gedaald is ten opzichte van 2010, is de productie per medewerker licht gestegen (Raad voor de rechtspraak 2012, jaarverslag). In de rijksbrede *benchmark* worden productiecijfers per medewerker per jaar vergeleken. De rechtspraak heeft de hoogste cijfers van alle betrokken organisaties (zo'n 30 totaal).³ Naast het werken aan kwantiteit wordt er ook

structureel getoetst op de kwaliteit van de vonnissen. Er is in de loop der jaren een methode ontwikkeld voor de toetsing van de inhoudelijke kwaliteit van de vonnissen. Daarnaast vinden ook reflectiegesprekken over vonnissen plaats, bijvoorbeeld wanneer er grote verschillen zijn tussen uitspraken van rechtbanken en appelcolleges in dezelfde zaak. Om inzicht in de effecten van sancties en behandelmethoden bij rechters te vergroten is in 2011 voor de strafrechtpleging het initiatief ontwikkeld om algemeen aanvaarde inzichten in de effecten van sancties en behandelmethoden te ontsluiten voor rechters en anderen in de strafrechtketen (Raad voor de rechtspraak 2012: 33). De rechtspraak is ook aanzienlijk tegemoetgekomen aan de roep om strengere straffen. Rechters zijn de afgelopen jaren gemiddeld vaker en zwaarder gaan straffen, waardoor Nederland een streng strafklimaat heeft in vergelijking met de ons omringende landen (Ruiter, Tolsma, De Hoon, Elffers, Van der Laan 2011).

Uit het Klantwaarderingsonderzoek 2011 blijkt dat de professionals (73%) en rechtzoekenden (81%) van de gerechten doorgaans (zeer) tevreden zijn over de rechtspraak. Maar dat geldt niet voor de doorlooptijd van de gemiddelde rechtszaak, waarover slechts 46 procent van de professionals en 55 procent van de rechtzoekenden tevreden is (Raad voor de rechtspraak 2011, Klanttevredenheidsonderzoek). Het aantal klachten over de rechtspraak neemt toe (1.412 in 2011), maar het percentage gegrond verklaarde klachten blijft gelijk (rond de 20%) (Raad voor de rechtspraak 24-5-2012; 2012, jaarverslag).

2.3.4 UITKOMSTLEGITIMITEIT

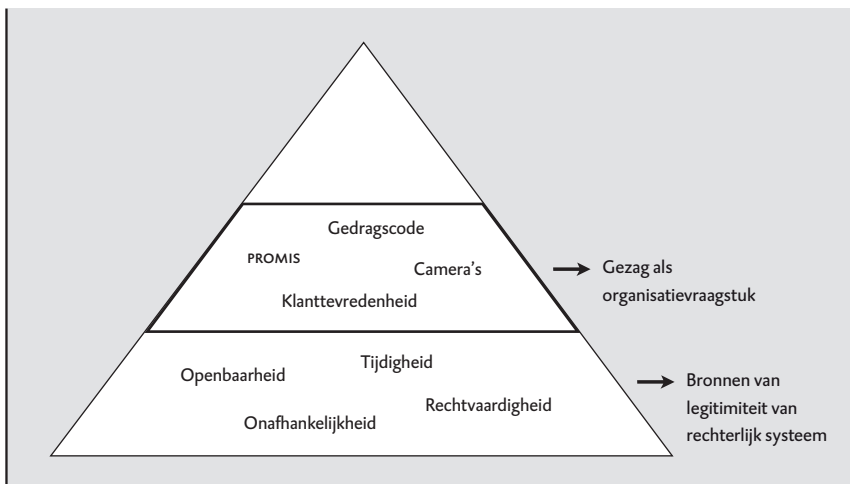
De missie van de rechtspraak is te zorgen voor integere, tijdige en effectieve beslechting van geschillen en berechting van strafbare feiten door onafhankelijke rechters. De rechtspraak wil bijdragen aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht.⁴ De Raad voor de rechtspraak heeft veel onderzoek laten doen naar het gezag van en het vertrouwen in de rechtspraak bij verschillende doelgroepen. De publicatierreeks *Rechtstreeks* biedt een platform voor onderzoek en opiniërende essays. Een mooi onderzoek is de meting van het kennis- en vertrouwensniveau van respondenten die de tv-serie *De rechtbank* hadden gezien. Hun kennis nam niet significant toe, maar hun vertrouwen (tijdelijk) wel (BTC MediaTest BV 2011). Om burgers, bedrijven en organisaties te laten zien wat de rechtspraak doet voor de maatschappij kent de Raad voor de rechtspraak het programma Rechtspraak en Samenleving met projecten over reputatiemanagement, decor en decorum, maatschappelijke oriëntatie, themadossiers op de website en omgang met sociale media. Deze projecten zijn allemaal gericht op de vergroting van de zichtbaarheid en het beter uitleggen van de rechtspraak.

Het meest vergaande voorstel is een camerapilot in de rechtbank van Utrecht. De rechtspraak wil meer regie uitoefenen bij het zichtbaar maken en uitleggen van rechtspraak, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een structurele communicatiestrategie. Het project over maatschappelijke oriëntatie zet ook aan tot een kritisch gesprek of dialoog, omdat het rechters stimuleert en faciliteert bij het aangaan van zinvolle ontmoetingen met hun omgeving.

Kortom ...

Er zijn binnen de rechtspraak allerlei ideeën en initiatieven om de kwaliteit van en communicatie over de rechtspraak te verbeteren, die ook inspelen op de politieke en maatschappelijke behoeften aan meer doorzichtige, begrijpelijke en bekritiseerbare rechtspraak. Door gebrek aan mensen, middelen of motivatie lukt het niet altijd om die ideeën om te zetten in concrete initiatieven en de succesvolle initiatieven vervolgens ook op te schalen naar standaardpraktijken. Elke rechtbank heeft zijn eigen beleid en elke rechter zijn eigen rechtspraktijk. Het denken in verschillende legitimiteitsgemeenschappen of doelgroepen is pas net begonnen binnen de rechtspraak en komt vooral tot uiting in het communicatiebeleid en de externe oriëntatie van rechters. Of kwaliteitsverbetering en meer communicatie ook leiden tot meer krediet voor de rechtspraak op de langere termijn is onbekend. Het krediet voor de rechtspraak als systeem en organisatie is noodzakelijk als legitimiteitsbasis en steun in de rug voor het gezaghebbend optreden van rechters in de rechtszaal. Naast een strategische en relationele opgave voor de rechtspraak als systeem en organisatie, is gezag verdienen vooral ook een contextuele opgave voor rechters. In de volgende paragraaf wordt gekeken naar de uiteenlopende praktijken waarin gezag per zaak verdiend of verspeeld kan worden.

Figuur 2.4 **Gezagspiramide op macro- en mesoniveau**



2.4 CONTEXTUELE OPGAVE VOOR DE PRAKTIJK: REGIE VOEREN IN PUBLIEKE EN POLITIEKE ARENA'S

Het daadwerkelijk verdienen van gezag gebeurt vooral in de praktijk van de rechtszaal zelf. Er zijn drie praktijken te onderscheiden: het reguliere openbare geding in de rechtszaal (1); het geding in de publieke arena (2); en het geding in de politieke arena (3). Als rechtspleging van publiek of zelfs politiek belang wordt, betreft dit altijd slechts een klein aantal rechtszaken.

Van alle rechtszaken die er in Nederland plaatsvinden is het overgrote deel niet interessant voor de media of de politiek. Ze trekken buiten de kring van direct betrokkenen ook weinig belangstelling van het grote publiek. Het gezag van de rechter in deze 'gewone' zaken wordt hooguit indirect door hun imago in de media bepaald. Dat neemt niet weg dat het gezag van de rechter ook in de gewone, alledaagse rechtspraktijk wel degelijk op het spel staat. Gezag is in een onttoverde wereld (de term is van Max Weber) geen vast gegeven, maar iets wat in het publieke optreden van een namens de overheid optredende professional merkbaar aanwezig moet zijn. Het gezag van de rechter moet verdiend worden, elke dag weer. Alleen juridische professionals die weten hoe de rechtspleging werkt hoeven doorgaans niet te worden overtuigd. Het grote publiek dat zelden of nooit met het recht in aanraking komt, heeft alleen indirecte informatie over de praktijk van het rechterswerk en moet het doen met in de media geconstrueerde verhalen en beelden en met de eigen gevestigde maar doorgaans impliciete verwachtingen over rechtspraak. Dat beeld kan worden bijgesteld – in positieve maar ook in negatieve zin – als men de rechtspleging van meer nabij meemaakt. Hoe kan de rechter gezag verdienen? De eerste context waarin dat moet gebeuren is die van de openbare zitting zelf.

2.4.1 BASISVERWACHTINGEN IN DE RECHTZAAL

Gezag komt situationeel tot stand, in het functioneren van de rechtspraak van dag tot dag. Het gezag berust op het beeld dat burgers krijgen van de gang van zaken in de organisatie waarmee zij, doorgaans met frisse tegenzin, in aanraking komen. Uit psychologisch onderzoek blijkt welke elementen in dit lokale rechterbeeld van belang zijn. Tyler benadrukt in zijn studies de procedurele rechtvaardigheid die burgers bij de rechtspleging ervaren (Tyler 2006 en 2007). Hij noemt onder meer de volgende factoren:

- De kans om de eigen argumenten naar voren te brengen en daarbij serieus genomen te worden;
- de neutraliteit en objectiviteit van de rechter;

- met respect bejegend worden in alle fasen van het proces;
- de indruk dat de overheidsfunctionarissen met een zuiver oogmerk handelen;
- een uitkomst van het proces die binnen bepaalde marges als redelijk aanvaard kan worden.

Als aan al deze elementen van procedurele rechtvaardigheid voldaan is, zal de rechter als beslisser zijn gezag in de ogen van de burger verdiend hebben. Het is daarom van belang dat de rechter, net als de overige procesdeelnemers die namens de overheid optreden (bijv. bij de politie of het Openbaar Ministerie), naar een profiel van procedurele rechtvaardigheid streeft. Daarbij komt dat ook de organisatie en inrichting van de rechtspraak als een tot op zekere hoogte onvermijdelijk bureaucratische organisatie ruimte moet bieden voor de verwezenlijking van een dergelijk streven. De burger moet zich niet als een nummer behandeld voelen.

Deze verwachtingen over procedurele rechtvaardigheid sluiten vanuit de positie van de rechter als beslisser, dus vanuit een binnenperspectief op de rechtspleging, opvallend goed aan bij wat Lon Fuller bedoelt met de ‘internal morality of law’, ofwel ‘the morality that makes law possible’ (Fuller 1969; Winston 1981). Rechtspleging is in haar optiek een normatief geladen praktijk die anderen de wet oplegt door zelf aan bepaalde normen te gehoorzamen. Het gaat bij die interne moraal van de rechtspraak om standaarden die bij elkaar genomen gedrag opleveren dat niet alleen voor de rechters als juridische professionals, maar ook voor de leden van de samenleving als authentieke rechtspraak herkenbaar is.

Fullers overwegingen zijn in vier standaarden samen te vatten:

- Adequate aandacht voor alle betrokkenen (‘integraal luisteren’);
- neutrale opstelling (onafhankelijkheid en onpartijdigheid);
- geldend en passend recht (toepassing en interpretatie van algemene regels die recht doen aan de kenmerken van het individuele geval);
- overtuigende motivering.⁵

Wat Tylers analyse aan het normatieve kader van Fuller toevoegt, is de factor van de perceptie van integriteit. De burger moet voor zichzelf kunnen vaststellen dat degenen die zijn zaak behandelen een zuiver oogmerk hebben. Dit is net iets scherper geformuleerd dan de interne eis van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, omdat deze standaard ook het naar buiten toe merkbaar uitdragen van deze rechterlijke idealen omvat en de rechters dus in het vestigen van hun gezag tekortschieten als zij wel onafhankelijk en onpartijdig zijn, maar dit niet voor het voetlicht weten te brengen. Tyler licht dit toe:

“The way people assess procedural fairness is strongly linked to their judgments of whether the authority they are dealing with is motivated to be fair. (...) One advantage of inferences of motive or intention is that they reflect dispositional characteristics, that is, features of the person that are likely to predict their future behavior. The centrality of such inferences to issues of procedural justice reflects people’s concern with knowing how authorities will act toward them in the future.” (Tyler 2006: 164).

Terwijl geschoolde juristen de rechtspraak vanuit een kader van een ‘internal morality of law’ vooral zullen definiëren als de beoordeling van feiten die reeds hebben plaatsgevonden, is volgens het sociaalpsychologisch onderzoek voor burgers ook de verwachting over toekomstige bejegening en beoordeling vanuit de organisatie van de rechtspraak van belang bij de vorming van hun mening over het gezag van de rechter.

Box 2.1 Rechtbank Utrecht: Intervisie in perspectief van het gezag van de rechter

Veel rechtbanken doen aan intervisie tussen rechters als onderdeel van het kwaliteitsbeleid. Dat is op initiatief van de rechtbank Utrecht ook gebeurd vanuit het perspectief van het gezag van de rechter. Aandachtspunten daarbij zijn de volgende (Steenberghe en Verhoef 2010: 426–429). De uitstraling van de rechter: Gezag heeft een gezicht. Het belang van (re)presentatie en de goede gastheer/vrouw.

- 1 Het duidelijk leidinggeven door de rechter aan het verloop van de zitting: Gezag begint bij begrip.
- 2 Het vermogen om uitleg te geven zonder discussie.
- 3 Het duidelijk leiding hebben van de rechter over de inhoud van de zitting: Gezag heeft duidelijke kaders. Het vermogen om partijen ruimte te geven en tegelijkertijd efficiënt te blijven.
- 4 Het duidelijk en overtuigend overbrengen van de mening van de rechter: Gezag zonder overtuiging is beperkt houdbaar. Het vermogen om te oordelen over personen zonder op de persoon te spelen.

Honderd rechters uit verschillende sectoren hebben aan de hand van deze punten elkaars optreden becommentarieerd. Het project is niet geëvalueerd, maar er zijn wel lessen getrokken.

De bereidheid om mee te werken was groot. Er is veel draagvlak voor sectoroverstijgende intervisie en het thema van gezag van rechters sluit daar goed bij aan. De rechters bleken niet happig om daarbij ook externe deskundigen zoals wetenschappers of advocaten uit te nodigen.

2.4.2 BEELDVORMING IN DE PUBLIEKE ARENA

De tweede context waarin gezag verdiend kan worden is die van de uitzonderlijke zaken, de grote kwesties die de aandacht trekken van een breed, soms zelfs internationaal publiek. Een voorbeeld is het proces tegen Robert M.,

die verdacht wordt van zeer grootschalig seksueel misbruik van heel jonge kinderen. Door de mediaberichtgeving verandert de rechtszaal in een publieke arena. Deze zaken zijn niet beperkt tot de kring van personen die met het proces rechtstreeks of indirect te maken hebben. Ze worden door een groot publiek gevolgd, meestal via televisie, in toenemende mate ook via internet; er vindt debat over plaats, waarbij alweer internet en sociale media belangrijke virtuele fora zijn waar burgers van hun (vaak sterk emotionele) betrokkenheid bij deze zaak blijf geven. Rond de rechtszaak in eigenlijke zin ontstaat een web van betekenissen waarin ook het ethos van de rechter een bepaalde lading krijgt. Wat er in deze mediasfeer gebeurt, kan bepalend zijn voor het imago van de rechter. Daarbij doet het er minder toe hoe de rechter binnen de rechtszaal ten overstaan van de daar aanwezige personen precies te werk is gegaan en of dit al dan niet in overeenstemming is met de interne moraal van de rechtspleging. Het beeld dat geconstrueerd wordt in de media is een virtueel beeld, mogelijk zelfs een schijnwerkelijkheid die op vele manieren kan afwijken van de onbevangen waarneming van degenen die de rechtszaak fysiek bijwonen. Bij publieke kwesties is de medialogica de normatieve ordening die overheerst. Deze op beeldvorming gerichte logica zet de juridische standaarden voor een 'goed' proces in overeenstemming met de 'internal morality of judging' onder druk.

In zijn rapport over de medialogica onderscheidt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) acht belangrijke kenmerken van medialogica die hier met de interne moraal van de rechtspleging worden vergeleken (RMO 2003: 33-39).

- 1 *Snelheid*. Door de toename van media is de strijd om de schaarse aandacht van het publiek verhevigd, constateert de RMO en dit maakt dat het tempo van de berichtgeving sterk is opgevoerd. Een dag is al niet meer de maat voor het nieuws. Hier tegenover staat de uitgesproken traagheid van het zorgvuldige geding dat zich soms over maanden uitstrekt. Als de rechtspraak even geen nieuws oplevert, zullen de journalisten het toch willen vinden. De rechter verdwijnt hierdoor meestal uit beeld; en wordt een zwijgende, oninteressante figuur. Advocaten kunnen deze nieuwsleemte opvullen met onweersproken verhalen die in het voordeel zijn van hun cliënt.
- 2 *Framing*. Met behulp van vaste interpretatieschema's wordt de ingewikkelde werkelijkheid tot nieuwswaardige verhalen gereduceerd. Hierbij verdwijnt de nuance meestal naar de achtergrond. De juridische interpretatieschema's zijn te ingewikkeld voor framing naar een groot publiek.

Ook de fictie dat iemand geacht moet worden onschuldig te zijn tot aan de veroordeling, met alle implicaties die dat heeft voor de proceshouding van OM, advocaten en rechters, kan in dit vertaalproces makkelijk het onderspit delven.

- 3 *Personalisering.* Veel media zijn meer geïnteresseerd in mensen met hun emoties en meningen dan in de objectieve blik op de feiten. Verdachten, slachtoffers, officieren en advocaten kunnen als mensen van vlees en bloed gepresenteerd worden, rechters niet. Mede daarom doen zij in de beeldvorming lange tijd niet mee. Dit verandert bij de uitspraak, als de persoon van de rechter voor korte tijd in beeld komt, zij het niet als een mens van vlees en bloed. Wraking van een rechter maakt van deze functionaris ook opeens een feilbare persoon; dat is dramatisch zeer interessant in de media-logica en dat draagt er vermoedelijk aan bij dat wraking door advocaten vaker wordt ingezet in het kader van de behartiging van de belangen van hun cliënten.
- 4 *Meutevorming en hypes.* Dit is een ontwikkeling waarbij steeds meer aandacht op een zaak of een aspect van een zaak geconcentreerd wordt. Als dit vanuit de rechtspleging gezien een bijzaak is, kan dat vervelend zijn. Voordeel voor de rechtspleging is wel dat de uitvergroting van een bepaald aspect betekent dat de media andere aspecten die ook belangrijk zijn zullen verwaarlozen – nieuwsverhalen hebben een beperkte focus – zodat de interne normatieve logica van de rechtspleging daar meer kans van slagen heeft.
- 5 *Kracht van herhaling.* Nieuwe mediawaardige gebeurtenissen worden verbonden met significante eerdere episodes die tot een paar beelden of een enkele slogan kunnen worden teruggebracht. Dit mechanisme versterkt de eerstgenoemde elementen van de medialogica. Als het te herhalen beeld dat is van een falende rechter, kan dit het gezag van de rechtspraak onder druk zetten.
- 6 *Anchormen en interpretators.* Journalisten brengen het nieuws niet alleen, ze duiden het ook. Commentaren bepalen vaak de *framing* van de gebeurtenissen. De rechterlijke macht heeft weinig tot geen eigen commentatoren die naar buiten treden in concurrentie met journalisten en burgers. Zij delen dus niet in het gezag van de commentaarpositie.
- 7 *Burger in beeld.* Deze tendens betekent bij de rechtspleging dat er meer en meer aandacht is voor wat ‘gewone mensen’ ervan vinden, naast of in plaats van het oordeel van professionals. Ook komt de burger meer in beeld als burgerjournalist die aan nieuwsgaring en duiding doet, vooral

via de digitale media. Voor de rechtspraak betekent dit dat er vanuit vele richtingen aandacht is voor het optreden van de rechter in het proces en dat een persrichtlijn dus maar een beperkte werking heeft.

- 8 *Nieuwswaarde als criterium.* De RMO wijst erop dat het schandaal een belangrijke determinant is van de nieuwswaarde. Dit staat haaks op de interne moraal van de rechtspleging.

Op vrijwel elk onderdeel staat de medialogica op gespannen voet met de interne moraal van het rechterlijk oordeel. Dit is een situatie die risico's inhoudt, maar ook kansen biedt. Er is het risico van een onevenredige invloed van de berichtgeving en het commentaar op de rechtsgang en het eindoordeel – ook wel 'trial by media' genoemd. En er is de kans dat de rechtspraak door een transparante en aansprekende procesgang die tegemoetkomt aan de wens van het publiek om geïnformeerd te worden zo ook draagvlak voor de rechtspleging weet te verwerven. Idealiter komt de symmetrie tussen interne moraal van de rechtspleging en procedurele rechtvaardigheid als maatschappelijke basisverwachting juist door middel van de media tot uitdrukking. In het slechtste geval doet de media-aandacht een conflict ontstaan tussen de normatieve verwachtingen van insiders en outsiders, met als gevolg een dreigende erosie van de rechterlijke functie.

Hoe de risico's te bedwingen en de kansen te grijpen? Het moge duidelijk zijn dat dit een bredere kwestie is dan de vraag of en hoe televisie in de rechtszaal moet worden toegelaten. Het vereiste van openbaarheid van rechtspraak, dat fundamenteel is voor een democratische rechtsstaat, kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Daarbij moet altijd een afweging plaatsvinden met andere belangen die tot een beperkte openbaarheid aanleiding geven. Het is met name deze beslissing, over het openbaarheidsregime, die begrijpelijk moet zijn voor de betrokken mediavertegenwoordigers en in die kringen op steun moet kunnen rekenen. Rondom de rechtszaak over publieke kwesties spelen daarom vaak overlegprocessen waarin de rechterlijke macht verantwoording aflegt aan de pers over haar overwegingen om tot een bepaalde organisatie van de openbaarheid te komen. Door middel van interacties en onderhandelingen kunnen de rechters met de betrokkenen bij het proces komen tot onderlinge regels en afspraken (door Moore 1978 ook wel geduid als een semi-autonoom sociaal veld).

Zo heeft de pers in de zaak-Robert M. gematigd gebruikgemaakt van haar mogelijkheden door de ergste gruwelbeelden niet uit te zenden en terughoudend over het proces te informeren. Het OM trad naar de pers en de slachtoffers toe duidelijk ondersteunend op door informatie en faciliteiten te verschaffen. Dit zijn aanwijzingen dat er hier een soort evenwicht in het sociaal

veld van belanghebbenden en betrokkenen is ontstaan, waarbij de behoeften van de media, de wensen van de burgers en de eisen van het proces in balans zijn gebracht. Dit betekent uiteraard niet dat in andere publieke kwesties het sociaal veld ook op deze manier zal functioneren en dat een dergelijke balans bereikt kan worden. Wel kan vanuit de organisatie van de rechtspleging strategisch met het verschijnsel worden omgegaan. Daarbij is een belangrijke overweging dat men weliswaar niet van tevoren weet wanneer en waar zich een publieke kwestie zal voordoen, maar dat men wel weet hoe de dynamiek van de mediabelangstelling ongeveer zal verlopen (met bijvoorbeeld veel meer aandacht voor het begin dan voor de verdere duur van het proces) en daar rekening mee kan houden (Ruigrok 2011: 127). Wat de inzet van middelen betreft is ook een overweging dat de medialogica, zoals gezegd, altijd maar een of meer kwesties tegelijk kan verwerken. De aandacht richt zich op een grote zaak en dan krijgen kleinere kwesties vanzelf minder aandacht. De inspanningen om het gezag van de rechtspraak te vestigen of te ondersteunen kunnen dus gericht worden gedaan in die paar zaken die als publieke kwesties worden gedefinieerd in de media.

2.4.3 FRICTIES IN RECHTSPRAAK DIE ALS POLITIEK ERVAREN WORDT

De derde context waarin gezag verdiend kan worden, maar waarschijnlijker is dat het wordt verspeeld, is die van de politieke rechtspraak. Deze vrij zeldzame rechtszaken gaan ook over publieke kwesties, maar zijn voor de media nog interessanter, omdat ze het optreden van politici en bestuurders betreffen en er vaak grotere belangen op het spel staan die de concrete aanleiding van de rechtszaak overtreffen. De specifieke rationaliteit van de politiek – een sfeer met eigen normen en waarden – is nu ook in het spel, bovenop de medialogica. Er zijn dus drie normatieve rationaliteiten in het geding. De kans is groot dat de interne logica van de rechtspleging het dan moet afleggen tegen twee aan haar vreemde vormen van rationaliteit en normativiteit. Bovendien versterken politieke rationaliteit en medialogica elkaar en voeren zij op dezelfde wijze de druk op de rechtspraak op.

Welke normen of ambities precies deel uitmaken van de politieke rationaliteit is voor discussie vatbaar, maar het door Snellen (1987) geïntroduceerde begrip maakt in elk geval de potentiële conflicten tussen verschillende rationaliteiten, waaronder de juridische, inzichtelijk. Hij noemt drie elementen.

- 1 *Gerichtheid op de oplossing van maatschappelijke problemen.* Ook de rechter kan soms bijdragen aan de oplossing van problemen, maar hoofdzakelijk binnen de daartoe geboden wettelijke grenzen en niet als eerste initiatiefnemer die een heel veld bestrijkt. De politieke rationaliteit is meer op de maakbaarheid van de samenleving ingesteld dan de juridische.

- 2 *Bestendiging van de eigen individuele en collectieve macht.* Dit is volgens veel auteurs de kern van de politieke rationaliteit, in een traditie die terugrijpt op Machiavelli en Hobbes. Omdat in een democratie de machtspositie vernieuwd moet worden bij verkiezingen en de media onmisbaar zijn voor het beeld van de politicus en de politieke partij bij de kiezers, ontstaat er een symbiose tussen de politieke rationaliteit en de medialogica, door Elchardus samengevat met de term ‘dramademocratie’ (Elchardus 2002). Net als de medialogica is de politieke rationaliteit in deze vorm van verwevenheid gericht op de korte termijn, op incidenten, op persoonlijkheden, op beeldvorming, op emoties en op *framing*. Onder omstandigheden staan deze kenmerken haaks op de trage, serieuze, rationele (gevoelsarme) en zowel op de wet als op het individuele geval gerichte rationaliteit van de rechtspleging.
- 3 *Bereidheid tot samenwerking.* Omdat er in de democratische politiek zelden een absolute meerderheid bestaat voor de eigen partij (in Nederland is dit nooit het geval), is de politieke rationaliteit ook gericht op samenwerken. Onderhandelingen horen erbij. Geven en nemen ook ten aanzien van principiële uitgangspunten uit het eigen programma is als vorm van politiek effectief handelen verdedigbaar. Met de juridische rationaliteit is deze samenwerking geblokkeerd door de trias politica en is het sluiten van compromissen juist over principiële kwesties niet mogelijk. De noodzaak om regelmatig achter gesloten deuren zaken te doen met andere partijen (‘achterkamertjespolitiek’) is niet te verenigen met de openbaarheid van de rechtspleging.

Hoe kan de rechter gezag verdienen in een dergelijke gecompliceerde situatie? De politieke bemoeienis met rechtspraak kan in elk geval niet beschouwd worden als onderdeel van een sociaal veld rond het politieke proces. De politicus is daarvoor te zeer de stem die van buiten komt en die wel een deel van de regels en normen kan articuleren, vooral door wet- en regelgeving, maar die niet mee betrokken is in de interacties en onderhandelingen binnen het veld. Dat onderstreept nog eens de moeilijke en ondankbare taak van de rechter en van andere procesdeelnemers uit de organisatie van de rechtspleging: onderhandelen en belangen op elkaar afstemmen is geen begaanbare weg. In de schaarse gevallen van politieke rechtspraak zijn ook aanwijzingen te zien dat de politieke rationaliteit tot openbare kritiek op de rechters leidt die in potentie het gezag van de rechter aantast.

Het proces tegen Geert Wilders illustreert hoe het rechterlijk gezag zelf op het spel komt te staan als er geen balans gevonden kan worden tussen de drie vormen van normativiteit en rationaliteit. Een volledige analyse is

in het bestek van deze bijdrage niet mogelijk, maar ook een snelle blik op het vele materiaal dat dit proces heeft opgeleverd biedt al de nodige aanwijzingen voor fricties.

- 1 Rond het al of niet vervolgen van Wilders voor strafbare uitlatingen over moslims en de islam, onder meer in zijn film *Fitna*, is veel te doen geweest. Er is sprake van politieke bemoeienis met de vervolging; het OM wordt een bepaalde weg op gestuurd. Het OM wil vrijspraak eisen, maar krijgt dan opdracht van het gerechtshof om tot vervolging over te gaan. Dit wordt in de media waargenomen als een verdeeldheid binnen de wereld van de juristen en dus als een teken van zwakte. Veel journalisten zijn vanwege het belang van de vrijheid van meningsuiting dat hen professioneel raakt op de hand van het OM en staan van aanvang af kritisch tegenover de beslissing van het hof. Wilders krijgt het imago van kampioen van het vrije woord.
- 2 Ook na de opdracht tot vervolging is het OM niet tot andere inzichten gekomen, de eis zal weer vrijspraak zijn. Daarmee zijn de scherpe kantjes er eigenlijk af. Toch moet dan nog het hele proces doorlopen worden, volgens de procesrechtelijke voorschriften. De lange duur en de ondoordringelijkheid van het gebeuren dat via televisie wordt uitgezonden zijn strijdig met de rationaliteit van de procedurele rechtvaardigheid als culturele basisverwachting. OM en rechter zitten gevangen in een bureaucratisch harnas dat hen weinig tot geen vrijheid van handelen laat.
- 3 Wilders en zijn raadsman Moszkowicz maken gebruik van het proces als televisiegebeurtenis om politiek te handelen, waarbij Wilders aanvallen richt op de rechters (zij zijn links en dus partijdig) en Moszkowicz alle procesmogelijkheden benut om zoveel mogelijk zendtijd te verwerven, onder meer door een groot aantal getuigen te willen oproepen (de rechter laat slechts een beperkt aantal toe). Ook eist hij voorlezing van de gehele tenlastelegging (wat juridisch toegestaan is maar geen praktijk); de media-logica prevaleert over de interne moraal van de rechtspleging.
- 4 De politieke strijd in de rechtszaal wordt met andere middelen voortgezet in de televisiestudio en de sociale media. De advocaat treedt graag op bij Pauw en Witteman; Wilders twittert. De officier van justitie schuift niet aan bij de gesprekken met journalisten. De rechters zwijgen, zoals het hoort. Ook twitteren zij niet. Effect is dat de media-logica prevaleert boven de interne moraal van de rechtspraak (die immers van de rechter verwacht dat deze afstand bewaart om onpartijdig te blijven) en dat er in de discussie over de zaak geen *equality of arms* is.

- 5 heid, partijdigheid en incompetentie bevestigt; hier staat 'held' Wilders dan mediatechnisch gesproken volgens de logica van de dramademocratie tegenover 'schurk' Schalken.
- 6 Schalken ondermijnt met zijn optreden niet alleen zijn eigen gezag als rechter die de omstreden opdracht tot vervolging heeft gegeven, maar hij beschadigt ook het gezag van de rechtspraak in bredere zin. Een visueel effect dat in vele herhalingen op televisie steeds wordt versterkt, is het gevolg van de fysieke inrichting van de rechtszaal die niet is afgestemd op het televisiebeeld. Schalken zit met zijn gezicht naar de rechters, maar met zijn rug naar de advocaat en de verdachte. Achter hem zwaait Moszkowicz op een gegeven moment melodramatisch met een papier dat de leugens van Schalken zogenaamd zou aantonen.
- 7 Ook de advocaten van de benadeelde partijen schaden het gezag van de rechter door hun onceremonieel gedrag, waarbij zij wel door de voorzittende rechter krachtig worden aangepakt, maar deze manifestatie van het rechterlijk gezag komt te laat.

De einduitspraak kan gelezen worden als een poging om de drie rationaliteiten te combineren. De rechter heeft een afgewogen tekst die hij duidelijk voorleest en goed acteert naar een groot publiek toe. Hij dempt de commotie door Wilders vrij te spreken, maar te stellen dat hij zich bij zijn kritiek op de islam op de uiterste rand van zijn vrijheid heeft begeven en dat hij niet verder zou moeten gaan dan hij gegaan is om strafbaarheid te voorkomen. De commotie ebt snel weg, maar de indruk blijft overheersen dat rechters ook maar mensen zijn die door politieke drijfveren bevangen worden.

2.4.4 DE TOP VAN DE GEZAGSPIRAMIDE

De rechter die moet aanzien dat de rechtsstrijd tussen partijen verandert in een publieke en zelfs een politieke arena kan op verschillende manieren gezag verdienen en verspelen. De basis voor het gezag van de rechter is en blijft te vinden in een goede organisatie van de praktijk van alledag. Zolang rechters zich richten op de normen die voortvloeien uit de interne moraal van de rechtspleging en dit op een transparante wijze doen, is er geen reden voor het ontwikkelen van een aanvullende legitimiteitsstrategie. Gebruik kan worden gemaakt van de symmetrie tussen de interne moraal en de basisverwachtingen over procedurele rechtvaardigheid die als mechanisme bepalend zijn voor de toekenning van gezag aan de rechter door burgers die aan het proces deelnemen. De organisatie van de rechtspleging moet professionals voldoende speelruimte laten om hun werk volgens deze normen te doen en overmatige bureaucratie moet hierbij worden vermeden

en bestreden. Als de bureaucratie in de perceptie van burgers de overhand krijgt, tast dit de basisverwachtingen aan. Pogingen om de motivering begrijpelijker en navolgbaar te maken, verdienen ondersteuning, omdat ze het inzicht in de procedure bij burgers en procespartijen kunnen vergroten. Alleen rechters die zich begrijpelijk uitdrukken en overtuigend optreden, verdienen gezag.

In het voorgaande viel het woord ‘basis’ enkele malen. Deze onderste laag van normatief geordende verhoudingen in de rechtszaal is voor te stellen als de basis van een daarboven opgetrokken piramide. De professionele vormgeving van het gezaghebbende optreden, in combinatie met de cultureel bepaalde verwachtingen van betrokkenen over procedurele rechtvaardigheid, zijn meteen het fundament waarop verdergaande legitimizeitsstrategieën voortbouwen. Het is dan ook van belang dat het beleid van de Raad voor de rechtspraak erop gericht is de professionals in de rechtszaal zoveel mogelijk in hun basale taken te ondersteunen.

In de publieke arena – de tweede laag waarop het gezag in de praktijk verdiend moet worden – spelen wel meteen strategische en organisatorische vragen. Het gaat niet alleen meer om een proces met en tussen de direct betrokkenen in en om de rechtszaal. Er zijn ook andere partijen in het geding. Als er slachtoffers zijn, moet met hun belangen adequaat rekening gehouden worden. Zijn er maatschappelijke organisaties of onderzoekers die de zaak volgen, dan kan ook aan hun informatiebehoefte worden gedacht. De vraag hoe de pers toegang te verlenen en tot hoever daarin te gaan, moet van de aanvang af onder ogen worden gezien. Er moet kortom een brede afweging van belangen plaatsvinden. De rechters moeten op basis daarvan een passend openbaarheidsregime vaststellen en daarover, voor aanvang van het proces, in overleg treden met vertegenwoordigers van de media en eventuele andere geïnteresseerden. Uit deze contacten (die soms het karakter aannemen van onderhandelingen) kan een voor beide partijen acceptabel compromis voortvloeien dat ondersteund wordt door de manier waarop het sociale veld rond die bepaalde rechtszaak functioneert. Kennis hierover is van belang bij het bepalen van de legitimizeitsstrategie. Door zich voor te stellen dat het gesprek of de onderhandeling met de media in feite een publiek proces is dat zich afspeelt binnen de openbare ruimte van de rechtspleging, kan men er op de juiste wijze mee omgaan. Het is voor de rechterlijke macht mogelijk om een beroep te doen op de waardevolle kanten voor de gehele samenleving van de interne moraal van de rechtspleging en om de proportionele afweging van de in geding zijnde belangen toe te lichten. In publieke kwesties moeten ervaren en in omgang met de media getrainde rechters worden ingezet en zij

moeten voldoende ondersteuning en feedback krijgen vanuit de organisatie. Omdat er altijd maar een of twee van zulke zaken tegelijk spelen, is een op ondersteuning gericht beleid ook heel goed haalbaar.

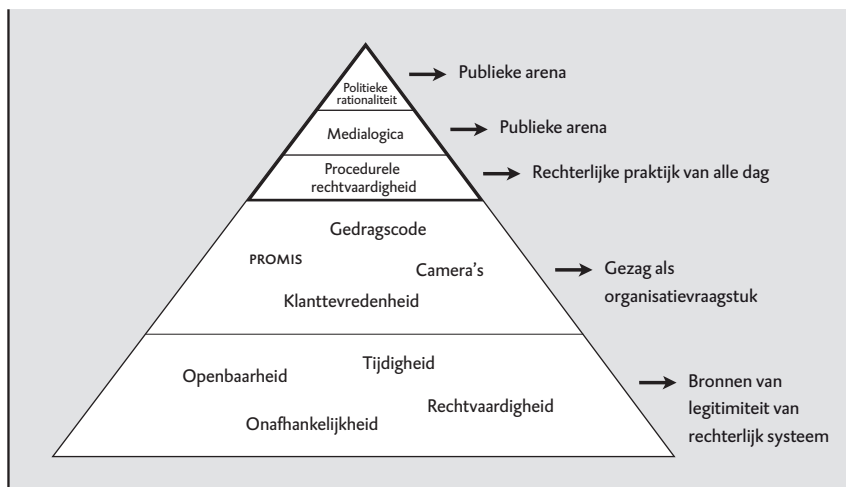
Op de eerste en tweede bouwlagen van de gezagspiramide waarop rechters in de praktijk gezag kunnen verdienen (of verspelen) zijn zo scenario's denkbaar die tot een evenwichtige afweging van belangen leiden. Het streven vanuit de rechterlijke macht moet erop gericht zijn tot een afstemming te komen tussen de interne moraal van de rechtspleging – die een manier van werken voorstelt die voor iedere betrokkenen aanvaardbaar kan zijn – met de basisverwachtingen van het publiek en de medialogica.

De derde bouwlaag waarop de rechter in de praktijk gezag moet verdienen is die van de politieke rechtspraak. Daar kan het streven hetzelfde blijven, maar zijn de complicaties groter. Nu is immers ook de versturende politieke logica in het spel. Als de rechtszaak een politiek proces wordt, levert dit vooral veel verliezers op. Er is immers ook het besef dat politiek niet allesbepalend mag zijn, dat het politieke primaat nooit onbegrensd is, en dat er een te respecteren afbakening moet zijn tussen politiek en recht. Wat aan het door Snellen geschetste beeld van de politieke rationaliteit is toe te voegen, is een normatieve dimensie die de grenzen van de politiek betreft. Dat gaat uiteraard over de trias politica. Deze staatsrechtelijke doctrine behoort tot twee domeinen: die van het recht en die van de politiek.

Het is een politieke theorie over juridische verhoudingen, maar ook een rechtsleer over politieke orde. Sinds Montesquieu en zijn Amerikaanse opvolgers (Madison, Hamilton en Jay) beseffen we dat er onder de noemer van de trias politica in feite twee elkaar aanvullende modellen te vinden zijn: scheiding van machten en evenwicht van machten (Witteveen 1991). Beide zijn hier relevant. Scheiding van machten is een doctrine van verboden: de politiek moet zich niet met de rechter bemoeien en de rechter niet met de politiek. Voor de vrijheid van de burgers is dat het beste, omdat er dan niet te veel macht in één hand komt. Deze verbodsnormen nopen politici en rechters tot een terughoudende en respectvolle opstelling tegenover elkaar. Evenwicht van machten is een doctrine van geboden: politiek en rechtspraak mogen zich tot op zekere hoogte met elkaar bemoeien, omdat uit de fricties tussen deze twee staatsmachten nog een volgende waarborg voor burgerlijke vrijheid ontstaat. Kritiek over en weer is volgens deze geboden mogelijk, maar wel met mate en met wijsheid. Dergelijke open normen kan men alleen situationeel invullen en ze vereisen een zeker beschavingsniveau, maar ze zijn voor een goede, door burgers gedragen politieke orde wel essentieel. Zowel

de verbodsnormen als de gebodsnormen wijzen bij politisering van de rechtspleging in één richting: maak van emotionele uitingen ('alle rechters zijn linkse rakkers', 'politici dienen alleen hun eigen belang') een open dialoog.

Figuur 2.5 Gezagspiramide op macro-, meso- en micro-niveau



2.5 CONCLUSIE

De vraag die rest is of het rechterlijk systeem, de organisatie en de individuele rechters elkaar wel voldoende ondersteunen bij het verwerven van gezag in de dagelijkse, publieke en politieke praktijk. De rechtspraak werkt intensief aan kwaliteitsverbetering zoals elke publieke en professionele organisatie dat hoort te doen. Het departement, de NVvR en de Raad voor de rechtspraak sturen bij waar nodig om beter aan de politieke en maatschappelijke legitimiteitsverwachtingen te voldoen. Maar werken aan de kwaliteit van het eigen systeem en de organisatie alleen is niet meer voldoende voor het verwerven van gezag. Gezag verdienen is naast een strategische opgave van het rechterlijk systeem en een relationele voor de organisatie, vooral ook een contextuele opgave voor de individuele rechter. Hoewel het gezag van de rechtspraak in de publieke opinie ter discussie staat, zeggen veel rechters zelf weinig te merken van gezagsproblemen in de rechtszaal, al zijn mensen wel assertiever. Ook verschillende onderzoekers menen op basis van observatie dat het gezag van de rechter door de justitiabelen wordt erkend (Ippel en Heeger-Hertter 2006: 168). Dat geldt vooral voor de alledaagse rechtszaken, maar niet voor de rechtszaken in de publieke en politieke arena. Daar gelden andere spelregels, waarden en logica's dan in de reguliere zaken.

Het is juist in die zaken dat meer regievoering over de geboden transparantie belangrijk is. Dat vraagt om mediawijze en politiek sensitieve rechters en een snel en adequaat reagerende organisatie, die patronen rond incidenten tijdig doorziet en leert van eerdere ervaringen. Dat vraagt ook om een politiek bestuur dat niet alleen stuurt op efficiëntie en snelheid, maar ook ruimte biedt en aandacht vraagt voor brede professionalisering.

Onder rechters is vooral behoefte aan mensen die op landelijk niveau in het publieke en politieke debat de rechtspraak een gezicht kunnen geven, zeker wanneer rechtspraak ter discussie staat. Als mensen in de media onjuistheden over de rechtspraak vertellen of als er door advocaten of officieren een eenzijdig beeld wordt gecreëerd, dan moet de rechtspraak dat weerspreken. Ambassadeurs van het recht zoals in het verleden hoogleraar Buruma vervullen die rol, maar volgens sommige rechters en betrokken buitenstaanders gebeurt dat nog onvoldoende. De vraag is wie de functie van ambassadeur van de rechtspraak dient te vervullen. Volgens rechter Edzard van Weringh is dat de Raad voor de rechtspraak:

“We zijn voor de buitenwereld te onzichtbaar. De Raad voor de rechtspraak is momenteel de zwijgende partij. De raad staat op dit moment niet met de poten in de blubber en dat vind ik teleurstellend. Hij moet veel meer van zich laten horen. Zeker nu, nu onze onpartijdigheid te grabbel wordt gegooid door leden van de Tweede Kamer. De raad hoort in de bres te springen, hij hoort ook bij Pauw en Witteman aan te schuiven en niet alleen met deftige verhalen.”
(Zijlstra 2010).

Het is een begrijpelijke, maar ook kwetsbare strategie om een partij of persoon als ambassadeur of spreekbuis naar voren te schuiven namens de hele beroepsgroep. Als gezichtsbepalende figuren uit het publieke debat verdwijnen is de rechtspraak meteen onzichtbaar. Alle 2.500 rechters zouden in principe lokaal of landelijk kunnen fungeren als ambassadeur van de rechtspraak zolang ze over voldoende zelfvertrouwen, beroepstrots en communicatieve vaardigheden beschikken, zelf de regie kunnen bewaken en zich niet laten verleiden om uitlatingen te doen over individuele gevallen. Elk in hun eigen omgeving kunnen zij dagelijks het gesprek aan gaan en openstaan voor vragen en kritiek.

NOTEN

- 1 Legitimiteitsperspectief is gebaseerd op het proefschrift van A.M. Bokhorst over legitimiteitseffecten van alternatieve regulering.
- 2 Gesprek mr.drs. J.M. Schoenmakers en dr. F.C.J. van der Doel (25 april 2012) van de Directie Rechtsbestel, ministerie van Veiligheid en Justitie.
- 3 Tweede Kamer (2011–2012) Kamerstukken II 29 279, nr. 139, verslag van een Algemeen Overleg 1 februari 2012. Reactie minister Opstelten. De organisaties waarmee zij worden vergeleken zijn UWV, SVB, RWS, de Belastingdienst, CJIB, DJI, ProRail, het Kadaster, DWO, RGD, RDW en het RIVM.
- 4 www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Visie-op-de-rechtspraak/Pages/default.aspx.
- 5 Meer hierover in W.J. Witteveen (2001), *De geordende wereld van het recht*, tweede druk, Amsterdam: Amsterdam University Press: 388–391.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2012) *Prestaties in de strafrechtketen*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bakker, E. de (2001) *De cynische verkleuring van legitimiteit en acceptatie; een rechts-sociologische studie naar de regulering van seizoensarbeid in de aspergeteelt van Zuidoost-Nederland*. Amsterdam: Aksant.
- Barendrecht, M., S. van Gulijk, M. Gramatikov, en P. Sluijter (2011) 'De goede procesorde in beeld. Raad voor de rechtspraak', *Research Memoranda 1*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Barendrecht, M. (2011) *Courts, Competition and Innovation*, Oratie HILL (www.hill.org).
- Bauw, E. (2010) *Rechtspraak in tijden van crisis. Over bedreigingen en kansen voor rechtspraak, economie en rechtsstaat*, inaugurele rede. Amsterdam: UVA.
- Beetham, D. (1991) *The legitimization of power*, London: MacMillan.
- Bekkers, V. (2007a) *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag: Lemma.
- Bekkers, V. en A. Edwards (2007b) Legitimacy and democracy in V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards en M. Fenger (red.) *Governance and the democratic deficit*, Aldershot: Ashgate.
- Black, Julia (2009) 'Legitimacy and the competition for regulatory share', LSE *Working Papers 14/2009*.
- Bokhorst, A.M. (2013) *Legitimiteitseffecten van alternatieve regulering in het Nederlandse en Europese wetgevingsbeleid*, nog te verschijnen proefschrift.
- Brenninkmeijer, A.F.M. (2009) 'Een eerlijk proces', NJB 1603: 2050–2056 in NJB.
- Broeders, D. (2013) 'Transparantie in de trias? De verhouding tussen de politieke machten en de rechterlijke macht', in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- BTC MediaTest BV (2011) *Effect 'De rechtbank' op kennis en houding. Onderzoek op verzoek van de Raad voor de rechtspraak*, Website www.rechtspraak.nl.
- Chavannes, M. (2011) *Rechtspraak en publiek debat. Van speelbal tot gids en baken*, Rechtspraaklezing 2011, Den Haag.
- Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat (2008) *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen*, Advies van de maatschappelijke commissie in opdracht van de minister van Justitie en de minister van BZK, Den Haag.
- Corstens, G. (2011) 'Vertrouwen in de rechtspraak', rede *Trema 10*: 365–367.
- Easton, D. (1965) *A systems analysis of political life*, New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.

- Ellerbroek, R. (2010) 'Spiegelbijeenkomsten hebben grote impact bij rechtbank Rotterdam. De rechtspraak door de ogen van de burger', *Trema Special* 1: 423–425.
- Emster, E. van (2012) *Nieuwjaarstoespraak*. www.rvdr.nl.
- European Commission for the efficiency of justice (2010) *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*.
- Friszen, P., P. 't Hart en S. Sieckelinck (2012) *Reputaties gewogen. Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders*, NSOB in opdracht van de Raad voor de rechtspraak.
- Fuller, L.L. (1969) *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press.
- Griffiths, J. (2011) Vertrouwen in de rechtspraak? *NJB* 794: 1028–1031.
- Gulijk, S. van en M. de Hoon (2012) 'Het gezag van de civiele rechter' in Jansen, T., G. van den Brink en R. Kneyber (red.) *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Amsterdam: Boom Uitgeverij.
- Gunsteren, H. van (2006) *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam: Van Gennep.
- Hertogh, M. en H. Weyers (2007) *Legitimiteit betwist: een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*, Groningen/Den Haag i.o.v. het WODC.
- Ippel, P. en S. Heeger-Hertter (2006) 'Sprekend de rechtbank', *alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingszaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Jensma, F. (2012) 'Het gezag van de rechter bladdert af', *NRC Handelsblad* 18 februari 2012.
- Lookeren Campagne, F. van (2010) 'Hoe krijgt de rechter zijn gezag terug?' *Intermediair* 13 januari 2010.
- Mak, E. en N. Ayrir (2011) 'De kernwaarden van de moderne rechter. Een rechtsvergelijkende inventarisatie', *Trema* 9: 302–309.
- Marseille, A.T., H.D. Tolsma en K.J. de Graaf (2011) *Prettig contact met de overheid 3; Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Minister van Veiligheid en Justitie (2011) *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 5 oktober 2011 over de stand van zaken van de uitbreiding van de disciplinaire bevoegdheid jegens rechters* (29 279, nr. 125).
- Minister van Veiligheid en Justitie (2011) *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 4 november 2011 inzake de informatie over de inhoud van het nieuwe pakket disciplinaire maatregelen* (29 279, nr. 128).
- Ministerie van BZK, *Prettig contact met de overheid*. www.prettigcontactmetdeoverheid.nl.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) 'Nieuwsbericht Straffen: sneller en – waar nodig – ook strenger', *Veiligheid en Justitie Bulletin* 3, 12, 20 september 2011.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) *Actieprogramma 'sneller recht doen, sneller straffen'*, Kamerstukken II 2011–2012 29 279 nr. 126. 27 oktober 2011.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) *Innovatieagenda rechtsbestel*, 31 oktober 2011.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012) *Rapport over vertrouwen in de rechtsstaat*.

- Minister van Veiligheid en Justitie (2012) *Kennismaking met de nieuwe presidenten van de gerechten*, Toespraak 15 oktober 2012.
- Moore, S.F. (1978) *Law as process*, London: Routledge.
- NVvR gedragscode, www.nvvr.org.
- NVvR (2012) *Jaarplan 2012*. www.nvvr.nl.
- Raad voor de rechtspraak Visie www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Visie-op-de-rechtspraak/Pages/default.aspx.
- Raad voor de rechtspraak (2011) *Klantwaarderingsonderzoek 2011*.
- Raad voor de rechtspraak (2011) *Vernieuwingsagenda Kwaliteit en Innovatie*.
- Raad voor de rechtspraak (2012) *Jaarverslag 2011*.
- Raad voor de rechtspraak (2012) 'Rechtspraak werkt sneller, maar is nog niet tevreden', Nieuwsbericht, Den Haag 24 mei 2012.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ruigrok, N., B. Kester, O. Scholten, N. Ismaili en M. Goudswaard (2011) 'Rechtspraakverslaggeving in een veranderend medialandschap. Een evaluatie van de Persrichtlijn 2008', *Research Memoranda* 7, 5, Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Ruiter, S., J. Tolsma, M. de Hoon, H. Elffers en P. van der Laan (2011) *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Scharpf, F. W. (1970) *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, F.W. (1999) *Governing in Europe: effective and democratic?* New York Oxford University Press.
- Scharpf, F.W. (2003) 'Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU' MPfG *Working Paper* 03/1, feb. 2003.
- SCP (2011) *Continu onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht IV 2011.
- Schlink, B. en G. Corstens (2011) *Objectieve wetgeving en subjectieve rechters*, Amsterdam: Uitgeverij Cossee.
- Snellen, I.Th.M. (1987) *Boeiend en geboeid*, oratie Tilburg, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Spanje, J. van en C. de Vreese (2013) 'De rechtspraak in de media: drie negatieve trends', in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Steenberghe, H.M.M. en A.M. Verhoef (2010) 'Intervisie in perspectief van het gezag van de rechter', *Trema Special* 1: 426–429.
- Tulder, F. van en J. van der Schaaf (2012) 'Straffen en minimumstraffen bij recidive in zware zaken. Raad voor de rechtspraak', *Research Memoranda* 8, 3.
- Tweede Kamer (2011–2012) Kamerstukken II 29 279, nr. 139, Verslag van een Algemeen Overleg, 1 februari 2012.
- Tyler, T.R. (2006) *Why People Obey the Law*, Princeton: Princeton University Press.

- Tyler, T.R. (2007) *Psychology and the Design of Legal Institutions*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Westra, R.L.N. (2013) 'Transparantie: sturen en gestuurd worden', in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Willink, J., I. Davids en J. Mendlik (2010) 'De Haagse letselschadepraktijk', *Trema Special 1*: 476–479.
- Winston, K. (red.) (1981) *The Principles of Social Order. Selected Essays of Lon L. Fuller*, Durham: Duke University Press.
- Witteveen, W.J. (1991) *Evenwicht van machten*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Witteveen, W.J. (2001) *De geordende wereld van het recht*, tweede druk, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zijlstra, R. (2010) 'Het publiek wordt bespeeld', *Dagblad van het Noorden*, Weekendbijlage 27/28 november 2010.



3 RECHTERLIJKE ARGUMENTATIE EN TRANSPARANTIE: EEN RECHTSVERGELIJKENDE EXERCITIE

*Maurice Adams en Dick Broeren*¹

3.1 TWEE CASUSSEN

Op 26 juni 2008 wees het *US Supreme Court* arrest in de zaak *District of Columbia versus Heller*.² De zaak, een van de 80 tot 90 geschreven arresten die het *Court* per jaar wijst,³ betrof de vraag of het in het *Second Amendment* van de *US Constitution* neergelegde recht op wapenbezit ook moet worden begrepen als een individueel recht. Dat *Second Amendment* luidt als volgt: “A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed.”⁴ Het arrest omvat 154 pagina’s, waarvan 64 voor de meerderheidsopinie van rechter Scalia, en 46 en 44 pagina’s voor de twee *dissenting opinions* van respectievelijk de rechters Stevens en Breyer.⁵ De meerderheidsopinie werd onderschreven door vijf van de negen leden van het *Court*; de overige leden onderschreven beide *dissents*.

Wat onder meer opvalt aan het arrest is dat zowel de meerderheid als de minderheid vooral historische argumenten hanteert om de hedendaagse juridische betekenis van het *Second Amendment* te achterhalen. Zo stelt Scalia uitdrukkelijk dat “(i)n interpreting (the text of the Second Amendment), we are guided by the principle that ‘(t)he Constitution was written to be understood by the voters; its words and phrases were used in their normal and ordinary as distinguished from technical meaning.’ (...) Normal meaning may of course include an idiomatic meaning, but it excludes secret or technical meanings that would not have been known to ordinary citizens in the founding generation.”⁶

De woorden van de *Constitution*, zo blijkt, moeten worden begrepen in hun dagelijkse betekenis, zoals gangbaar ten tijde van het uitvaardigen van die *Constitution*: constitutionele betekenis en geschiedenis worden aldus sterk op elkaar betrokken.

Vanuit deze interpretatieve strategie stelt Scalia dat de zogenaamde *operative clause* van het *Second Amendment* – “the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed” – verwijst naar een *pre-existing* recht op

individueel wapenbezit en -dracht ten behoeve van zelfverdediging. “The very text of the Second Amendment implicitly recognizes the pre-existence of th(is) right and declares only that it ‘shall not be infringed.’”⁷

Bovendien, aldus Scalia, is de zogenaamde *prefatory clause* van het *Amendment* – “A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State” – niet in strijd met de betekenis van de *operative clause*: het vermelden van een georganiseerde militia sluit een individueel recht op wapenbezit en -dracht geenszins uit. Deze opvatting wordt ondersteund zowel door historisch materiaal, zoals te vinden in analoge bepalingen in toenmalige “state constitutions that preceded and immediately followed adoption of the Second Amendment”,⁸ als door wetenschappers, rechters en wetgevers in de negentiende eeuw. Bovendien, en ten slotte, zijn er geen precedënten die aan deze interpretatie in de weg staan.

Dit alles brengt Scalia tot de conclusie dat wetgeving uit Washington DC waardoor onder meer een algemeen verbod op handwapens voor individuele burgers werd ingesteld, te restrictief en dus ongrondwettig is; dit komt neer op het verbieden van het bezitten en voorhanden hebben van een hele groep aan wapens die dienen ter zelfverdediging van Amerikaanse burgers. Bovendien is het vereiste dat *alle* wapens in huis “unloaded and disassembled or bound by a trigger lock or similar device”⁹ moeten zijn, eveneens ongrondwettig, aangezien dit het recht op zelfverdediging in de praktijk vrijwel betekenisloos maakt.

Scalia sluit veelbetekenend af met de volgende beschouwing:

“We are aware of the problem of handgun violence in this country, and we take seriously the concerns raised by the many *amici* who believe that prohibition of handgun ownership is a solution. The Constitution leaves the District of Columbia a variety of tools for combating that problem, including some measures regulating handguns (...). But the enshrinement of constitutional rights necessarily takes certain policy choices off the table. These include the absolute prohibition of handguns held and used for self-defense in the home. Undoubtedly some think that the Second Amendment is outmoded in a society where our standing army is the pride of our Nation, where well-trained police forces provide personal security, and where gun violence is a serious problem. That is perhaps debatable, but what is not debatable is that it is not the role of this Court to pronounce the Second Amendment extinct.”¹⁰

De rechter is er voor het spreken (toepassen) van recht, aldus Scalia, en niet voor het maken van beleidskeuzes.

De minderheid laat bij monde van rechter John Paul Stevens weten dat het meerderheidsoordeel een “strained and unpersuasive reading”¹¹ van het recht ter zake is; sterker nog, het US *Supreme Court* “bestowed a dramatic upheaval in the law”:¹² het *Second Amendment* ziet toe op de bescherming van militiegerelateerde belangen, en niet op het individuele recht op *self-defence*. Om zijn conclusie te staven stelt Stevens dat met name de “omission of any statement of purpose related to the right to use firearms for hunting or personal self-defense”¹³ opvallend is in het *Second Amendment*, want dergelijke *statements* waren wel aanwezig in de toenmalige *Declarations of Rights* van de staten Pennsylvania en Vermont. Anders gezegd, waarom zouden de *Founding Fathers*, die bekend waren met de situatie in Pennsylvania en Vermont, het volgens Scalia *pre-existing* individuele recht op wapenbezit en -dracht niet uitdrukkelijk in de US *Constitution* hebben opgenomen als dat de bedoeling was? Evenals Scalia wijst Stevens verder op gevestigde precedenten, maar volgens hem zijn die nu juist in strijd met de meerderheidsopvatting. Ook voert hij in zijn *dissent* gelijkaardige wetgeving op als die uit Washington DC, die eerder *niet* ongrondwettig werd bevonden. Hij komt tot de conclusie dat:

“(t)he Court properly disclaims any interest in evaluating the wisdom of the specific policy choice challenged in this case, but it fails to pay heed to a far more important policy choice – the choice made by the Framers themselves. The Court would have us believe that over 200 years ago, the Framers made a choice to limit the tools available to elected officials wishing to regulate civilian uses of weapons, and to authorize this Court to use the common-law process of case-by-case judicial lawmaking to define the contours of acceptable gun control policy. (...) I could not possibly conclude that the Framers made such a choice.”¹⁴

Kortom, in deze kwestie leert het *vigerende recht* Stevens iets heel anders dan de meerderheid hem wil doen geloven.

Rechter Breyer sluit zich in zijn *dissent* aan bij de juridische argumentatie van Stevens, maar lijkt ook beleidsoverwegingen te hanteren:

“(T)he District’s law is consistent with the Second Amendment even if that Amendment is interpreted as protecting a wholly separate interest in individual self-defense. That is so because the District’s regulation, which focuses upon the presence of handguns in high-crime urban areas, represents a permissible legislative response to a serious, indeed life-threatening, problem.”¹⁵

Zelfs als in het *second amendment* een individueel recht op wapenbezit en -dracht gelezen kan worden, is de beperking daarop door de kwestieuze wetgeving uit Washington DC legitiem. Breyer komt tot deze conclusie door een proportionaliteitstoets door te voeren, die wat hem betreft juridisch wordt ondersteund door precedenten.

Uiteindelijk worden alle posities in deze zaak over de betekenis van het *Second Amendment*, hoe diametraal verschillend ook, gepresenteerd als het juridisch onvermijdelijke resultaat van het geschil. En hoewel met name Breyer tevens een proportionaliteitstoets doorvoert, voeren historische argumenten (hoewel onderling ongelijksoortig) in alle opinies de boventoon. Opvallend is bovendien dat zeker de meerderheidsopinie erg doelgericht is; tegenargumenten voor de eigen positie worden weliswaar mondjesmaat opgevoerd maar nauwelijks bediscussieerd.

De tweede casus. De *Première chambre civile* van het Franse *Cour de cassation*, het hoogste Franse gerechtshof in burgerlijke en strafzaken, wees op 13 maart 2007 arrest in een zaak waardoor een beslissing van het *Cour d'appel* te Bordeaux, waarin het huwelijk tussen twee mannen ongeldig werd verklaard, in stand werd gehouden.¹⁶ Het *Cour de cassation* had onder meer de volgende middelen te beoordelen: het vereiste, zoals opgenomen in artikel 75 van de Franse *Code civil*, dat een huwelijk tussen man en vrouw dient plaats te vinden, constitueert: 1) een *atteinte grave* op het recht op een privéleven, zoals gewaarborgd door onder meer artikel 8 van het EVRM; 2) een discriminatie zoals verboden door artikel 14 van datzelfde EVRM (gelezen in samenhang met het al vermelde art. 8); 3) een schending van artikel 12 EVRM dat onder meer het recht om te mogen huwen garandeert (gelezen in samenhang met artikel 14 EVRM); en 4) een schending van artikel 9 van het Handvest van Grondrechten van de Europese Unie, dat eveneens het recht om te huwen garandeert.¹⁷

De gehele motivering van het *Cour* gaat als volgt.

Mais attendu que, selon la loi française, le mariage est l'union d'un homme et d'une femme; que ce principe n'est contredit par aucune des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui n'a pas en France de force obligatoire; que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches; PAR CES MOTIFS: REJETTE le pourvoi.

Je zou zeggen dat hier wel wat meer over te vertellen valt dan het Franse hof doet; de motivering doet schril aan, al helemaal in vergelijking met de zojuist gepresenteerde Amerikaanse zaak. Onder meer rijzen de volgende vragen. Waarom is de zojuist vermelde bepaling van de Franse *Code civil* niet strijdig met het EVRM, dat in artikel 8 het recht op een privéleven waarborgt? Wanneer twee personen van gelijk geslacht met elkaar besluiten in het huwelijk te treden is dat toch hun zaak? Waarom laat het Franse hof het bij deze korte uitspraak, en zegt het niet meer uitdrukkelijk waarom het van mening is dat de betwiste bepaling uit het Franse burgerlijk recht niet wordt tegengesproken door onder meer het EVRM?

Het betreft hier slechts één van de bijna 30.000 arresten die het Franse hof jaarlijks wijst, met zo'n 85 rechters.¹⁸ Maar wat juist dit arrest bijzonder interessant maakt is dat het Franse hoogste hof aan het *Institut de Droit Comparé Edouard Lambert* van de *Université Jean Moulin* te Lyon had gevraagd een overzicht te maken van hoe in andere landen met deze kwestie wordt omgegaan. De reden daarvoor was onder meer gelegen in het feit dat de Franse *Code civil* ter zake nauwelijks enige indicatie gaf. Weliswaar stond *en passant* in het eerdergenoemde artikel 75 te lezen dat een huwelijk als een verbond tussen man en vrouw was gedacht, maar dat kon eigenlijk als niet meer dan indirect bewijs worden genomen voor de juridische ontoelaatbaarheid van een gelijkgeslachtelijk huwelijk. Het geslachtsvereiste is in de betreffende bepaling immers eerder bijzaak.¹⁹ “Het *Cour* voelde zich blijkbaar met onduidelijk, of misschien zelfs maatschappelijk onaangepast, recht geconfronteerd. Het vermelde onderzoeksrapport bevatte een gedetailleerd overzicht van rechtspraak en wetgeving in een aantal Amerikaanse staten, België, Denemarken, Duitsland, Engeland, Nederland, Spanje, Zuid-Afrika en Zweden. De in het geding betrokken partijen werden bovendien in de gelegenheid gesteld op het rapport te reageren, alvorens de advocaat-generaal²⁰ en het *Cour* zelf ermee aan de slag gingen.²¹ En toch is er van dit alles in de uiteindelijke uitspraak zelf niets te merken. Hoe de discussie zich in de schoot van het *Cour* in feite heeft ontplooid valt aan de hand van de uitspraak zelf dan ook niet na te gaan.”

3.2 PROBLEEMSTELLING

Over de uitkomst in de zojuist gepresenteerde zaken is het ons hier niet te doen. De arresten dienen veeleer als voorbeeld voor de manier van motiveren en argumenteren van beide hoogste gerechtshoven. En hoewel ieder van de gerechtshoven op een ander domein actief is – het *US Supreme Court* is vooral een constitutioneel gerechtshof, en het Franse *Cour de cassation* is actief in privaatrechtelijke en strafrechtelijke kwesties – gaat het hier om prototypische voorbeelden van de wijze van rechterlijk argumenteren

in respectievelijk de *civil* en *common law* (vgl. Hirschl 2005: 142–144). Het betreft arresten die vrijwel alle uiterlijke kenmerken van de lokale argumentatiestijl sterk in de verf zetten, en die de juridische en politieke (en soms ook publieke) opinie hebben beroerd.²²

De vraag die in deze bijdrage centraal staat is eerst en vooral hoe in het licht van het voorgaande de verhouding tussen rechterlijke argumentatie, transparantie en legitimiteit kan worden gedacht en begrepen. Daarbij gaan we ervan uit dat een rechterlijke uitspraak transparant kan worden genoemd wanneer die min of meer directe toegang verschaft tot de reële, dat wil zeggen inhoudelijke, argumenten en het redeneerproces die aanleiding hebben gegeven tot de uiteindelijke beslissing.²³ Wat betreft het andere begrip dat in deze bijdrage centraal staat: onder legitimiteit verstaan we hier, heel algemeen, de situatie dat de justitiabelen een algemene bereidheid vertonen om de door de rechterlijke macht uitgevaardigde beslissingen als bindende rechtsnormen te aanvaarden, ongeacht of elk van die beslissingen afzonderlijk correspondeert met eenieders individuele belang of opvatting over rechtvaardigheid.²⁴ De uitspraak moet daartoe niet alleen formeel gelden, maar ook gezag en maatschappelijk draagvlak hebben. De gangbare visie is dat rechters vandaag de dag daarvoor niet meer in hoofdorde kunnen steunen op hun legale positie,²⁵ dat wil zeggen het gezag dat hen toekomt uit hoofde van hun functie alleen (gezag dat hen door grondwet en nadere wetgeving wordt toegekend; legitimiteit door legaliteit). Blijkbaar is er meer nodig: “Pure machtsspreuken van rechters als ‘u heeft uw rechtszaak verloren, omdat ik het zeg’, zijn in de moderne samenleving onaanvaardbaar” (Huls 2008: 221).²⁶ De relatie tussen rechterlijke argumentatie, transparantie en legitimiteit wordt hier sterk gelegd: een machtswoord kan immers niet (langer) volstaan, en rechters hebben iets uit te leggen. Gezag en de daarbij horende legitimiteit in de vorm van publieke aanvaarding moeten verdiend worden. En daarvoor zijn dan minstens uitleg, kenbaarheid en toegankelijkheid – transparantie! – nodig, zo lijkt althans de gangbare opvatting.²⁷

Hoe dan ook, om de voormelde onderzoeksvraag te beantwoorden, willen we bijzondere aandacht besteden aan de eigen logica van de Franse en Amerikaanse systemen van rechterlijke argumentatie en rechtspleging, en aan hun ideologische en culturele grondslagen. Deze benadering steunt op de idee dat de hedendaagse manifestatie van een rechtsregeling of -instituut altijd mede de veruitwendiging is van een specifieke geschiedenis en een daarbij horend zelfbegrip, zoals dat tot uiting komt in het institutionele en normatieve raamwerk van het rechtssysteem waarin die regeling of dat instituut een plaats heeft.²⁸ Ook de legitimiteit van een rechtssysteem kan alleen maar begrepen worden – en begrijpelijk worden gemaakt voor anderen – vanuit het institutionele, normatieve en argumentatieve

universum dat bepalend en specifiek is voor dat rechtssysteem zelf. In lijn daarmee zullen we beide systemen in eerste instantie dus zo veel mogelijk voor zichzelf laten spreken – vanuit een respectvolle houding²⁹ – waarna die vervolgens expliciet met elkaar worden vergeleken en in elkaars licht gezien. Het uiteindelijke doel van deze exploratie is tweeledig.

Niet alleen beogen we, zoals gezegd, de verhouding tussen rechterlijke argumentatie, transparantie en legitimiteit te begrijpen in de vermelde jurisdicties, een dergelijke exercitie kan bovendien de analyse en beoordeling van het eigen rechtsbestel inspireren: rechtsvergelijking als spiegel. We ronden deze bijdrage daarom af met reflecties over de relatie tussen rechterlijke argumentatie, transparantie en legitimiteit in het Nederlandse rechtsstelsel. Gezien de opzet van onze exercitie spreekt het haast vanzelf dat wij geen oordeel vellen over, of zelfs maar een voorkeur uitspreken voor, het Franse of het Amerikaanse systeem. Onze aanpak is offensief noch defensief bedoeld. Wel hopen we dat deze exercitie enkele onverwachte inzichten oplevert en bijdraagt tot een genuanceerder beeld van de rechterlijke argumentatieve praktijk in de door ons onderzochte jurisdicties.

3.3 RECHTERLIJKE ARGUMENTATIE IN FRANKRIJK EN DE VERENIGDE STATEN

3.3.1 FRANKRIJK

In zijn studie over de transparantie en legitimiteit van het rechterlijk besluitvormingsproces en de motivering van rechterlijke uitspraken door met name hoogste gerechtshoven, formuleert Mitchel de S.-O.-l'E. Lasser³⁰ onder meer scherpe kritiek op de analyse die nogal wat Amerikaanse rechtsgeleerden hebben gemaakt van de Franse praktijk (Lasser 2004: 382).³¹ Ter illustratie haalt hij onder meer de gerenommeerde rechtshistoricus en comparatist Jack Dawson aan.

The stereotyped style of modern (French judicial) opinions is a survival from a time that is now remote but has not been forgotten. I suggest that the ideas that inspired the style have also survived, that the principal function of a high court opinion is to demonstrate to the world at large that the high court in exercising its exceptional powers has arrogated nothing to itself and is merely enforcing the law (...) And so the format of the 1790's continues unchanged. The majestic parade of whereas clauses is cast as an exercise in logic, working down inevitably from some provision of Code or statute. It is the law that speaks. The judges are merely its instrument, though by now the whole process could be better described as extremely expert ventriloquism (Dawson 1968: 410–411 in Lasser 2004: 4).

Dawson stoort er zich aan dat Frankrijks hoogste rechter zich door zijn apodictische stijl niet blootgeeft, dat hij niet toegeeft dat er bij iedere rechterlijke beslissing interpretatieve kwesties moeten worden beslecht en dat daarbij onvermijdelijk beleidsoverwegingen komen kijken. De Franse hoogste rechter (b)lijkt daardoor ongevoelig voor de sociale, economische en andere gevolgen van de rechterlijke beslissing. De Franse, en bij uitbreiding *civilian*, rechterlijke motiveringsstijl gaat wat hem betreft zelfs hand in hand met “the suppression of (internal) dissent” en “deviant views” (Dawson 1968: 406). En als klap op de vuurpijl stelt Dawson dat dit alles “raises (...) issues of personal responsibility” (Dawson 1968: 406): Franse rechters nemen wat Dawson betreft niet de verantwoordelijkheid “for shaping, restating and ordering the doctrine that they themselves produce” (Dawson 1968: 415). In vergelijkende zin vormen de Franse rechters de antithesis van de transparante, individueel verantwoordelijke, democratisch deliberatieve rechter in de *common law*. Franse rechters hebben wat Dawson betreft een legitimiteitsprobleem.

Dat is krachtige taal, en de zojuist vermelde Lasser stoort er zich aan. Volgens hem is een dergelijk standpunt geen zuivere, want eenzijdige, analyse van de gang van zaken met betrekking tot in ieder geval het Franse hof van cassatie, en is er alle reden om het te herzien. Zeker, de motiveringen van het Franse hof zijn veelal extreem kort – meestal slechts een enkele alinea – en hebben steeds de vorm van een versluisend syllogisme waarin werkelijk niets merkbaar is van de moeilijke ethische en politieke keuzes die het hof vaak onvermijdelijk heeft moeten maken. Ze zijn bovendien anoniem³² en unaniem, en geschreven in een ‘magistrale’ toon (derde persoon enkelvoud) zonder verwijzingen naar eerdere uitspraken over de aanhangige kwestie of naar tegenargumenten of alternatieve zienswijzen: de rechter als passief instrument van de wetgever die mechanisch uitspraken perst in de mal van de *Code civil*.³³

Maar in weerwil van de wijdverbreide rechtsvergelijkende leer over deze aangelegenheid, zoals onder meer verwoord door de aangehaalde Dawson,³⁴ scoort het Franse hof wat Lasser betreft desondanks heel behoorlijk qua legitimiteit. Er zij aan herinnerd (zie par. 3.2) wat wij hier onder legitimiteit verstaan: de algemene bereidheid van justitiabelen rechterlijke uitspraken als dwingende gezagsuitingen te accepteren. In deze omschrijving is bereidheid tot aanvaarding niet afhankelijk van transparantie in de zin van argumentatieve openheid. Die afhankelijkheid kan in een specifiek rechtssysteem natuurlijk worden verondersteld of zelfs geëist, maar dat is wat anders dan in transparantie een universeel basiskenmerk van en noodzakelijke voorwaarde voor legitimiteit te zien. Een rechtsbestel kan legitimiteit dus stoelen op andere gronden dan transparantie.

Het Franse systeem van rechtsvinding, argumentatie en motivering bestaat namelijk uit een officieel en een onofficieel discours (*bifurcation*). Er is sprake van parallelle circuits, en de officiële Franse presentatie – vooral dan de publiek zichtbare motivering – van de rechterlijke beslissing representeert in die zin nauwelijks de totaliteit van de Franse argumentatieve praktijk ter zake.

“There exists, hidden within the French judiciary, an entire other argumentative universe in which French magistrates argue not in terms of formalist application of codified law, but in terms of the social repercussions of their past, present and future judicial decisions and of their concomitant normative rules of jurisprudence. In this hermeneutic discursive sphere, French magistrates argue in the incredibly open-ended and unstructured terms of ‘equity’ and ‘justice’; justify their contemporary interpretive positions by propounding the need to adapt the law to changing social realities; and do so in the impassioned tones of individuals committed to the responsible exercise of the normative power implied by their social charge. By debating in this manner, French magistrates demonstrate a very different conception of the institutional competence of the French judiciary, one that addresses the concerns of French academic doctrine in a way that the syllogistic French judicial decisions obviously do not” (Lasser 2004: 61).

Achter het officiële discours, dat zonder twijfel formalistisch en legalistisch is, schuilt een officieus systeem van open, ‘realistische’ discussie en debat tussen de magistraten onderling. En dat deels officiële, deels officieuze discours is weer ingebed in een ruimer geheel van bijpassende codes en instituties. In Frankrijk behelst dat ruimer geheel onder meer: de *conclusions* van de advocaten-generaal³⁵; concepten van uitspraken (*projets d’arrêt*) die weliswaar niet publiek zijn maar desondanks in het licht van hun mogelijke maatschappelijke consequenties druk worden bediscussieerd door de magistraten en die worden geproduceerd door de *conseiller rapporteur*; de rechtsgeleerde *doctrine*; en een jaarlijks gepubliceerd verslag ten behoeve van de minister van Justitie (de *Garde des Sceaux*) waarin uitdrukkelijk wordt aangegeven ten aanzien van welke rechtsvragen het hof moeilijkheden heeft ondervonden (inclusief suggesties aan het parlement ter verbetering). Al deze elementen ondersteunen en versterken elkaar en leiden uiteindelijk, wat de rechtspleging betreft, tot een systeem van wat we hier maar rechterlijke *checks and balances* noemen.

Zo fungeert met name de rechtswetenschappelijke literatuur, *la doctrine*, als een intermediair. Enerzijds is *la doctrine* overduidelijk niet het product van de wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke macht. Anderzijds speelt de doctrine een niet te onderschatten centrale rol in het Franse rechtssysteem.

Franse hoogleraren in de rechten zijn niet alleen ambtenaren in arbeidsrechtelijke zin, zij zijn ook allemaal opgeleid aan door de staat gefinancierde en geleide onderwijsinstellingen (evenals rechters, overigens; zie hieronder).

Daarnaast schrijven ze annotaties bij rechterlijke uitspraken. Het belang van deze annotaties blijkt hieruit dat ze veelal worden gepubliceerd als addendum bij de rechterlijke uitspraak zelf (en in jurisprudentietijdschriften zoals *Recueil Dalloz* of *Juris-Classeur Périodique*) en dat ze voor Franse advocaten de primaire bron van informatie zijn over de betekenis van Franse rechterlijke uitspraken. De annotator duidt de betekenis en het belang van de uitspraak door deze te plaatsen in de context van ontwikkelingen in de rechtspraak en de samenleving. Daaruit blijkt dat rechters zich terdege bewust zijn van maatschappelijke kwesties en van grote verschillen van inzicht over wanneer bijvoorbeeld wel en niet schadevergoeding toe te kennen aan slachtoffers van een onrechtmatige daad. Dit is een opvallende en belangrijke constatering, want niet alleen geeft de rechterlijke uitspraak zelf geen blijk van dit besef en van zulke verschillen, het toont bovendien aan dat de feitelijke en doctrinaire visie op de rol van de rechter een volstrekt andere is dan die uit het officiële beeld naar voren komt. Deze visie gaat zo'n honderd jaar terug, na de vernietigende kritiek van François Génys (1899) op de mechanische en formalistische rechtspraakpraktijk van zijn tijd. Sindsdien heeft zich, mede onder aanvoering van rechtsgeleerden als Jean Carbonnier en André Tunc (zie verder onderdeel VI hierover), de opvatting ontwikkeld dat de rechter een belangrijke rol kan en zelfs moet spelen in het moderniseren van het recht.

Daarnaast manifesteert deze onofficiële visie op de rol van de rechter zich ook binnen de rechterlijke macht zelf. Zoals zojuist gesteld voeren Franse magistraten, buiten het zicht van het publiek, expliciet sociaal georiënteerde discussies met elkaar over welke uitspraak de rechter in een gegeven zaak zou moeten doen. In dit afgeschermd discours spelen met name de *avocat générale* (AG) en de *conseiller rapporteur* (CR) een belangrijke rol. De AG is lid van het *Ministère public* en treedt in rechtszaken op als *amicus curiae* die het maatschappelijk belang vertegenwoordigt. De AG presenteert zijn argumenten en adviezen in *conclusions*. De CR is lid van het *Cour*, neemt deel aan de beraadslagingen en stemt mee over de uitspraak. De CR presenteert zijn argumenten en adviezen in een *rapport*. Kortom, in elke zaak voor het *Cour* pleiten twee magistraten ten overstaan van hun collega's waarom in een gegeven zaak welke beslissing zou moeten volgen.

Voor een goed zicht op het zelfbeeld van de Franse magistratuur moeten we kort ingaan op de eigenschappen van de *conclusions* en de *rapports*. Beide documenten zijn goeddeels onttrokken aan de blik van het bredere publiek.

De *conclusions* worden uiterst sporadisch gepubliceerd en de *rappports* zo mogelijk nog minder frequent, en dan nog in sterk verkorte vorm. En het is bijzonder moeilijk, zelfs voor wetenschappers, toegang te krijgen tot *conclusions* en *rappports* die niet gepubliceerd zijn. Beide documenten zijn opvallend lang en niet alleen in vergelijking met uitspraken van het *Cour*: een omvang van 50 pagina's is geen uitzondering, zeker wanneer die betrekking hebben op de zogenaamde *arrêts de principe* (in tegenstelling tot de *arrêts d'espèce*): dat zijn die arresten waarin nieuwe rechtsprincipes tot ontwikkeling worden gebracht; zaken die 'er toe doen'.

Alleen al dit gegeven maakt aannemelijk dat de argumentatieve praktijk van Franse rechters meer om het lijf heeft dan hun uitspraken doen vermoeden. Beide documenten besteden – anders dan de uiteindelijke uitspraak van de rechter – in hun analyse uitgebreid aandacht aan relevante nationale wetgeving, precedenten, academische publicaties (doctrine) en Europese (en soms buitenlandse) wetgeving of rechterlijke uitspraken. Beide documenten sluiten af met een advies over hoe het hof in de zaak dient te beslissen. Maar waar de AG zijn advies zeer duidelijk presenteert als een keuze voor ofwel verwerping van het beroep ofwel vernietiging van het bestreden arrest, is de CR minder stellig. Sterker, de CR stelt standaard minstens twee ontwerpuitspraken op (*projets d'arrêt*) en legt die aan zijn mederechters in de zaak voor.³⁶ Deze ontwerpuitspraken vormen een concrete schriftelijke manifestatie van de interpretatieve ongewisheid die voor het *Cour de cassation* dagelijkse realiteit is en die een wezenskenmerk is van het verborgen, onofficiële discours van de Franse rechtspraak.

Waar Lasser vervolgens sterk de nadruk op legt is de persoonlijke stijl die de AG en de CR in hun producties hanteren.³⁷ De magistraat is niet langer *la bouche de la loi*, maar een individu dat een gefundeerde persoonlijke mening ventileert. Deze persoonlijke stijl markeert volgens Lasser het breekpunt met het onbetwiste en onbetwistbare gezag van de wet. De auteurs van de *conclusions* en *rappports* gaan ook uitvoerig in op de opvattingen van wetenschappers en commentatoren en vragen hiermee aandacht voor doctrinaire controverses en interpretatieverschillen. En juist de onloochenbare rivaliserende interpretatieve mogelijkheden die de AG en de CR expliciet benoemen, maken dat uitspraken van het *Cour*, ondanks hun strikt instrumentele voorkomen, een belangrijke normatieve rol spelen. Het is dan ook niet zo vreemd dat de AG en de CR in hun stukken altijd verwijzen naar relevante jurisprudentie. Om de medemagistraten te overreden, slaat de AG (of de CR) bovendien een toon aan van heilige verontwaardiging en gebruikt daarbij bijna steevast het woord *shocking*.³⁸ Via deze retoriek toont de magistraat zich een sociaal voelend individu in plaats van een passief instrument dat mechanisch de wet toepast.

Wat specifiek voor Frankrijk ook uiterst belangrijk is, is dat dit alles is ingebed in een gecentraliseerd systeem van opleiding en doorgedreven selectie, gecontroleerd en georganiseerd door de Franse staat zelf, van degenen die beroepsmatig zijn betrokken bij het Franse systeem van rechtspleging: slechts een klein percentage van de juristen die deelnemen aan het *concours* voor de magistratuur wordt toegelaten³⁹ tot de tweeënhalfjarige opleiding van de *Ecole nationale de la magistrature* (ENM, gevestigd te Bordeaux en Parijs). Ook na toegang blijft er een permanent systeem van strikte evaluatie en rangordering in de ENM, zoals dat tevens bestaat gedurende de strak georganiseerde en gereguleerde beroepsloopbaan zelf. In ieder geval wordt door dit competitieve systeem van selectie en evaluatie een overheidselite gecreëerd en onderhouden. Voor sociale rang en stand is bij dit alles geen plaats, zo gaat toch het ideaal: iedereen kan deelnemen aan de concoursen en alleen de besten worden uitverkoren om namens de Franse staat een publieke rol als rechter op te nemen. Het systeem is aldus democratisch en meritocratisch. Dit leidt er uiteindelijk toe dat er een representatieve band bestaat tussen de Franse staat en zijn burgers – *le peuple français*.

Dit alles is gekoppeld aan een typisch Franse ‘revolutionaire’ bronnenleer: rechtspraak is geen bindende bron van recht, mocht dat na de Franse Revolutie ook niet meer zijn (de rechter is immers geen wetgevende macht), maar is wel een gezaghebbende bron van recht; het onderscheid tussen *la loi* en *la jurisprudence* is in die zin nog steeds een gezichtsbepalend element van het Franse rechtssysteem, hoe feitelijk achterhaald ook. De kwestie is dat paradoxaal genoeg deze opvatting het volgens Lasser blijvend mogelijk maakt de rechtscheppende functie van de rechtspraak feitelijk te erkennen, juist omdat de rechtspraak formeel gezien niet bindend is. Ook de publieke anonimiteit van de beslissing heeft hierin trouwens een rol te vervullen: door de persoonlijkheid van de individuele rechter niet te verheffen in de uiteindelijke uitspraak zelf, wordt zijn of haar invloed in zekere zin ook gemitigeerd, en wordt de uitspraak eerder gezien als de objectieve beslissing van het hof als zodanig dan als de beslissing van een bepaalde invloedrijke rechter met zekere politieke overtuigingen. Het gezag van de uitspraak kan dan gemakkelijker wortelen.

Het Franse rechterlijke apparaat is zo gezien geconstrueerd als een samenhangend geheel dat is ingebed in de institutionele en normatieve homogeniteit van het Franse staatsbestel, waarin het hoogst selectieve en meritocratische Franse onderwijs- en professionele bestel een cruciale rol heeft te vervullen. Het Franse rechterlijke apparaat beoogt de idealen van de Franse staat en samenleving te representeren, dat wil zeggen, de “key French notions” van *dixit* Lasser, “centralization, hierarchy, and expertise.” (Lasser 2004: 1⁴³). Het zijn idealen die al sinds de Franse Revolutie en vooral de dagen van

Napoleon de Franse samenleving en haar rechtssysteem doordeseinen. Aldus is het Franse systeem van rechtspleging gedacht op grond van een wederkerige relatie tussen de wijze waarop de rechterlijke beslissing publiek wordt gemaakt en de achterliggende institutionele, normatieve en ideologische structuur van de rechterlijke macht en de republikeinse unitaire Franse staat. Kortom, in weerwil van wat een oppervlakkige analyse suggereert, heerst achter en naast het Franse decor van juridisch formalisme een grote openheid. Met dit alles als sleutel tot begrip is het met de argumentatieve en motiveringspraktijk van de Franse hoogste rechter misschien nog niet zo slecht gesteld als de eerder vermelde heersende (rechtsvergelijkende) leer het nogal eens doet voorkomen. We komen op dit punt later in dit hoofdstuk nog terug.

3.3.2 VERENIGDE STATEN

Anders dan in Frankrijk integreert het Amerikaanse *US Supreme Court* zijn formele en beleidsgerichte tendensen in de rechterlijke uitspraak zelf.⁴⁰ In de VS lijkt wat betreft de rechterlijke argumentatieve en motiveringspraktijk het uitgangspunt te gelden “what you see is what you get”. De (ideale) Amerikaanse rechter maakt de motieven voor zijn beslissing immers hoogstpersoonlijk, zeer uitgebreid en openlijk publiek. En hij doet dat eventueel zelfs in tegenspraak met zijn directe collega’s (*dissenting opinions*), zich soms direct richtend tot de Amerikaanse justitiabelen.⁴¹ Onverlet de geheime beraadslagingen weet de totaliteit van de argumentatieve rechterlijke praktijk, zo wordt gezegd, zich voor de ogen van de al dan niet professionele toeschouwer te ontplooiën.⁴² En alleen een rechter die aldus te werk gaat, zou kunnen rekenen op de steun van zijn publiek, heeft aldus legitimiteit, menen tenminste heel wat Amerikaanse wetenschappers.

“Judging in our legal culture should be perceived as democratic judging, riddled with controversial legal and political value judgments. Consequently, the personal/exploratory style of writing opinions is more rather than less likely to foster acceptance of judicial authority.” (Popkin 2007: 181).

Toch kan dit niet het hele verhaal zijn. Want de Amerikanen lijken geen decor op het toneel van de rechterlijke motiveringspraktijk te hebben staan, en de toeschouwer zou daardoor wel eens recht in de coulissen kunnen kijken en eventueel zelfs in de kleedkamers. Desondanks hoeft niet alles wat zich daar afspeelt publiek te zijn. Ook in de Verenigde Staten beoogt de rechter de idee hoog te houden dat hij slechts recht toepast veeleer dan dat hij het schept.⁸⁰ Want om redenen van democratie, redenen althans die samenhangen met de onderscheiden domeinen van de wetgever (die er dan voor de beleidsoverwegingen zouden zijn) en de rechter (die vooral het recht moet toepassen), zijn ook de Amerikanen geen liefhebbers van een al te openlijk

creatieve en beleidsgerichte rechter. Ook in de Verenigde Staten bestaan er dominante opvattingen over scheiding en evenwicht van machten, en over wie het toekomt de grote keuzes te maken ten behoeve van de samenleving. En dus wordt uiteindelijk ook door de Amerikaanse rechter soms toneel gespeeld, geeft die nooit helemaal zijn beleidsoverwegingen bloot en handelt hij alsof hij in zijn arresten de onvermijdelijke en onverbiddelijke *juridische* waarheid proclameert. Een beetje zoals de Franse rechter, maar dan met meer omhaal van woorden. Het leidt tot een spagaat waar bijna niet aan te ontsnappen valt.

Het voorgaande kan mooi worden geïllustreerd aan de hand van het debat over de zogenoemde eenduidige betekenis van de tekst van de US *Constitution*. *Grosso modo* bepleiten voorstanders van een eenduidige betekenis een rechtlijnige en mechanische toepassing van wetteksten en zien tegenstanders meer in een pragmatische interpretatie.

Maar in de praktijk valt dit methodologische onderscheid nogal eens weg, en wel op één van twee manieren: de duidelijke betekenis van een wettekst vloeit dan voort uit een contextuele interpretatie, of de uitleg van een wettekst op grond van de eenduidige betekenis ervan loopt nogal eens over in een doelgerichte interpretatie (of vice versa). Lasser werkt beide verschijningsvormen uit aan de hand van een aantal fragmenten uit uitspraken van het US *Supreme Court*. Vooral de tweede vorm beschouwt hij als tamelijk ingrijpend en hij rondt zijn bespreking ervan fraai af met een citaat van Justice Stevens dat in één adem het methodologische verschil zowel duidt als opheft: “The *plain meaning* of the text reveals Congress’ *intent* to ...” (Lasser 2004: 98).⁴⁴ Deze overloop of samenloop is volgens Lasser in het geheel niet ongebruikelijk en een van de vormen waarin dit fenomeen zich manifesteert is de *negative hypothetical*. De redenering is in dat geval ongeveer als volgt: de betekenis van de wettekst is duidelijk en als het *Congress* een andere betekenis had beoogd, zou het iets anders hebben gezegd. Het is juist die strategie die met name Justice Stevens gebruikt in zijn *dissent* in de zaak *District of Columbia vs Heller* besproken in de inleiding van deze bijdrage. En Justice Scalia presenteerde zijn meerderheidsopinie weliswaar als de juridisch onvermijdelijke conclusie, maar steunde daarvoor wel op het vermeende doel van het *Second Amendment* in de vorm van het construeren van een *pre-existing right* op individueel wapenbezit- en dracht.⁴⁵

Tegelijkertijd wijst Lasser erop dat uitspraken van het US *Supreme Court* waarin meerledige tests worden toegepast, vrijwel altijd expliciet antiformalistische taal bezigen en het nastreven van praktische doelen en effecten aanmoedigen, maar zich tegelijkertijd kenmerken door een structuur en argumentatie die een sfeer oproepen van mechanische productie van

vereiste rechterlijke uitkomsten. Aan de hand van een serie uitspraken over de *Commerce Clause*⁴⁶ van de Amerikaanse grondwet, betoogt hij dat de oriëntatie op praktische effecten – en de vaak daarmee gepaard gaande hartgrondige verwerping van formalisme – kenmerkend is voor de meerledige tests die het US *Supreme Court* gebruikt. En toch, zo stelt Lasser, zijn dergelijke uitspraken juist zeer mechanisch of formalistisch van toon en structuur. Niet alleen wordt de test als zodanig omschreven en worden de samenstellende delen ervan tamelijk categorisch medegedeeld – vergelijkbaar met de manier waarop een wettelijke bepaling wordt aangehaald – ook domineert de test de structuur van de uitspraak. Het hof noemt de test nadrukkelijk aan het begin en het eind van de opinie, volgt de analytische structuur ervan en presenteert een uitkomst die voldoet aan de vereisten die de test stelt. Het is, met andere woorden, de test die centraal staat in de analyse van het hof, en niet langer de wettelijke bepaling die in de zaak aan de orde is. Op die subtiele manier wordt een pragmatische analyse geformaliseerd. Het is precies dat wat Justice Breyer in zijn *dissent* in *District of Columbia versus Heller* deed. Want behalve dat hij steunt op rechtshistorische argumenten, wijst hij prominent op de schadelijke maatschappelijke effecten van het erkennen van een vrijwel ongeclausuleerd recht op wapenbezit en -dracht. En vervolgens voert hij een proportionaliteitstest op die als zodanig juridisch erkend wordt en besteedt hij een omstandig deel van zijn *dissent* aan de toepassing daarvan in de context van dat recht op wapenbezit en -dracht.

3.4 HET KRUMNAGEL-EFFECT⁴⁷

Nu het Franse en Amerikaanse rechtspraakstelsel aan de orde zijn geweest, willen we proberen het verschil in verschijningsvorm en inhoud tussen Amerikaanse en Franse rechterlijke uitspraken tastbaar te maken door een vrij recente uitspraak van het US *Supreme Court* te gieten in het sjabloon van het *Cour de cassation*.

In deze zaak uit 2010 ging het, kort gezegd, om de veroordeling van Terrance Jamar Graham tot levenslange gevangenisstraf zonder mogelijkheid tot vervroegde vrijlating wegens een gewapende inbraak en een poging tot gewapende overval die hij pleegde toen hij minderjarig was.⁴⁸ Graham ('petitioner' in onderstaand fragment) bestreed deze veroordeling op grond van het wrede en ongebruikelijke karakter van de opgelegde straf (*Amendment VIII US Constitution*) tot aan het US *Supreme Court*. Het *Court* honoreerde zijn beroep. Dit is wat er kan gebeuren wanneer de uitspraak van het US *Supreme Court* de gedaante aanneemt van een uitspraak van het *Cour de cassation*:

The United States Supreme Court,

On the issue raised by petitioner;

Given Amendment VIII to the Constitution;

Whereas cruel and unusual punishments shall not be inflicted; (*geldend recht*)

Whereas petitioner, after violating the conditions of his probation, was convicted by the Florida trial court on charges of armed burglary and armed robbery, committed when petitioner was not yet 18, and sentenced to life in prison without parole; (*feiten*)

Whereas the First District Court of Appeal of Florida affirmed petitioner's conviction by the Florida trial court, the Florida Supreme Court denied review, and the United States Supreme Court granted certiorari; (*procedurele voorgeschiedenis*)

Whereas the Court of Appeal concluded that petitioner's sentence was not grossly disproportionate to his crimes and that petitioner was incapable of rehabilitation; (*bestreden uitspraak*)

Whereas, in view of the concept of proportionality being central to the Eighth Amendment, a categorical challenge to a term-of-years sentence requires consideration of objective indicia of society's standards, as expressed in legislative enactments and state practice, to determine whether there is a national consensus against the sentencing practice at issue; whereas additionally exercise of independent judicial judgment is required to determine whether the punishment in question violates the Constitution, taking into account the culpability of petitioner in light of his crimes and characteristics, along with the severity of the punishment in question, as well as the penological justifications for the sentencing practice at issue; whereas the climate of international opinion concerning the acceptability of a particular punishment is not irrelevant; (*juridische analyse*)

Whereas the Constitution prohibits the imposition of a life without parole sentence on a juvenile offender who did not commit homicide; (*juridische conclusie*)

On these grounds, reverses the judgment of the First District Court of Appeal of Florida and remands the case for further proceedings not inconsistent with this opinion. (*uitspraak*)

Het leerzame aan een exercitie als deze is dat zij futiel is. De pijn zit natuurlijk vooral in de juridische analyse. Waar die naar Amerikaanse begrippen volstrekt ontoereikend is uitgewerkt, gaat die naar Franse begrippen juist veel te ver.

Eerst het Amerikaanse perspectief. De daadwerkelijke opinie van het US *Supreme Court* in deze zaak telt 32 pagina's – de samenvatting (4 blz.), de bijlage (3 blz.), de *concurrency* (12 blz.) en de twee *dissents* (2 resp. 29 blz.) niet meegeteld. Kenmerkend voor meerderheidsopinions van het *Court* is dat zij veel verwijzingen naar eerdere uitspraken bevatten – conform de leer van

stare decisis en de status van rechterlijke opinies als recht – en deze opinie is hierop geen uitzondering. Bovendien werkt het hof de proportionaliteitsnorm die het hanteert zeer omstandig uit in een aantal criteria, die het vervolgens gemotiveerd toepast.⁴⁹ Dit alles ontbreekt in bovenstaande weergave en die is daarmee onverteerbaar voor de Amerikaanse juridische maag. *Zonder transparantie geen legitimiteit!*

Wat de Franse invalshoek betreft, heel veel korter kan de gefingerde uitspraak niet, maar toch is wat er staat – de aard van de overwegingen – tegen het zere Franse been. De drie genoemde overwegingen vermelden namelijk expliciet de norm, het criterium en de factoren die het *US Supreme Court* hanteert bij het beantwoorden van de vraag of de opgelegde straf in strijd is met de grondwet. Dat expliciete benoemen lijkt niet goed verenigbaar met het summiere en syllogistische karakter van uitspraken van het *Cour de cassation*. Bovendien zijn de norm, het criterium en de factoren die het *US Supreme Court* hanteert *buitenwettelijk* van aard en dat past niet in de Franse optiek, waarin immers het oordeel van de rechter zichtbaar en exclusief dient voort te vloeien uit de wet als product van de wetgever.⁵⁰ Dat maakt van de “exercise of independent judicial judgment” (cursivering toegevoegd) misschien wel de grootste steen des aanstoots. *Zonder wettelijke basis geen legitimiteit!*

3.5 HET WIKILEAKS-EFFECT

Uit de uiteindelijke vergelijking tussen de argumentatieve en motiveringspraktijk van respectievelijk het hoogste Franse en Amerikaanse gerechtshof kan wat het Amerikaanse *US Supreme Court* betreft een verrassende conclusie volgen. De verschillen tussen de rechtssystemen onderling zijn namelijk uiteindelijk gerelateerd aan de wijze waarop men de twee discoursen, dat wil zeggen het vermelde officiële en onofficiële discours, in een evenwicht weet te brengen. En juist omdat het Amerikaanse hoogste gerechtshof de twee eerder vermelde discoursen integreert, stelt ook dat zich wat verdoken op (Lasser 2004: 339). De conclusie zou dan ook kunnen luiden dat, waarschijnlijk juist omwille van de officiële geslotenheid van het Franse magistratelijke debat, het officieuze debat in Frankrijk opener is dan het publieke Amerikaanse debat (en dat is het enige wat er is: rechterlijke argumentatie en motivering vallen in de VS immers goeddeels samen!).

De zeer georganiseerde Franse institutionele structuur waarbinnen magistraten worden opgeleid en opereren waarborgt, zo gaat het idee, dat rechterlijke besluitvorming functioneert als de katalysator voor openhartige debatten tussen juridische experts; debatten die zich afspelen buiten het publieke domein. Om vat te houden op deze vrije discussie werkt het Franse rechtssysteem met de doctrine dat rechterlijke uitspraken geen recht zijn (maar

wel, of hooguit, normatief gezaghebbend). De aandacht van het grote publiek en van de media kunnen nogal eens in de weg staan aan een vrije uitwisseling van ideeën en meningen. Kortom, er zou wel eens een betreurenswaardige – en overigens onbeoogde – spanning kunnen bestaan tussen (vermeende of beoogde) transparantie en rechterlijke deliberatie, en zo bezien lijkt het Franse systeem deze spanning te hebben verholpen ten faveure van vrijheid van deliberatie. Gegeven de al eerder geconstateerde discursieve tweedeling in het Franse rechtspraakstelsel (en wat daarover is gezegd) maakt dit aspect het des te moeilijker vol te houden dat het starre syllogisme van uitspraken van het *Cour de cassation* representatief is voor de Franse rechterlijke *attitudes*.

De Franse discursieve tweedeling stelt deskundige, hooggeplaatste en door de staat geselecteerde, opgeleide en gecontroleerde rechterlijke elites dus juist in staat in een beschermde institutionele omgeving deel te nemen aan openhartige inhoudelijke discussies. Die discussies worden zowel gevoed als begrensd door doctrinaire opvattingen en door het leerstuk dat alleen de wetgevende macht rechtsnormen kan creëren. Daarmee verliest de Franse rechterlijke macht een aanzienlijk deel van haar invloed op de normatieve inhoud en invloed van haar eigen uitspraken. Die begrenzing gaat nog verder: rechters mogen geen individuele opinie publiceren, en weten zich dus altijd omgeven door en gebonden aan de opvattingen van hun collega's.

De democratische legitimiteit van het Franse rechtspraakstelsel is dan gegrondvest op twee bronnen. De eerste bron is zowel theoretisch als procedureel van aard. Het theoretisch aspect betreft het al eerder besproken primaat van de wetgever. Procedureel heeft de rechterlijke macht de bevoegdheid om kwesties onder de aandacht te brengen van de wetgever, aanvankelijk door middel van een *référé législatif* (een verzoek van de rechter aan de wetgever om een bepaalde netelige interpretatieve kwestie via wetgeving af te handelen), tegenwoordig door middel van voorstellen tot wetswijzigingen in het jaarverslag van het *Cour* (zie hierover eerder par. 3.3.1).⁵¹

De tweede bron is het reeds vermelde meritocratische republikeinse ethos en de structuur van de Franse staat. De Franse staat heeft een systeem opgetuigd voor de selectie, vorming en promotie van zijn ambtenaren, onder wie magistraten. Dit systeem, evenals het gehele Franse staatsonderwijs, is in beginsel gratis en staat daarmee open voor iedereen en iedereen kan dus gebruikmaken van de geboden mogelijkheden om zich te ontwikkelen. In die zin is 'elite' een betrekkelijk begrip en kan het ambtenarenapparaat, en dus ook niet-gekozen rechters, worden gezien als een tamelijk representatieve afspiegeling van de samenleving. Daarnaast is de staat centralistisch georganiseerd en geldt sinds de Revolutie dat de staat geen onderscheid maakt tussen zijn burgers: het volk is een eenheid.

In de vs, zoveel moge inmiddels duidelijk zijn, gelden andere aannames en processen. Elke rechterlijke opinie wordt er gepubliceerd en ondertekend door een rechter die haar redenering uitwerkt in een zeer gedetailleerde feitelijke en juridische analyse. Dit bevordert zagezegd de toegankelijkheid en rechterlijke verantwoording. Deze transparantie verandert de aard van de legitimatie van rechterlijke besluitvorming. Alles wat Amerikaanse rechters in hun argumentatie doen, moet voldoen aan erkende criteria en patronen (die overigens zijn en worden ontwikkeld in de jurisprudentie). De legitimitieit van een rechterlijk oordeel staat of valt dus in belangrijke mate met de logica en argumentatie van het ondertekende oordeel, en niet zoals in Frankrijk met de structurele legitimitieit van het gerechtelijke apparaat als geheel waarin dit oordeel wordt geproduceerd.

De formalistische en beleidsgerichte tendensen die ook in het Amerikaanse rechterlijke (en juridische) discours zijn te ontwaren worden gebundeld in één document: het rechterlijk oordeel. Dit maakt de legitimeitslast die op de rechter rust niet lichter. Amerikaanse rechters vormen recht en hun oordelen hebben de status van recht (*case law*). Geen wonder dat juridische debatten in de vs zich zo sterk fixeren op rechterlijke uitspraken en de interpretatieve methoden die rechters gebruiken. Omdat de twee genoemde tendensen regelmatig onder vuur liggen (nota bene ook van rechters zelf), moet een rechter een veilige en verhullende argumentatieve middenkoers varen.

Het Amerikaanse rechterlijke discours kent eigenlijk geen tegenwicht (zoals uitspraken van het *Cour de cassation* dat wel kennen in de annotaties): jurisprudentietijdschriften (*court reports*) publiceren uitsluitend rechterlijke uitspraken en rechtswetenschappelijk commentaar verschijnt in aparte tijdschriften (*law reviews*) waar in Frankrijk rechtswetenschappelijke literatuur, *la doctrine*, waaronder annotaties, nadrukkelijk, zij het officieus, een intermedieërende rol speelt (zie hierover par. 3.3.1). Amerikaanse rechters hebben dus feitelijk alle kaarten in handen. De invloed van rechterlijke uitspraken is daarmee groot. Niet alleen gelden ze als recht, rechtswetenschappelijk commentaar is niet meer dan dat: commentaar. Hoe invloedrijk sommige rechtswetenschappelijke publicaties desondanks in academia ook mogen zijn.

Gezien haar rechtskracht en haar openbare karakter heeft de rechterlijke opinie nogal wat waar te maken – een last te torsen – en het rechterlijk discours speelt ook om die reden op veilig, in een poging publiekelijk aan te tonen dat het alomvattend en boven alle twijfel verheven is. Enerzijds leidt dit tot een mix van formalistische en beleidsgerichte impulsen die worden geneutraliseerd in een woordrijk en gematigd interpretatief centrisme.

Anderzijds vormt de argumentatieve en analytische mal die de rechter vervaardigt het grote voorbeeld dat doet volgen voor andere rechters en juristen. Daarmee krijgt de analytische structuur van het rechterlijk oordeel iets dwingends; een welhaast mechanisch keurslijf.

We zouden deze neutralisering met een analogie ook wel kunnen duiden als een gevolg van de ‘wikileakisering’ van de rechterlijke motivering. We kwamen hierop naar aanleiding van de uitzending van het televisieprogramma *Buitenhof* van 1 december 2010.⁵² Aan het einde van een discussie over Wikileaks werd de vraag gesteld of de nieuwe openheid die door Wikileaks werd gepropageerd niet te hoog op het schild werd gehesen: welke effecten heeft dit nu eigenlijk? Inderdaad meer transparantie op overheidsniveau? Een van de discussianten stelde dat het tijdperk van de nieuwe geslotenheid ook is gearriveerd.

Overheidsfunctionarissen, want over hen ging het bij Wikileaks vooral, zullen wel twee keer gaan nadenken wat ze tegen elkaar zeggen in het geheim van het overheidsberaad, de beslotenheid van het ministerie of het diplomatiek overleg. Want blijkbaar kan – moet! – alles immers naar buiten komen. Desondanks zou de kwaliteit van het overheidshandelen gebaat kunnen zijn bij een zekere discretie.⁵³ Een vergelijkbare redenering zou kunnen opgaan voor de Amerikaanse rechterlijke argumentatieve praktijk. Want het beeld dat inmiddels is ontstaan is dat van een opvallend krachtige rechterlijke dominantie in de argumentatieve sfeer. Maar diezelfde controlerende rechter wordt wel geacht transparant uitspraak te doen in de zin van omstandig en in alle openheid argumenteren. Hoe realistisch is dit? Als de openheid die Wikileaks voorstaat bij de overheid het tegengestelde effect – geslotenheid – heeft, dan is niet uit te sluiten dat Amerikaanse rechters, die hun beslissingen nu eenmaal omstandig en publiekelijk moeten verantwoorden, hun argumentatie neutraliseren met een technische, langdradige en veilige manier van redeneren: de formalisering van het pragmatisme (zie hierboven en par. 3.3.2). Het mogelijke resultaat hiervan is de depolitisering van de rechterlijke argumentatie en het feitelijk ontbreken van een inhoudelijk debat. De zware legitimatielast die rust op het rechterlijk oordeel kan ertoe bijdragen dat het rechterlijk debat zijn heil zoekt in een veilig, mild en technocratisch centrisme dat het Amerikaanse rechterlijke argumentatieve landschap domineert met de status van recht, maar dat geen recht doet aan de rechtscheppende functie die de rechtspraak onvermijdelijk mede heeft.

3.6 KRITIEK

Wie totale argumentatieve openheid van rechters eist of verwacht, of dat vanzelfsprekend of gewenst vindt, is geneigd in Franse rechterlijke uitspraken een schrijnend gebrek aan transparantie te zien. Of die neiging en die observatie terecht zijn is hier niet aan de orde. Wat ertoe doet is dat het Franse rechtsbestel een alternatief mechanisme biedt: weliswaar deels aan het oog onttrokken, maar desondanks, zo is het idee, legitiem. Het ideaalbeeld zoals hierboven geschetst gaat ervan uit dat de legitimiteit van de rechterlijke motivering voortvloeit uit de inrichting en de werking van het systeem als geheel en in dat licht bezien hoeft het niet te verbazen dat een omvangrijkere, althans meer inhoudelijke, motivering vreemd is aan de openbare uitspraken van Franse rechters en misschien wel aan de Franse rechtscultuur.

Maar dit ideaalbeeld neemt niet weg dat er ook in Frankrijk zelf wel degelijk kritiek wordt geleverd op de motiveringspraktijk van het *Cour de cassation*. Ook de Franse rechtscultuur is onderhevig aan motiveringsdruk van binnenuit; die cultuur is blijkbaar geen gefixeerd gegeven. Zie bijvoorbeeld de toenmalige *premier président* van het Franse *Cour de cassation*, Guy Canivet, in het dagblad *Le Monde* van 27 september 2006: “*Il faut rendre intelligible le débat juridique pour la société (...) Le juge américain rédige sa décision avec une optique pédagogique. Les nôtres sont écrites par des juristes pour des juristes.*”⁵⁴ Nieuw is die kritiek overigens niet. Reeds in 1974 lieten A. Tunc en A. Touffait – respectievelijk rechtswetenschapper en hoge magistraat – een gelijkaardig geluid horen (Tunc en Touffait 1974: 487). Ze hielden tevens een pleidooi voor het gebruik van *dissenting opinions* en het hanteren van beleidsargumenten in rechterlijke beslissingen.⁵⁵ Ook het uitgangspunt van Lasser dat het systeem van *concours* een meritocratische elite oplevert, kan worden bekritiseerd. De socioloog Bourdieu heeft blootgelegd hoezeer een dergelijk bestel nu juist bevestigend werkt voor de zittende maatschappelijke elite (Bourdieu 1989). Het valt niet te ontkennen: niet alles is koek en ei in het Franse systeem van rechterlijke argumentatie en rechtspleging.

Het lijkt dus niet onredelijk te concluderen dat er spanning bestaat tussen het ideaal en de realiteit van de Franse rechtspleging. Maar die conclusie, hoe terecht ook, doet niets af aan de constatering dat deze spanning ook bestaat in het Amerikaanse bestel: geeft de Amerikaanse situatie, zo bleek uit het voorgaande (par. 3.5), immers niet eveneens aanleiding tot drogredeneringen, tot verhullend argumenteren?⁵⁶ In ieder geval, de suggestie die van de vergelijking tussen Frankrijk en de vs uitgaat is dat een meer omvangrijke motivering enerzijds en een goede of zelfs betere kwaliteit van de rechtspraak anderzijds niet noodzakelijk samenvallen.

3.7 NEDERLAND

Wat zou dit inzicht (kunnen) impliceren voor de Nederlandse situatie? Om die vraag te beantwoorden moeten we in deze paragraaf eerst de Nederlandse argumentatieve praktijk van de Hoge Raad presenteren. Kort gezegd is die qua institutionele structuur nog steeds sterk getekend door de Franse traditie, waarvan het een erfenis is: er zijn adviezen van de advocaat-generaal of procureur-generaal, de uitspraken worden unaniem gepresenteerd, de namen van de betrokken raadsheren staan onder de beslissing vermeld en de toon is zakelijk en magistratelijk. De uitspraak kan ook zeer kort en uiterst summier gemotiveerd zijn,⁵⁷ maar veelal motiveert de Hoge Raad zijn besluiten uitvoeriger dan het *Cour de cassation*.⁵⁸

Desalniettemin vallen de argumentaties van de Hoge Raad zuiver kwantitatief gezien vaak in het niet bij die van het US *Supreme Court*, ook als de conclusie van de AG wordt meegerekend. Net als het *Cour de cassation* en het US *Supreme Court* publiceert de Hoge Raad zijn uitspraken. Net als bij het *Cour de cassation* neemt de AG bij de Hoge Raad conclusie, waarin hij de merites van de voorliggende zaak uitvoerig bespreekt, argumenten voor en tegen aanvoert en weegt, de jurisprudentiële lijn uiteenzet en adviseert tot verwerping van het cassatieberoep of vernietiging van de bestreden uitspraak. Anders dan bij het *Cour de Cassation* wordt de conclusie samen met de uitspraak gepubliceerd.⁵⁹ In het Amerikaanse rechtssysteem bestaat geen met de AG vergelijkbare functionaris;⁶⁰ wat de AG doet, doet in de VS de rechter zelf in zijn *reasoned opinion*.

Wat zou de betekenis van transparantie in het Nederlandse rechtsbestel kunnen zijn, althans wat betreft de rechterlijke argumentatieve praktijk en motivering? Onlangs zijn er kort na elkaar twee proefschriften verschenen over het begrip transparantie. In *Transparantie. Icoon van een dolende overheid*⁶¹ (2012) laat Scholtes aan de hand van bestudering van meer dan 5.000 Kamerstukken uit de periode 1995–2010 zien dat transparantie in het politiek-bestuurlijk discours een ongrijpbaar begrip is: het is niet eenduidig, noch eenvoudig en onschuldig. Zij identificeert zeven betekenissen en daarbinnen 36 verschillende varianten.

Dit maakt dat transparantie zeer ambigu en daarmee multi-inzetbaar is en daarom zeer populair bij politici en bestuurders. Wat Scholtes bovenal opvalt, is dat het begrip transparantie, ook al wordt nogal eens de voorkeur gegeven aan non-transparantie en voldoet transparantie lang niet altijd aan de verwachtingen, een “overwegend positieve connotatie” (blz. 266) heeft. Het is een ‘hoerabegrip’, een ‘multivitamine’: het “wordt steeds, en in toenemende mate, een effectieve remedie geacht voor tal van kwesties

waar de overheid mee worstelt” (blz. 257). In *Transparency and Trust. An Experimental Study of Online Disclosure and Trust in Government*⁶² (2012) constateert ook Grimmelikhuijsen dat “(t)ransparantie wordt gezien als panacee voor alles wat er mis gaat bij overheidsorganisaties” (blz. 277).

Hij stelt vast, overigens net als Scholtes (259), dat transparantie – in de in zijn proefschrift gebruikte zin van “actieve informatieverstrekking via het internet” (Scholtes: 277, cursivering verwijderd) – als cruciaal wordt gezien voor het bevorderen of herstellen van vertrouwen⁶³ in de overheid. Zijn empirisch onderzoek geeft aanleiding die veronderstelde heilzame werking van transparantie te nuanceren. Ja, transparantie heeft “een positief effect op eerlijkheid” (Scholtes: 284, complete informatie over besluitvorming door de gemeenteraad, een kijkje in de keuken), maar het heeft “een negatief effect op de gepercipieerde competentie” (Scholtes: 284, gekibbel en ineffectief en inefficiënt handelen worden zichtbaar). Andersom betekent dit dat een overheid die minder transparant is eerder als competent wordt ervaren (wat niet weet, wat niet deert) maar ook sneller als minder eerlijk. Grote verwachtingen en demystificatie van overheidsorganisaties staan op gespannen voet met elkaar: enerzijds wordt openheid gezien als een must en wordt er veel van verwacht (doortastend optreden), anderzijds zijn bestuurders ook maar mensen en dus feilbaar. Ook in die zin bestaat er spanning tussen ideaal en werkelijkheid.

Scholtes en Grimmelikhuijsen hebben weliswaar geen onderzoek gedaan naar de mogelijke rol(len) en betekenis(sen) van transparantie in opvattingen over rechterlijk optreden, maar het rechterlijk motiveren (en bij uitbreiding *dissenting opinions*) laat een enigszins vergelijkbaar spanningsveld zien. Welbeschouwd is een enkelvoudige en logisch dwingende uitkomst in de rechtspraak een onmogelijkheid: “(r)echtspreken is kiezen” en “het recht (is) het altijd voorlopige resultaat van meningsvorming en overtuiging” (Vranken 1995: 141).⁶⁴ Er zijn dus altijd meerdere levensvatbare uitkomsten construeerbaar en subjectiviteit valt nooit helemaal uit te sluiten, al was het maar omdat de rechter open termen moet uitleggen om in een concreet geval tot een beslissing te komen en de invloed van de persoonlijkheid van de rechter op zijn eigen afwegings- en besluitvormingsproces niet goed te duiden is, ook niet door de rechter zelf. Dat de rechter dus niet openlijk – althans niet in deze extreme zin – wikt en weegt is natuurlijk beslist geen makke. Maar wat dan? Welke vorm en mate van motiveren (transparantie) is dan gewenst? In Nederland lijkt een gedifferentieerde motiveringsplicht vrij algemeen aanvaard te zijn: “(s)oms kan de rechter met enkele regels volstaan, andere keren moet hij uitgebreid en diepgaand motiveren” (Vranken 1995: 148).⁶⁵ Wanneer hij het eerste zou mogen doen en het tweede zou moeten doen, laten we hier onbesproken.⁶⁶ Wat hier relevant

is, is de manier waarop de Hoge Raad zijn beslissingen onderbouwt, zijn stijl. In de praktijk “gaat (de rechter) zoveel mogelijk recht op zijn doel af” (Vranken 1995: 110).

Volgens Martens, oud-president van de Hoge Raad, is die aanpak zelfs “welbewust beleid” (Vranken 1995: 110). Het betreft een “van meet af aan gedeceerd van een bepaalde opvatting getuigende betoogtrant” (Martens, zoals geciteerd in Vranken 1995: 110). De uitspraak moet zich daardoor laten lezen als “een goede pleitnota, waarin ondersteunende argumenten breed worden uitgemeten en tegenargumenten slechts zoveel aandacht krijgen als voor de overtuigingskracht of voor de duidelijkheid van het eigen standpunt nodig is.” (Vranken 1995: 110, Martens parafraserend). De uitkomst wordt aldus gepresenteerd als de rechte enig mogelijke uitkomst. Ook de rechters van het *US Supreme Court* en het *Cour de cassation* hanteren deze stijl. En in het effect van die stijl – *Roma locuta, causa finita*⁶⁷ – onderscheiden uitspraken van noch de Hoge Raad noch het *US Supreme Court* zich van die van het *Cour de cassation*, ook al zijn laatstgenoemde uitspraken uiterst spaarzaam en daardoor weinig doorgrondelijk gemotiveerd.

Het hogere doel lijkt de uitstraling van gezaghebbendheid te zijn en hoe die gezaghebbendheid wordt ge- en bevestigd lijkt mede af te hangen, zo bleek uit het voorgaande, van opvattingen over de rol van de rechter en de status van zijn uitspraken (en dus niet per se van transparantie als zelfstandige grootheid). *Common law*-rechters lijken meer te doen dan alleen het recht toepassen (immers, *case law*): zij spreken een machtswoord en dat vereist toch wel enige verantwoording, zo is de gedachte. Franse rechters daarentegen (zo wil het paradigmatische rechtersbeeld) doen niet meer dan het recht vinden dat besloten ligt in de wet als enige rechtsbron. De Hoge Raad lijkt daar een beetje tussenin te zitten, althans tegenwoordig. Waar eerder, en vergelijkbaar met de rechtspraakpraktijk in Frankrijk, uitspraken van de Hoge Raad veelal werden gepresenteerd als logische en vanzelfsprekende voortvloeijsels uit de wet, zijn met het toenemen van de rechtsvormende activiteit van de Hoge Raad zijn motiveringen uitvoeriger geworden.⁶⁸ Er lijkt dus een verband te liggen tussen rechtsvorming als rechterlijke activiteit en de mate van motivering van rechterlijke uitspraken.⁶⁹

Interessant is wel dat in de achttiende eeuw een argument tegen motivering was dat een omstandige toelichting de overtuigingskracht van de beslissing zou aantasten (Vranken 1995: 142). Thans lijkt eerder het tegendeel voor waar te worden gehouden: een uitspraak boet juist aan gezag in door een gebrek aan motivering (zie reeds par. 3.2). En daarmee komt niet zozeer transparantie maar weer die gezaghebbendheid als hoger doel om de hoek kijken. Want waar vroeger de Hoge Raad, zoals tegenwoordig nog steeds het

Cour de cassation, zijn uitspraken gezag verleende door een summiere motivering, lijkt dat gezag tegenwoordig niet alleen te wortelen in een uitvoerige motivering (waarmee in die zin voldaan wordt aan de eis van transparantie), maar evenzeer en misschien nog wel meer in de ‘zo is het en niet anders’-stijl van motiveren (zie hierboven over de betoogtrant die Martens bepleit). Dat rechtvaardigt de vraag of een gestuurde stijl van motiveren niet ook onvermijdelijk enigszins verhullend is.⁷⁰ En zo ja, wat betekent transparantie dan en waartoe dient het?

3.8 NAAR EEN HAMMERSTEIN-EFFECT?

Een significante ontwikkeling voor het onderwerp dat in dit hoofdstuk aan de orde is, heeft betrekking op de herijking van de functie van de Hoge Raad in het Nederlandse systeem van rechtspleging. In februari 2008 presenteerde de commissie “Normstellende rol van de Hoge Raad” – naar haar voorzitter de commissie-Hammerstein genoemd – het rapport *Versterking van de cassatierechtspraak*. In dat rapport is te lezen dat

“(d)e Hoge Raad (...) zowel op het gebied van de rechtsvorming als op het gebied van de rechtsbescherming een belangrijke taak (heeft). Deze taken kunnen niet los van elkaar worden gezien. De invulling van deze taken verdient aanpassing.”⁷¹

Deze aanpassing is vooral nodig, aldus het rapport, omdat een substantieel deel van de in cassatie voorgelegde zaken eigenlijk niet de aandacht van de cassatierechter nodig heeft. Met name omdat daarin geen vragen aan de orde zijn waarvan de beantwoording in het belang is van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, terwijl evenmin een belangrijk aspect van rechtsbescherming aan de orde is. Bovendien duurt het vaak te lang voordat vragen die wel enig belang hebben door de Hoge Raad kunnen worden beantwoord. Het is daarom verstandig de tijd van Hoge Raad en parket niet te verspillen, en zaken die de vermelde aandacht niet verdienen in een zo vroeg mogelijk stadium af te doen. De Hoge Raad kan zich vervolgens beter concentreren op zaken die er in het licht van zijn taakstelling ‘toe doen’.⁷² De commissie stelt daarom onder meer een systeem van selectie aan de poort voor:

“De commissie stelt (...) voor in de wet een selectiemogelijkheid op te nemen waarmee de Hoge Raad in staat wordt gesteld een voor cassatierechtspraak ongeschikte zaak niet-ontvankelijk te verklaren. (...) Een selectiekamer zal een schifting moeten maken tussen zaken die er in cassatie toe doen en zaken waarvoor dat niet geldt.”⁷³

Dat zou dan een “positieve weerslag hebben op het gezag (en de bruikbaarheid) van de uitspraken van de Hoge Raad. In ieder geval zou de invoering van een selectiemechanisme ruimte doen ontstaan voor een ontwikkeling naar een meer op rechtsvorming en noodzakelijke rechtsbescherming geconcentreerde rechtspraak.”⁷⁴

Daarnaast lezen we in het rapport een pleidooi voor een ruimere toepassing van het instituut van de “cassatie in het belang der wet” (art. 78 Wet RO), en verdient het vooral voor de civiele kamer overweging om de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen door de feitenrechter nader te onderzoeken. Ook langs die weg zouden belangwekkende vragen die thans niet of niet tijdig bij de Hoge Raad komen, in cassatie aan de orde kunnen worden gesteld. In ieder geval, “(e)en goed werkende selectie kan het gezag van de Hoge Raad versterken, doordat hij zijn aandacht – evenals het parket – kan concentreren op voor de kwaliteit van de rechtspraak belangrijke onderwerpen.”⁷⁵

Inmiddels werden op 7 februari 2012 het wetsvoorstel Versterking cassatierechtspraak en het wetsvoorstel Prejudiciële vragen aan de Hoge Raad ook door de Eerste Kamer aanvaard.⁷⁶ Beide voorstellen konden rekenen op brede steun en zijn op 1 juli 2012 in werking getreden. De essentie van de eerste wet is inderdaad de introductie van een systeem van ‘selectie aan de poort’. Daartoe wordt aan de Wet RO een nieuw artikel toegevoegd (80a), dat tot gevolg heeft dat de Hoge Raad een ingesteld cassatieberoep niet-ontvankelijk kan verklaren indien de partij die het cassatieberoep instelt, klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep, of indien de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden. Op basis van het tweede wetsvoorstel kunnen prejudiciële vragen gesteld worden over enerzijds een mas-savordering, waarbij het antwoord op een rechtsvraag ook van belang is voor de vele andere identieke vorderingen van andere gedupeerden, en anderzijds als in een procedure een rechtsvraag aan de orde is die tegelijkertijd ook voor de afhandeling van vele vergelijkbare geschillen zorgt.

Wat zal het effect zijn van deze ontwikkeling voor de argumentatieve praktijk van de Hoge Raad? Minstens twee mogelijkheden dienen zich aan.

In de eerste plaats zou het zo kunnen zijn dat wanneer de Hoge Raad zich beter kan concentreren op zijn rechtsvormende rol, die rol ook noodzakelijk beter uit de verf zal komen, althans beter kenbaar wordt. Het staat weliswaar niet uitdrukkelijk in het rapport-Hammerstein of in de wetsvoorstellen, maar het zich beter kunnen toespitsen op de rechtsvormende rol zou kunnen leiden tot de ambitie om uitgebreider en minder verhullend te motiveren. De motivering van de uitspraak lijkt daar dan de meest geëigende plaats voor

te zijn. Tenzij die rechtsvormende rol volgens de commissie op een andere plaats dan de motivering tot uitdrukking zou moeten worden gebracht natuurlijk. Daar wordt in het rapport echter niets over gezegd (maar zie hieronder in deze paragraaf).

In ieder geval blijkt uit de rechtsvergelijkende analyse in dit hoofdstuk dat een meer omvangrijke rechterlijke motivering enerzijds en een betere kwaliteit van rechtspraak anderzijds misschien niet noodzakelijk lineair met elkaar verbonden zijn. En vice versa: een gesloten motivering zou misschien ook mogelijkheden bieden voor het beter kunnen realiseren van *social justice*. Want creëert de Franse be- en geslotenheid van de rechterlijke argumentatie, inclusief het systeem van *checks and balances* dat daarmee samenhangt, nu niet juist de ruimte om tot ook sociaal en maatschappelijk beter doordachte beslissingen te komen? Is het niet zo dat juist omdat de Franse rechter zich niet persoonlijk hoeft te laten zien, hij zijn creatieve rol kan uitleven en vrijer kan nadenken over casus in termen van *social justice*? Is het niet zo dat juist omdat het *Cour de cassation* minder omstandig motiveert, het een dynamische rol als katalysator en bewaker van rechtsstatelijkheid en democratie kan vervullen? Hoe dan ook, nader onderzoek naar de relatie tussen rechterlijke motivering/ transparantie enerzijds en de materiële kwaliteit en maatschappelijke rol van de rechtspraak anderzijds is aangewezen; een rechtssociologische en vergelijkende onderzoeksagenda lijkt opportuun.

Een tweede mogelijkheid die zich aandient is te komen tot een versterking of verbetering van het stelsel dat de rechtspraak in de strikte betekenis van het woord (d.w.z. de rechterlijke uitspraak zelf) ‘flankeert’. Deze mogelijkheid is wat meer in lijn met de Franse traditie ter zake: transparantie en openheid over de rol en betekenis van de rechtspraak wordt dan via een omweg bewerkstelligd. We schetsen een aantal opties.

Een spannend maar helaas kritisch ontvangen idee is dat van Giesen en Schelhaas, waarin wordt gepleit voor wat zij noemen een Periodiek Overleg van Rechtsvormers (POR). Dat overleg wil coördinatieproblemen in de rechtsvormende taak van respectievelijk wetgever en rechter het hoofd bieden (in samspraak met *practici* en wetenschap) (Giesen en Schelhaas 2006).⁷⁷ Wat er onder meer interessant aan is, is dat het voorstel aanleiding kan geven tot afstemming *met behoud van eigenheid en eigen verantwoordelijkheid* tussen de verschillende rechtschepende actoren.⁷⁸ Een en ander zou ook meerwaarde kunnen hebben indien het aanleiding geeft tot een extra-judiciële of buitenparlementaire motivering *in abstracto* en *ex ante*; veelal zal het immers over aangelegenheden gaan die zich voor een alerte rechtsvormer op voorhand aankondigen en die vragen doen rijzen. Het POR spreekt zich dan vóór de daadwerkelijke uitspraak of wetgevende akte normatief

gezaghebbend over de kwestie uit. Indien de uitkomst van het POR vervolgens wordt gelezen in samenhang met een latere actuele uitspraak of wetgeving, kan dat (meer dan) verhelderend werken.

Een andere mogelijkheid is te komen tot een jaarverslag naar Frans model.⁷⁹ Het is eigenlijk verrassend dat deze optie in Nederland nog nooit ten gronde lijkt te zijn geëxploreerd. Waar gaat het over? Eerder stelden we reeds dat ten behoeve van de Franse minister van Justitie (de zgn. *Garde des Sceaux*) door het *Cour de cassation* jaarlijks een verslag wordt gepubliceerd waarin uitdrukkelijk wordt aangegeven ten aanzien van welke rechtsvragen het *Cour* moeilijkheden heeft ondervonden (incl. pertinente suggesties aan het parlement ter verbetering). *Constatations* worden die in het verslag genoemd. Het gaat veelal over zaken waarvan de stand van het recht te onduidelijk is of te veelomvattend voor de rechter, en/of waarvan het hof meent dat dit eerder iets voor de wetgever behoort te zijn. En het hof is bepaald niet verlegen in dat jaarverslag. Zo bijvoorbeeld dat van 2.000, waar het ging over handelskoop, met onverbloemde suggesties ter verbetering. Hoe dan ook, een mooie vorm van *constitutional dialogue*. Een en ander zou kunnen impliceren dat indien de bevoegde minister of het parlement vervolgens niets onderneemt, de (hoogste) rechter met een schoon geweten eventueel in actie zou kunnen komen. Was dat niet wat er uiteindelijk gebeurde in de euthanasiekwestie in Nederland? Na vele jaren maatschappelijk en professioneel debat, waarbij een massa aan actoren in een complex samenspel betrokken waren – KNMG, ethische commissies van allerlei gezindten, Openbaar Ministerie, parlement, wetenschappers, enzovoorts – had dit nog niet geleid tot wetgevende actie.⁴³ Vervolgens kwam de Hoge Raad in 1984 met het bekende en baanbrekende Schoonheim-arrest.⁸¹ Hoe dan ook, het interessante aan een aldus (mede) vormgegeven jaarverslag is misschien vooral dat het ruimte laat voor een belangwekkende inbreng van een prominente rechtsvormende actor (de Hoge Raad), maar dat die inbreng wordt ingepast in een politiek systeem waarin voor ieder van de rechtsvormende actoren een geëigend domein werd gedacht.

3.9 SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWINGEN

Met deze suggesties is de cirkel van deze bijdrage rond. De schets van de argumentatieve praktijk van de Hoge Raad volgde na een beschouwing van de argumentatieve praktijk van het Franse *Cour de cassation* en het US *Supreme Court*, zowel in hun eigen als in elkaars licht. Dit alles in een poging antwoord te geven op vragen als: wat kan transparantie betekenen in de rechtspraak, hoe is de verhouding tussen rechterlijke argumentatieve praktijk en transparantie, welke mate van transparantie is goed? Ook Lassers omschrijving van transparantie geeft aanleiding tot deze vragen:

“the *appropriate* degree and kind of public access that courts *should* accord their substantive debates” (Lasser 2004: VII, cursivering toegevoegd).⁸² Wij hebben getracht op deze vragen een begin van een antwoord te geven. Opnieuw zij er op gewezen dat wij geen pleidooi hebben willen houden ten faveure van het Franse, Amerikaanse of Nederlandse systeem van rechterlijke argumentatie.

We begonnen met de observatie dat in een uitspraak van het *US Supreme Court* over de betekenis van het *Second Amendment* elk van de rechters zijn of haar standpunt, hoezeer dat ook botste met een ander en alle openheid ten spijt, presenteerde als het juridisch onontkoombare resultaat van het geschil. Vervolgens constateerden we dat van de interpretatieve ongewisheid die in het officieuze Franse magistratelijke discours naar voren komt in de uiteindelijke publieke uitspraak niets te merken is: er wordt een knoop doorgemaakt (en ook niet veel meer dan dat). Ook al heeft de argumentatieve praktijk van Franse rechters meer om het lijf dan hun gepubliceerde (anonieme en unanieme) uitspraken doen vermoeden, blijkbaar willen zij zich naar buiten toe tonen als degenen die het recht spreken dat volgt uit de wet: zonder wettelijke basis geen legitimiteit. Het opmerkelijke is dat ook in de Verenigde Staten de individuele rechter beoogt de idee hoog te houden dat hij slechts recht toepast veeleer dan dat hij het scheidt. Net als de Franse rechter handelt hij alsof hij in zijn arresten de onvermijdelijke en onverbiddelijke *juridische* waarheid proclameert, maar dan met meer omhaal van woorden en eventueel in tegenspraak met zijn directe collega's: zonder transparantie geen legitimiteit. Een weergave van een uitspraak van het Amerikaanse *Supreme Court* in de vorm van een uitspraak van het *Cour de cassation* liet bovendien zien dat waar de motivering naar Amerikaanse begrippen volstrekt ontoereikend was uitgewerkt, die naar Franse begrippen juist veel te ver ging: het Krumnagel-effect. En toch stelt elk bestel dat zijn aanpak legitiem is, alle kritiek ten spijt.

Welbeschouwd is een enkelvoudige en logisch dwingende uitkomst in de rechtspraak een onmogelijkheid: de rechter kiest en zij doet dat op basis van meningsvorming en overtuiging. Het resultaat is van voorlopige aard, er zijn altijd meerdere levensvatbare uitkomsten construeerbaar en subjectiviteit valt nooit helemaal uit te sluiten. Desalniettemin presenteren rechters van het *US Supreme Court*, het *Cour de cassation* en de Hoge Raad de uitkomst als de rechtens enig mogelijke uitkomst. En in het *effect* van die stijl – *Roma locuta, causa finita* – onderscheiden uitspraken van Hoge Raad noch *US Supreme Court* zich van die van het *Cour de cassation*, ook al zijn laatstgenoemde uitspraken uiterst spaarzaam en daardoor weinig doorgrondelijk gemotiveerd. Voor alle drie de hoven lijkt het hogere doel de uitstraling van gezaghebbendheid te zijn, en hoe die gezaghebbendheid wordt ge- en bevestigd lijkt mede af te hangen van opvattingen over de rol van

de rechter en de status van zijn uitspraken en dus niet per se van transparantie als zelfstandige grootheid. Uiteraard hoeft dit niet te betekenen dat transparantie geen waardevolle kwaliteitsmaatstaf kan zijn, maar het zou naïef zijn te veronderstellen dat alleen transparantie de juridische waarheid gestalte kan geven. Onze rechtsvergelijkende analyse suggereert in ieder geval dat een meer omvangrijke rechterlijke motivering enerzijds en een betere kwaliteit van rechtspraak anderzijds misschien niet noodzakelijk lineair met elkaar verbonden zijn. En vice versa: een gesloten motivering zou misschien ook mogelijkheden bieden voor het kunnen realiseren van *social justice*.

In de context van rechterlijke argumentatie, althans wat betreft de door ons onderzochte hoogste rechters, zou het wel eens een misvatting kunnen zijn formalisme en beknoptheid louter en alleen te bezien als antoniem van transparantie en open(baar)heid als synoniem. Het zou een misvatting kunnen zijn, omdat systemen van rechtspleging institutioneel complex en gelaagd zijn: een eerlijke analyse ervan dient die complexiteit en gelaagdheid te incorporeren, en ook de interne logica ervan te achterhalen. En dan wordt duidelijk hoe zeer ook de argumentatieve en motiveringspraktijk van bijvoorbeeld het *Cour de cassation* in belangrijke mate een product is van de Franse rechtscultuur en ingebed in een omvattend systeem van *checks and balances*. Juist vanuit het perspectief van die Franse rechtscultuur en het Franse rechtssysteem is het daarom te kort door de bocht om over de motiveringswijze van het *Cour de cassation* te zeggen dat, omdat er ‘cartesiaans’ wordt gemotiveerd – waardoor de rechtspraak van het hof zelf weinig transparant is – de rechtspraak dus noodzakelijk geen legitimiteit kan hebben. En evenzo kan niet vanzelfsprekend worden gezegd van het *US Supreme Court* dat, omdat het uitgebreid motiveert het dus in alle opzichten transparant is.

Zoals gezegd, op de vragen die onze exercitie heeft opgeroepen, hebben wij gepoogd een begin van een antwoord te geven. Nader onderzoek is aangegeven. Hetzelfde gaat op voor de wijze waarop de rechtsvormende taak van de hoogste rechter ook anderszins inzichtelijk kan worden gemaakt dan door middel van de motivering zelf.

NOTEN

- 1 Resp. hoogleraar Encyclopedie van het recht en docent privaatrecht aan Tilburg Law School. Dank aan prof. E.M.H. Hirsch Ballin (Tilburg Law School), prof. H. Lindahl (Tilburg School of Humanities) en de leden van de projectgroep van de WRR onder leiding van prof. J.E.J. Prins, voor commentaar op een eerdere versie van deze tekst.
- 2 554 US 570 (2008), te vinden op:
www.supremecourt.gov/opinions/07pdf/07-290.pdf.
- 3 In totaal ongeveer 5.000 pagina's omvattend. In een beperkt aantal aanvullende zaken wordt niet schriftelijk arrest gewezen of vindt geen plenaire behandeling plaats. Veel informatie over werkwijze en kwantitatieve productie is te vinden op de officiële website van het hof: www.supremecourt.gov
- 4 Een interessante bijkomstigheid in deze zaak is dat er twee versies van het betreffende amendement in omloop zijn: één ervan werd aanvaard en ondertekend door het US Congress, en één werd verspreid en gebruikt door de verschillende Staten tijdens de ratificatieprocedure (en in 1791 geauthentiseerd door Thomas Jefferson, toenmalig Secretary of State). De verschillen hebben vooral betrekking op punctuatie en lijken geen rol te hebben gespeeld in de onderhavige zaak: in zowel de meerderheidsopinie als de minderheidsopinie van Stevens wordt in ieder geval de Congress-versie geciteerd.
- 5 Er zijn ook nog 3 pagina's samenvatting, syllabus genaamd.
- 6 Zie voetnoot 2. Scalia, Opinie van het hof, 3. In dit citaat verwijst Scalia naar precedents van het Court zelf (vandaar de aanhalingstekens binnen het citaat) die zijn interpretatieve opvatting zouden staven. Daardoor kan die opvatting op basis van de doctrine van stare decisis ook juridisch gezaghebbend zijn.
- 7 Ibid., 19.
- 8 Ibid., 27.
- 9 Ibid., 58.
- 10 Ibid., 64.
- 11 Ibid. (Stevens dissenting), 3-4.
- 12 Ibid., 4 (cursivering toegevoegd).
- 13 Ibid., 7.
- 14 Ibid., 46.
- 15 Ibid. (Breyer dissenting), 2.
- 16 Zie voor een recente bevestiging van deze gang van zaken door de Franse Conseil constitutionnel: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=jorfTexte00023491664&dateTexte=&categorieLien=i d (28 januari 2011), in het bijzonder r.o. 8.

- 17 Pourvoi no. b 05–16.627, Arrêt no. 511. Het arrest is te vinden op:
www.courdecassation.fr. Beide internationaalrechtelijke bepalingen met betrekking
tot het huwelijk (art. 12 EVRM en art. 9 Handvest) stipuleren dat ze moeten worden
uitgeoefend in overeenstemming met het nationale recht.
- 18 Al deze informatie is te vinden op: www.courdecassation.fr.
- 19 Artikel 75 Code civil betreft een eerder procedurele bepaling over onder meer
de plaats waar het huwelijk voltrokken moet/kan worden, en die besluit met de vol-
gende frase: “Il recevra de chaque partie, l’une après l’autre, la déclaration qu’elles
veulent se prendre pour mari et femme: il prononcera, au nom de la loi, qu’elles sont
unies par le mariage, et il en dressera acte sur-le-champ.”
- 20 Zie *Gazette du Palais* 2007, maart-april: 1073–1099.
- 21 Zie over de gang van zaken in deze kwestie tevens B. Markesinis en J. Fedtke (2009:
80: 222–223).
- 22 De zaken hebben ook internationaal aandacht getrokken.
- 23 In een recent proefschrift komt Scholtes (2012) tot zeven betekenissen van het con-
cept transparantie, en 36 varianten. Transparantie is een eenduidig noch eenvoudig
concept, is dan ook de conclusie. Of nog: transparantie is “a widely shared but amor-
phous value.” (Fung, Graham en Weil 2007: XI).
- 24 Hierover, meer algemeen, Schwitters (2000: 89).
- 25 Zoals Max Weber nog stelde in zijn *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), waarin hij
formele legaliteit als het meest centrale kenmerk van de moderne samenleving
beschouwde.
- 26 Zoals transparantie (zie voetnoot 23) is ook legitimiteit een veelduidig concept. Huls
(2008: 221) wijst op andere vormen van legitimiteit die van belang (kunnen) zijn
voor het gezag van de rechterlijke uitspraak, zoals politieke, juridische, sociologi-
sche, morele legitimiteit. Daar gaat het in dit hoofdstuk niet in directe zin over.
- 27 We gaan in dit hoofdstuk niet nader in op de vraag naar hoe de relatie en vertaal-
slag tussen enerzijds professionele en anderzijds publieke controle/acceptatie zich
empirisch juist manifesteert; tijd en ruimte ontbreken daartoe. Wat het onderwerp
van deze bijdrage betreft mag echter duidelijk zijn dat het kunnen lezen en eventueel
begrijpen van een rechterlijke uitspraak een activiteit is die niet voor iedereen is weg-
gelegd; training in de juridische discipline is daarvoor noodzakelijk, ook in de vs:
“If you have any doubt that legal method is distinctive, try reading a non-lawyer’s
attempt to state the holding of a judicial opinion.” (Sullivan 2002: 2120–2121).
- 28 Het kan in die zin zinvol zijn om over rechtscultuur te spreken. Voor een problemati-
sering van dat begrip, zie Nelken (2007).
- 29 Voor de noodzaak daartoe, zie ook Reitz (1998: 634–635): “In analyzing a foreign
legal system, the comparative scholar has to make extraordinary efforts to discern
the sense of foreign rules and arrangements. (...) (B)efore the comparatist criticizes,
she must try to see the sense of the foreign arrangements even if they are strangely
different from her own and seem to represent values directly contrary to her own.”
Tevens Adams (2011).
- 30 Verder: Lasser.

- 31 Over de inzet van dit boek zie tevens Lasser (2008).
- 32 Voorzitter van de beslissende kamer en de rapporterende rechter worden overigens wel bekendgemaakt.
- 33 De vaste structuur van de arresten van het hof is als volgt:
 “Het Hof,
 Gegeven (numerieke verwijzing naar wetsartikel(en));
 Overwegende dat ...;
 Overwegende dat ...;
 Verwerpt/vernietigt op deze gronden het beroep/de bestreden uitspraak.”
- 34 Lasser haalt tevens Merryman (1996: 109) en Kennedy (1997: 76) aan als voorbeelden van de gangbare, en wat hem betreft onevenwichtige, Amerikaanse analyse van het Franse bestel. Zie Lasser (2004: 29–30). Ook bijvoorbeeld Markesinis (1994) komt tot eenzelfde conclusie als Dawson en anderen.
- 35 Of, voor wat betreft de Franse Raad van State, de Commissaire du Gouvernement. De conclusies van het Openbaar Ministerie, die in de vakpers worden gepubliceerd, zijn erg omstandig. Zo werd in de conclusie van het in de inleiding van de in deze bijdrage aangehaalde arrest ingegaan op het Franse personen- en familierecht en de uitlegging daarvan gedurende de voorbije decennia, de betekenis van het EVRM in het licht van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de buitenlandse wetgeving en het ambt van de rechter in een parlementaire democratie. Zie *Gazette du Palais* 2007, maart-april: 1073–1090 resp. 1090–1099.
- 36 Deze stukken worden overigens nooit openbaar gemaakt.
- 37 Deze stijl kenmerkt zich onder meer door het gebruik van de eerste persoon enkelvoud (‘ik’) en onderscheidt zich hiermee van het register van de gepubliceerde rechterlijke uitspraak zelf.
- 38 In het Frans *choquant*, vermoedelijk; Lasser citeert in zijn boek vrijwel alle Franse bronnen in Engelse vertaling.
- 39 www.enm.justice.fr/_uses/lib/5778/concours_1959_2010.pdf.
- 40 Zie eveneens voor een vergelijkende plaatsbepaling van de rechterlijke motivering Wells (1994).
- 41 Voormalig Chief Justice Rehnquist schreef een instructieve inleiding over het US Supreme Court voor leken. Daarin staat tevens te lezen hoe het Court te werk gaat (Rehnquist 2002). Een meer journalistieke weergave is Toobin (2007) en Greenburg (2007). Zie tevens Hall (1999).
- 42 Dus zelfs onder de vigeur van het geheim van de Raadkamer, dat ook in het US Supreme Court bestaat, wordt de transparantie van de rechterlijke motivering benadrukt. Zie bijvoorbeeld de volgende frase op de website van een nauw aan het Court gelieerd instituut: “Reporters may speculate; but details of discussion are never disclosed, and the vote is revealed only when a decision is announced. No outsider enters the room during conference. The junior Associate Justice acts as ‘doorkeeper,’ sending for reference material, for instance, and receiving it at the door. ‘We could not function as a court if our conferences were public,’ Justice Blackmun once explained, ‘There are just the nine of us, no more...’(W)e can say what we

- initially believe, only to be proved wrong by the honing effect of conference and agreement and disagreement.’ (...) Paradoxically, perhaps – in light of the complete confidentiality of the conference – the Supreme Court is one of the most open of government agencies and one of the most public of courts. It acts only on matters of public record; it hears counsel’s arguments in public; all its orders and opinions are on the record; all materials presented to the Court for reaching its decisions are available to the public. All conference decisions are published. The disagreements among the Justices are fully exposed to the public in the written opinions, and on occasion the language of dissent becomes vehement.” www.supremecourthistory.org/how-the-court-works/how-the-court-work/the-justices-conference
- 43 Het feit dat uitspraken van common law rechters de status van recht hebben betekent dus niet dat ze per definitie recht vormen. De zogenaamde *declaratory theory* van de 18de-eeuwse jurist Blackstone is wat dat betreft richtinggevend geweest: de rechter maakt geen recht, maar weet het te vinden! Zie *Blackstone’s Commentaries on the Laws of England*, vol. 1, 69–70. Aangehaald door Cross and Harris (1991: 228). Zie meer recent de bemerkingen door Lord Goff of Chievely, in de bekende zaak Kleinworth Benson. Te vinden via www.bailii.org/databases.html
- 44 532 US Alexander vs Sandoval (2001), (cursivering toegevoegd).
- 45 Een commentator schreef dan ook dat “one might conclude that the critique of Justice Scalia is that he is prone to writing pseudo-technical decisions that clothe politically controversial conclusions in insincere, neutral-sounding language.” (Rubin 2008: 1129). Rubin voegt eraan toe dat Scalia alleen dergelijke taal gebruikt wanneer hij in de meerderheid is; in de minderheid wordt hij meer persoonlijk.
- 46 United States Constitution, Article i, Section 8, Clause 3: “(The Congress shall have Power) To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian tribes.”
- 47 Naar de hoofdpersoon van Peter Ustinovs gelijknamige roman uit 1971 over een Amerikaanse politiecommissaris die met zijn vrouw een wereldreis krijgt aangeboden. Tijdens hun verblijf in een Engels dorpje worden de cultuurverschillen en misverstanden te groot en belandt Krumnagel *on the wrong side of the law*.
- 48 560 US Graham vs Florida (2010). Zie: www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-7412.pdf
- 49 In de uitspraak van het US Supreme Court komt die test – “consideration of objective indicia of society’s standards, as expressed in legislative enactments and state practice, to determine whether there is a national consensus against the sentencing practice at issue” (op vele plaatsen in de uitspraak wordt er naar gerefereerd) – niet uit de lucht vallen, maar wordt door het hof gepresenteerd als de test die het gewoon is toe te passen in zaken over “cruel and unusual punishments”, zoals in 554 Kennedy vs Louisiana (2008), 543 US Roper vs Simmons (2005) en 536 US Atkins vs Virginia (2002). Die jurisprudentiële lijn wordt, en dat is karakteristiek voor US Supreme Court-uitspraken, breed uitgemeten.
- 50 Overigens is het gebruik van buitenlands recht, waarvan in deze zaak sprake was, ook in de vs omstreden. Zie hierover Adams (2012).

- 51 Overigens legt het Cour in dit jaarverslag ook in het algemeen verantwoording af voor zijn rechtsprekende activiteiten; zo zijn er statistische gegevens en allerlei andere informatie in te vinden.
- 52 De uitzending is terug te zien via internet: www.buithoftv.nl.
- 53 Dit is ook een van de conclusies van Scholtes: transparantie kan ook nadelen hebben. (Scholtes 2012: 36). Zie verder par. 3.7 over het onderzoek door Scholtes. Uit veel Amerikaanse rechtswetenschappelijke publicaties naar *sunshine laws* (openbaarheid van bestuursdocumenten) komt eveneens het beeld naar voren dat het niet toevallig is dat een onbeschroomde argumentatie juist floreert in een relatief geïsoleerde omgeving.
- 54 Gelijkaardige kritiek was er ook in België (dat minstens naar de vorm nog sterk steunt op het Franse moedermodel; zie Janssens (1977)), onder meer door een advocaat van het lokale Hof van Cassatie. De betreffende advocaat (W. van Eeckhoutte) ergerde zich aan “de erg karige motivering van het Hof. Die bestaat soms maar uit twee zinnnetjes. Dan vraag je je af: maar waarom heeft het Hof die uitspraak nu verbroken? Je komt het vaak niet te weten. Zelfs al heb je gelijk gekregen, je weet soms nauwelijks waarom. ‘La Cour de Cassation casse ou ne casse pas, parce qu’elle veut ou ne veut pas casser’, zegt men wel eens. Dat is toch bijzonder eigenaardig voor een rechtscollege dat de uitspraken van lagere rechtbanken kan verbreken omdat ze niet genoeg gemotiveerd zijn.” *De Standaard*, 17 augustus 2002. Tevens kritisch over de Belgische motiveringspraktijk is Van Gerven (1997–98).
- 55 Hun voorstellen werden maar matig ontvangen, onder meer omdat beleidsoverwegingen wel degelijk een rol speelden (en spelen) in de rechtspraak: Frank (1983: 119). Verder eveneens Lindon (1975: I–2681), Ghestin (2004: Chron. 2239).
- 56 Vergelijk Wells (2007), die tevens de discrepantie tussen wat Amerikaanse Supreme Court rechters in de motivering aanvoeren als redenen voor een beslissing, en wat de daadwerkelijke redenen waren, aan de orde stelt. Wells suggereert dat deze discrepantie in belangrijke mate te wijten is aan wat in sociologische termen ook wel ‘appearance management’ wordt genoemd. In casu de behoefte om tegemoet te komen aan mogelijke populaire of publieke kritiek, en de motivering op basis daarvan in te richten.
- 57 Zie bij wijze van volstrekt willekeurig voorbeeld HR 6 april 2012, LJN: BV7341, waarin de volledige motivering in de zaak als volgt luidt: “De in het middel aangevoerde klachten kunnen niet tot cassatie leiden. Zulks behoeft, gezien art. 81 RO, geen nadere motivering nu de klachten niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.” De conclusie van de AG, die strekt tot verwerping van het cassatieberoep, is aanzienlijk langer.
- 58 Zie, ook weer bij wijze van volstrekt willekeurig voorbeeld, Hoge Raad, 20 februari 2004, LJN: AO1427 (DSM/Fox). Wel is ook hier de conclusie van de AG beduidend langer.

- 59 Uitspraken van de AG bij het Cour de cassation worden uiterst zelden openbaar gemaakt. Bij de Hoge Raad staan uitspraak en conclusie in één document, althans op www.rechtspraak.nl. Het is overigens alweer geruime tijd gebruikelijk dat de conclusie in het arrest na de uitspraak volgt. Dat is niet altijd zo geweest. In oudere arresten (althans in strafzaken) volgde de conclusie na de procedurele voorgeschiedenis en ging zij vooraf aan de uitspraak van de Hoge Raad. De conclusie van de AG maakte door die indeling integraal deel uit van het arrest.
- 60 M.L. Wells trekt een vergelijking tussen de conclusion van de AG bij het Cour de cassation en de *amicus brief* van de Amerikaanse Solicitor General (Wells 1994: 113–114). In zijn poging de inhoudelijke overeenkomsten tussen deze documenten te duiden verzuimt hij echter een belangrijk verschil in (on)partijdigheid tussen de functionarissen te vermelden. De Solicitor General vertegenwoordigt de federale overheid in zaken die voor het USSC dienen waarbij de staat partij is en hij dient zienswijzen in zaken waarin de federale overheid een aanmerkelijk belang heeft.
- 61 Zie voetnoot 24.
- 62 <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2011-1223-200408/uuindex.html>
- 63 In de context van rechtspraak heeft J. Griffiths vrij recent een kritisch stuk geschreven over de holheid van de kreet ‘vertrouwen’ (Griffiths 2011).
- 64 Vranken doet zijn uitspraken in de context van het burgerlijk recht, maar met de nodige slagen om de arm denken we dat zijn inzichten relevant kunnen zijn voor rechterlijk motiveren in Nederland in het algemeen.
- 65 Zie ook de voorbeelden genoemd in de voetnoten 57 en 58.
- 66 Zie hierover Vranken (1995: 148–166).
- 67 Vergelijk ook het aforisme van Supreme Court-rechter (en aanklager tijdens de Neurenberger processen) Robert H. Jackson over het USSC: “We are not final because we are infallible, but we are infallible only because we are final.” *Brown v. Allen*, 344 US 443 (1953).
- 68 Zo lezen we althans Vranken (1995: 160).
- 69 Voor de Hoge Raad zelf is zijn rechtsvormende werk overigens geen issue meer. Het rapport van de hieronder te bespreken commissie-Hammerstein uit 2008 opent zelfs onomwonden met de zin: “De Hoge Raad heeft zowel op het gebied van de rechtsvorming als op het gebied van de rechtsbescherming een belangrijke taak.” Versterking van de cassatierechtspraak. Rapport van de commissie normstellende rol Hoge Raad, 2008, 3 (meer in de volgende par. hierover). Zie over rechtsvorming door de Hoge Raad ook (o.a.) Kop (2011); Vranken (2009); Hammerstein (2009); Schutte (2009); Kortmann (2009); Corstens, Timmerman and Von Schmidt auf Altenstadt (2009) m.n. de bijdragen van Corstens en Timmerman; Lindo (2009).
- 70 Zie over verhullend argumenteren uitvoerig Vranken (1995: 28–47).
- 71 Zie het Rapport, 3. Het rapport is onder meer te vinden via de website www.rechtspraak.nl.
- 72 *Ibid.*, 11.
- 73 *Ibid.*, 3.
- 74 *Ibid.*, 45.

- 75 Ibid., 3.
- 76 Beide wetsvoorstellen zijn te vinden via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken>.
- 77 Het voorstel werd overigens afgewezen tijdens de jaarvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging 2007.
- 78 Om misverstanden te vermijden: het gaat er hier niet om een oordeel uit te spreken over rechterlijk activisme; dergelijke terminologie positioneert de ongekozen rechter tegenover de verkozen wetgever (ten aanzien waarvan hij activistisch dan wel terughoudend zou moeten zijn), en kan niet erkennen dat de rechtspraak onvermijdelijk dynamisch is. Het gaat er veeleer om dat de rechter nu eenmaal beperktere mogelijkheden heeft dan andere rechtsscheppers: zo kan hij bijvoorbeeld moeilijk een uitvoeringsapparaat instellen of vergunningenstelsel in het leven roepen; ook zijn de beslissingen van de rechter voor de burger (en de rechter) relatief onvoorzienbaar, waardoor er in vergelijking met de wetgever in principe minder of op een andere manier gelegenheid bestaat voor inspraak van allerlei maatschappelijke actoren of voor bepaalde vormen van informatievoorziening; de rechter is ook meer door de aard van de zaak gebonden, argumenteert in de context van een specifiek feitencomplex.
- 79 Eerder hierover Adams (2009).
- 80 Zie het proefschrift van Heleen Weyers (2004) voor een uitgebreide beschrijving van de rechtsvormingsdynamiek inzake euthanasie. De zojuist gegeven interpretatie is niet noodzakelijk die van Weyers.
- 81 In belastingzaken komt het expliciet ‘op termijn plaatsen van de wetgever’ (de rechter geeft de wetgever een termijn waarbinnen wetgevende actie moet worden ondernomen) regelmatig voor. Zie hierover Happé (2007). Standaardarrest hier is het zogenaamde Arbeidskostenforfait-arrest, HR 12 mei 1999, BNB 1999/271 en NJ 2000, 170, dat een verdere reikwijdte heeft dan het belastingrecht alleen. Tevens Martens (2000).
- 82 En ook: “(...) the transparency question: how does (a judicial system) handle the deeply pragmatic issue of how to make publicly accessible certain forms of knowledge about what Americans call “the state of the law”, (i.e., knowledge about the content, development, and motivation of existing legal and judicial norms)?” (Lasser 2004: 301).

LITERATUUR

- Adams, M. (2009) 'Toekomstmuziek bij de Hoge Raad: waarom geen jaarverslagen *à la française?*', *Nederlands Juristenblad* 84, 23: 1439–1443.
- Adams, M. (2011) 'Wat de rechtsvergelijking vermag. Over onderzoeksdesign', *Ars Aequi* 60, 3: 192–201.
- Adams, M. (2012) 'Globaliserende rechtspraak: democratisch omstrede(n)?' *Ars Aequi* 61, 7/8: 533–543.
- Bourdieu, P. (1989) *La noblesse d'état: Grand écoles et esprit de corps*, Paris: De Minuit.
- Corstens, G.J.M., L. Timmerman en P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt (red.) (2009) *De positie van de Hoge Raad*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij.
- Cross, R. en J.W. Harris (1991) *Precedent in English law*, Oxford: Oxford University Press.
- Dawson, J.P. (1968) *The oracles of the law*, Ann Arbor: Michigan University Press.
- Frank, E.E. (1983) 'L'élaboration des décisions de la Cour de cassation ou la partie immergée de l'iceberg', *Dalloz (Chroniques)*: 119–122.
- Fung, A., M. Graham en D. Weil (2007) *Full disclosure: the perils and promises of transparency*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gény, F. (1899) *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris: Librairie générale de droit en de jurisprudence.
- Gerven, W. van (1997–98) 'Creatieve rechtspraak', *Rechtskundig Weekblad* 61: 209–223.
- Ghestin, J. (2004) 'L'interprétation d'un arrêt de la Cour de cassation', *Dalloz (Chroniques)*, 9 septembre: 2239–2248.
- Giesen, I. en H.N. Schelhaas (2006) 'Samenwerking door rechtsvorming. De instelling van een Periodiek Overleg van Rechtsvormers (POR)', *Ars Aequi* 55, 3: 159–172.
- Greenburg, J.C. (2007) *Supreme conflict: The inside story of the struggle for control of the United States supreme court*, New York: Penguin Press.
- Griffiths, J. (2011) 'Vertrouwen in de rechtspraak?', *Nederlands Juristenblad* 86, 16: 1028–1031.
- Hall, K. (1999) *The Oxford guide to United States Supreme Court decisions*, Oxford: Oxford University Press.
- Hammerstein, A. (2009) 'Rechtsvorming door de rechter is onvermijdelijk', *Ars Aequi* 58, 10: 672–675.
- Happé, R. (2007) 'Over Trias Politica en rechtsbescherming in het belastingrecht', blz. 63–67 in R. Janse e.a. (red.) *Rechtsfilosofische annotaties*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Hirschl, R. (2005) 'The question of case selection in comparative constitutional law', *American Journal of Comparative Law* 53, 1: 125–155.
- Huls, N. (2008) *Actie en reactie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Janssens, R. (1977) 'Het Hof van Cassatie van België. Enkele hoofdmomenten van zijn ontwikkeling', *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* XLV, 1: 95–116.
- Kennedy, D. (1997) *A critique of adjudication (fin de siècle)*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Kop, P. (2011) 'Rechtsvorming door de burgerlijke rechter?', *Nederlands Juristenblad* 86, 16: 1040–1044.
- Kortmann, C.A.J.M. (2009) 'De rechtsvormende taak van de rechter. Een reactie op Hammerstein en Schutte', *Ars Aequi* 58, 11: 765–766.
- Lasser, M. de S.-O.-l'E. (2004) *Judicial deliberations. A comparative analysis of judicial transparency and legitimacy*, Oxford: Oxford University Press.
- Lasser, M. de S.-O.-l'E. (2008) 'Transforming deliberations', blz. 33–53 in N. Huls, M. Adams en J. Bomhoff (red.) *The legitimacy of highest courts rulings: judicial deliberations and beyond*, The Hague: TMC Asser Press.
- Lindo, C.M. Th. (2009) 'Een korte Grondwet graag!' Interview met prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, *Nederlands Juristenblad* 58, 44/45: 2868–2875.
- Lindon, R. (1975) 'La motivation des arrêts de la Cour de cassation', *La Semaine juridique*, 1–2681.
- Markesinis, B. (1994) 'A matter of style', *Law Quarterly Review* 110: 607–628.
- Markesinis, B. en J. Fedtke (2009) *Engaging with foreign law*, Oxford: Hart Publishing.
- Martens, S.K. (2000) 'De grenzen van de rechtsvormende taak van de rechter', *Nederlands Juristenblad* 49, 14: 747–758.
- Merryman, J.H. (1996) 'The French deviation', *American Journal of Comparative Law* 44, 1: 109–119.
- Nelken, D. (2007) 'Defining and using the concept of legal culture', blz. 109–132 in E. Orucu en D. Nelken (red.) *Comparative Law. A Handbook*, Oxford: Hart Publishing.
- Popkin, W.D. (2007) *Evolution of the judicial opinion. Institutional and individual styles*, New York: New York University Press.
- Rehnquist, W. (2002) *The Supreme Court*, New York: Vintage.
- Reitz, J.C. (1998) 'How to do comparative law', *American Journal of Comparative Law* 46, 4: 617–636.
- Rubin, E.L. (2008) 'Question regarding D.C. v. Heller: as a Justice, Antonin Scalia is (A) Great, (B) Acceptable, (C) Injudicious', *Wayne Law Review* 54, 3: 1105–1130.
- Scholtes, E. (2012) *Transparantie, icoon van een dolende overheid*, Den Haag: Boom/Lemma.
- Schutte, C. (2009) 'De 'rechtsvormende taak' van de rechter? Een kritische noot, Discussie over de wenselijkheid van de rechterlijke rechtsvorming: een gepasseerd station?' *Ars Aequi* 58, 10: 676–680.
- Schwitters, R.J.S. (2000) *Recht en samenleving in verandering*, Deventer: Kluwer.
- Sullivan, K.M. (2002) Interdisciplinarity, *Michigan Law Review* 100, 6: 1217–1226.
- Toobin, J. (2007) *The nine: Inside the secret world of the Supreme Court*, New York: Doubleday.

- Tunc, A. en A. Touffait (1974) 'Pour une motivation plus explicite des décisions de justice, notamment de celles de la Cour de cassation', *Revue Trimestrielle de Droit Civil* 73, 3: 487-458.
- Vranken, J.B.M. (1995) *Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlandse burgerlijk recht, Algemeen deel*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Vranken, J.B.M. (2009) 'Consequenties van een versterking van de rechtsvormende taak van de Hoge Raad: talrijk, divers en soms vergaand', *Nederlands Juristenblad* 58, 17: 1082-1093.
- Weber, M. (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr.
- Wells, M.L. (1994) 'French and American judicial opinions', *Yale Journal of International Law* 19, 1: 81-133.
- Wells, M.L. (2007) 'Sociological legitimacy' in supreme court opinions', *Washington and Lee Law Review* 64, 3: 1011-1070.
- Weyers, H. (2004) *Euthanasie. Het proces van rechtsverandering*, Amsterdam: Amsterdam University Press.



4 RECHTERS AAN HET WOORD OVER TRANSPARANTIE

Corien (J.E.J.) Prins, Jesse van der Mijl en Will Tiemeijer

In maart 2012 schreef de toentertijd Maastrichtse rechtbankpresident Philippart dat de rechtspraak de afgelopen twintig jaar een enorme ontwikkeling heeft doorgemaakt, “niet alleen organisatorisch, maar ook als het gaat om transparantie over en aandacht voor het optreden van de rechter zelf.” en dat alles gebeurde “om de samenleving goede rechtspraak te bieden. Daar hebben we allemaal recht op” (Philippart 2012). Nu zal niemand betwisten dat de samenleving recht heeft op goede rechtspraak. Ingewikkelder wordt het bij de vraag in welke mate de samenleving ook recht heeft op transparantie van die rechtspraak, hoe ver deze transparantie moet reiken, welke transparantie-instrumenten de voorkeur genieten en of er op transparantie gestuurd moet worden omwille van dat ‘recht op goede rechtspraak’.

Dit hoofdstuk is het verslag van een empirisch onderzoek naar de opvattingen van rechters over deze vragen. Kort samengevat blijkt dat voor rechters achter het containerbegrip transparantie een rijkgeschakeerd landschap schuilgaat, niet alleen aan behoeften en opvattingen, maar ook worstelingen. Tegelijk laten de uitkomsten ook een aantal duidelijke patronen zien. Terwijl op basis van uitspraken in de media en andere documenten het beeld zou kunnen ontstaan van ‘rollebollende rechters’ (De Winter 2012), leert het onderhavige onderzoek dat rechters weliswaar zoekende, lerende en soms ook stoeiende zijn, maar het erover eens zijn dat transparantie zowel nuttig als noodzakelijk is. Minder eensgezind zijn ze over de vraag welke instrumenten moeten worden ingezet om (meer) transparantie te realiseren. De meningen lopen bijvoorbeeld uiteen als het gaat over de introductie van camera’s in de rechtszaal of de vraag hoe actief rechters moeten deelnemen aan het maatschappelijk debat.

Het onderzoek maakt duidelijk dat er onder rechters ook redelijke consensus bestaat over de grenzen van transparantie. Beslotenheid en mystiek zijn weliswaar geen iconen (meer), maar grenzen aan transparantie acht men voor de kwaliteit van de rechtspraak van wezenlijk belang. Zomaar de luiken openzetten, omdat de samenleving, politiek, collega’s of andere professionals dat nu eenmaal verlangen, is voor rechters niet aan de orde. Tegelijkertijd hebben zij duidelijke wensen en ambities op het gebied van transparantie. Wat die wensen en ambities concreet inhouden, blijkt sterk af te hangen van de vraag of het gaat om de rechtspraak met een kleine letter (de functie van het rechtspreken in een concrete zaak) of de rechtspraak met een hoofdletter

(de organisatie en het instituut).¹ In het eerste geval willen rechters niet zozeer in *meer* transparantie maar veeleer *betere* transparantie. In het tweede geval hebben ze daarentegen duidelijk behoefte veel *meer* dan nu het geval is werk te maken van proactieve en strategische communicatie richting de samenleving.

Onderzoeksopzet

Tot op heden is er in Nederland geen systematisch onderzoek gedaan naar het oordeel van rechters over het waarom en hoe van (meer) transparantie van de rechtspraak. De beschikbare informatie is veelal anekdotisch van aard en doorgaans beperkt tot het strafrecht. Natuurlijk is er (indirect) informatie beschikbaar via onder meer evaluaties van projecten die transparantie raken (zoals PROMIS)², initiatieven en onderzoeken van de Raad voor de rechtspraak³, workshops over onder meer innovatie in de rechtspraktijk⁴, samenwerking tussen rechtspraak en wetenschap (zoals het onderzoek van de rechtbank Utrecht en de Universiteit Utrecht⁵), meningen van rechters over de NVVR-rechterscode (Kop 2012; Viezee en Van Walcheren 2012), rapporten naar aanleiding van de zaak-Wilders (commissie-Meijerink 2010; commissie-Van Rooy 2011), en natuurlijk de uitingen van individuele rechters via interviews (zie bijv. de zestien rechters in: Van Kleef en Van Kleef 2011), eigen geschriften of de media (zie de voorbeelden bij De Groot 2012; Chavannes 2011). Tot op heden ontbrak echter een meer algemeen oordeel van rechters over de motieven voor transparantie, de richting waarin transparantie-initiatieven zich zouden moeten ontwikkelen en de knelpunten die daarbij naar voren komen.

Het onderzoek waarover in dit hoofdstuk verslag wordt gedaan beoogt in deze lacune te voorzien. Daarbij hebben we transparantie geoperationaaliseerd via de in het eerste deel van deze bundel gepresenteerde elementen doorzichtigheid, begrijpelijkheid en bekritisbaarheid. Vanuit de algemene vraagstelling “Hoe oordelen rechters over de noodzaak tot transparantie en de instrumenten die daartoe kunnen worden ingezet?”, beogen we een antwoord te geven op de volgende vragen.

- Waaraan denken rechters bij het begrip transparantie en hoe oordelen zij over diverse motieven voor transparantie en het belang ervan? Hierover gaat de volgende paragraaf.
- Wat is voor rechters het object van transparantie? Heeft transparantie vooral betrekking op het proces van rechtspreken, het vonnis, het personeel (rechters) of het instituut rechtspraak? en bij wie moet (dus) het initiatief en het woordvoerderschap liggen als het om transparantiebeleid gaat? Op deze vragen gaan we in paragraaf 4.2 nader in.

- Hoe oordelen rechters over een aantal instrumenten van transparantie waarover momenteel veel wordt gesproken, zoals bijvoorbeeld camera's in de rechtszaal? Deze vraag staat centraal in paragraaf 4.3

Bij elke vraag zal ook – onvermijdelijk – steeds aan de orde komen waar volgens de rechters de *grenzen* van transparantie liggen en beslotenheid de norm moet zijn.

Het onderzoek naar de bovenstaande vragen was zowel kwalitatief als kwantitatief van aard en bestond uit de volgende onderdelen. Allereerst werden semigestructureerde gesprekken gevoerd met twintig rechters. Deze gesprekken dienden ter voorbereiding van een enquête onder rechters en focusgroepsdiscussies met rechters. De enquête werd maart 2012 afgenomen via het Ledennet van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). In totaal reageerden 423 rechters, van wie 326 rechters de enquête ook helemaal tot het einde toe hebben ingevuld. (Bij de enquêteresultaten die in dit hoofdstuk worden genoemd varieert het exacte aantal respondenten derhalve enigszins per vraag. Bovendien zijn sommige vragen niet aan de gehele steekproef voorgelegd, maar slechts aan een beperkt deel daarvan. In deze gevallen zal hierna de afwijkende N expliciet worden genoemd.) Ter verdieping van de resultaten uit de enquête zijn vervolgens in de maanden maart en april 2012 zeven focusgroepen gehouden.⁶ Ook is gesproken met vertegenwoordigers van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).⁷ Een meer gedetailleerde verantwoording van deze onderzoeken is te vinden in bijlage 2.

Eén opmerking vooraf: natuurlijk bestaat er niet zoiets als 'de' mening van 'de' rechter. Het blijft daarom altijd kwetsbaar om na een peiling van meningen over transparantie, te spreken over 'de' opvattingen van rechters. Dat geldt nog sterker voor een duiding van een dergelijke peiling. Toch denken we met de resultaten die we in dit hoofdstuk presenteren, een beeld te kunnen schetsen van de behoeften, motieven en opvattingen van rechters over transparantie

4.1 RECHTERS OVER HET BEGRIIP TRANSPARANTIE

Wie op zoek gaat naar de opvattingen van rechters over transparantie moet voor de duiding van hun antwoorden allereerst scherper zicht krijgen op de associaties die rechters hebben bij dit begrip. Waaraan denken zij bij het woord 'transparantie'? In hoeverre herkennen rechters zich in de centrale elementen hiervan die in het eerste deel van deze bundel werden genoemd (doorzichtigheid⁸, begrijpelijkheid, bekritiseerbaarheid)? Welke motieven spelen een rol in de houding van rechters ten aanzien van transparantie en welke functies dient transparantie?

Enquête

Aan het begin van de enquête legden we rechters daarom allereerst de vraag voor in hoeverre ze zich herkennen in de drie centrale elementen van transparantie. De vragen hierover werden als volgt ingeleid (tabel 4.1):

“In deze enquête vraagt transparantie van de Rechtspraak dat procedures en handelingen zich laten kenmerken door een drietal elementen: 1) zichtbaarheid (een open houding van de rechter); 2) begrijpelijkheid (een helder oordeel); en 3) bekritisiseerbaarheid (toetsbaar functioneren). De drie elementen van transparantie zijn de afgelopen jaren via een scala aan instrumenten bediscussieerd. Aan sommige van deze instrumenten is ook concreet vorm en inhoud gegeven. De instrumenten variëren van communicatietraining van rechters, via de introductie (o.m. door de Hoge Raad) van twitterberichten, camera’s in de rechtszaal tot het systematisch presenteren van kengetallen. In deze enquête zullen we u diverse van deze geïnitieerde en voorgestelde instrumenten voorleggen.”

De onderstaande tabel (4.1) toont de percentages en daarmee ook de verschillen tussen de mate waarin de respondenten zich herkenden in de drie genoemde elementen van transparantie.

Tabel 4.1 Begrip transparantie

Transparantie omvat voor mij... In %	(Helemaal) mee eens	(Helemaal) mee oneens	Geen mening
... begrijpelijkheid	97	2	1
... zichtbaarheid	91	7	2
... bekritisiseerbaarheid	84	13	3

Ook werd in de enquête aan de respondenten een reeks van begrippen voorgesteld en gevraagd met welk begrip zij transparantie in eerste instantie, in tweede instantie en in derde instantie associëren. In tabel 4.2 staan de antwoorden. Uit de antwoorden op beide vragen blijkt dat voor rechters ‘openheid’ en ‘begripelijkheid’ de belangrijkste elementen van transparantie zijn. ‘Bekritisiseerbaarheid’ wordt wel herkend als element van transparantie, maar is niet onmiddellijk een associatie die rechters hebben bij transparantie. Daarentegen worden ‘controleerbaarheid’ en ‘verantwoording’ ook betrekkelijk vaak genoemd. Opvallend is de lage score van een tweetal associaties waar in de literatuur en het debat over transparantie vaak aan wordt gerefereerd, namelijk ‘gezag’ en ‘kwaliteit’.

Tabel 4.2 Associatie met het begrip transparantie

Kunt u aangeven waarmee u transparantie in eerste instantie primair associeert? En in tweede instantie? En in derde instantie?				
In %	Eerste instantie	Tweede instantie	Derde instantie	Totaal score
Openheid	45	10	7	27
Begrijpelijkheid	23	24	9	21
Controleerbaarheid	16	23	17	18
Verantwoording	6	18	21	13
Vertrouwen	4	8	10	7
Professionaliteit	2	4	11	4
Acceptatie	1	4	7	3
Bekritiseerbaarheid	1	3	6	2
Kwaliteit	1	2	7	2
Gezag	1	2	2	1
Minder formaliteit	0	2	2	1
Bureaucratie	1	0	1	1
Innovatie	0	0	1	0
Anders				

De totaalscore is berekend door het gemiddelde van de drie kolommen te nemen, met een gewicht drie voor de eerste keus, gewicht twee voor de tweede keus, en een gewicht van één voor de derde keus.

In de enquête vroegen we rechters vervolgens of ze de uitdaging van transparantie – we formuleerden het als de ‘roep om transparantie’ – herkennen. En speelt deze een grote rol in hun werk?

Tabel 4.3 De roep om transparantie van de rechtspraak

In %	(Helemaal) mee eens	(Helemaal) mee oneens	Geen mening
... is sterk aanwezig	78	15	8
... is terecht	82	14	4
... houdt me erg bezig	36	58	6
... ervaar ik als een druk bij mijn werkzaamheden	14	82	4

Het blijkt dat de rechters de roep om transparantie beslist herkennen, en deze ook terecht achten. Zij ervaren deze roep om transparantie vooral vanuit de media en de politiek, en wat minder van andere partijen uit de samenleving.⁹ Voor de meesten geldt echter dat het geen onderwerp is dat ze erg bezig houdt. Ook ervaren ze het niet als een druk op hun werkzaamheden.

Aan de respondenten werd ook een aantal motieven voor transparantie en voor beslotenheid voorgelegd, met de vraag aan te geven in welke mate ze het met genoemde motief eens zijn. In tabel 4.4 en 4.5 staan de resultaten.

Tabel 4.4 Percentage respondenten dat het (geheel) eens is met dit motief voor transparantie

Transparantie is belangrijk omdat:	
Daarmee beter verantwoording aan de samenleving wordt afgelegd	78
De taak van rechters dan beter door leken wordt begrepen	66
Daardoor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak of rechter aantoonbaar wordt	66
Daarmee de democratische legitimatie van de rechtspraak wordt bevorderd	63
Daarmee het gesloten imago van de rechtspraak verdwijnt	56
De deskundigheid van de rechters daarmee zichtbaarder wordt	53
Dit vandaag de dag van alle organisaties verlangd wordt	52
Beter zichtbaar wordt hoezeer rechters zich inleven in de positie van beide partijen	48
Rechters daardoor op meer vertrouwen van het publiek kunnen rekenen	47
De samenleving scherper ziet hoe centraal de rechtvaardigheid staat in het werk van rechters	43
De rechtspraak dan minder een speelbal van de publieke opinie wordt	42
Het rechters stimuleert tot grotere precisie in hun werk	41

Tabel 4.5 Percentage respondenten dat het (geheel) eens is met dit motief voor beslotenheid

Beslotenheid is belangrijk omdat:	
Gepaste afstand tot de samenleving voor de rechtspraak noodzakelijk is	38
Dit de uitkomsten van rechtspraak een minder persoonsgebonden karakter verleent	37
Op die manier de rechter zonder externe (politieke) druk kan oordelen	28
Het voorkomt dat rechters een defensieve houding gaan aannemen in hun werk	26
Het voorkomt dat de buitenwacht op elke fout – die onvermijdelijk wordt gemaakt – kan reageren	17
Dit de rechter ruimte geeft om meer juridische scherpheid te bewerkstelligen	14
De persoonlijke fysieke veiligheid van rechters dat vereist	11
Het rechterlijke uitspraken minder kwetsbaar voor kritiek maakt	7
Dit ervoor zorgt dat er minder fouten door rechters worden gemaakt	4

De argumenten voor transparantie ontmoeten dus beduidend meer instemming dan de argumenten voor beslotenheid. De belangrijkste motieven voor transparantie zijn dat daarmee beter verantwoording kan worden afgelegd aan de samenleving en dat daardoor de taak van de rechter beter zal worden begrepen. De belangrijkste motieven voor beslotenheid zijn dat een gepaste afstand tot de samenleving noodzakelijk is en dat hierdoor de uitkomsten van de rechtspraak minder persoonsgebonden zijn.

Focusgroepen

In de focusgroepen ontstond een geanimeerde discussie waaruit een gevarieerd beeld aan opvattingen oprees over betekenis(sen) van transparantie, motieven voor transparantie en contexten waarin de oproep tot (meer) transparantie concreet gestalte krijgt. De rechters blijken vrijwel unaniem van oordeel dat de context er toe doet. Het maakt voor hen veel verschil of het gaat over transparantie met betrekking tot de individuele persoon van de rechter of een concrete rechtszaak, of dat het gaat om transparantie over het instituut rechtspraak. Parallel aan dit onderscheid loopt een verschil in waardering voor de elementen die achter het begrip transparantie schuilgaan. Rechters brengen zichtbaarheid en begrijpelijkheid in eerste instantie in verband met het proces en het product (vonnis). Als het echter over het instituut gaat, blijkt transparantie ook betekenis te krijgen als communicatie. Rechters associëren het begrip dan niet zozeer met zichtbaarheid en begrijpelijkheid (in de zin van uitleggen), maar veeleer met zenden (in de zin van strategisch communiceren en duidelijk maken waar de rechtspraak voor staat). Verderop gaan we nader op deze verschillen in.

In de focusgroepen werd duidelijker in welk opzicht ‘transparante rechtspraak’ verschilt van het klassieke ‘openbaarheid van rechtspraak’. De eerste reactie van veel rechters luidde dat ‘transparantie’ in wezen niets nieuws is. In de vorm van openbaarheid is het immers een centraal en klassiek beginsel dat is verankerd in de grondwet en internationale verdragen.¹⁰ Het is een voor de rechtspraak wezenlijk beginsel dat in dienst staat van democratische controle door en verantwoording aan burgers. Openbaarheid is een waarborg voor behoorlijke rechtspraak en zet rechters en de rechterlijke macht ertoe aan zich in hun functioneren te legitimeren ten opzichte van de samenleving. In die zin heeft openbaarheid ook een symbolische functie, zo konden we meermalen vernemen. De rechtspraak laat zien dat zij niets heeft te verbergen en iedereen kan kennismaken van haar werkwijze. Daarnaast heeft openbaarheid ook een rechtsbeschermende functie. Het noodzaakt de rechter tot een publieksgerichte, inzichtelijke en begrijpelijke wijze van procesafhandeling en oordeelsvorming. Bovendien draagt openbaarheid in de zin van de kenbaarheid van uitspraken bij aan de uitleg van het recht en daarmee de effectivering daarvan. Vanuit deze klassieke betekenis fungeren de toegankelijkheid

van de zitting en de mogelijkheid om kennis te nemen van de uitspraak als primaire openbare en daarmee controleerbare momenten.

Maar vrijwel direct erkent de grote meerderheid van de rechters dat met de opkomst van de term ‘transparantie’ ook de functie van openbaarheid is verruimd. Tegenwoordig komen ook communicatie en publiciteit in beeld. De betekenisvolle momenten voor de democratische legitimiteit beperken zich niet langer tot de openbare zitting en de uitspraak. De rechters wijzen op moderne opvattingen over legitimiteit en burgerparticipatie en op het afbrokkelen van het natuurlijk gezag en onvrede over het functioneren van de rechterlijke macht. Deze ontwikkelingen maken volgens hen duidelijk dat openbaarheid onderhoud vergt en onder de noemer van het modernere begrip transparantie een hedendaagse invulling moet krijgen.

Transparantie omvat daarom deels een vertrouwde opdracht, maar tegelijkertijd is het volgens de rechters tijd voor nieuwe uitdagingen aan te gaan. Mede daarom is de afgelopen jaren een scala aan initiatieven ontplooid om zowel het werk van individuele rechters als het doen en laten van het instituut rechtspraak niet alleen openbaar maar ook transparant te maken.

4.2 HET OBJECT VAN TRANSPARANTIE

Waarop dient transparantie volgens de rechters gericht te zijn? Denken zij hierbij primair aan het proces van rechtspreken (zoals de inzichtelijkheid van procedures), gaat het hen vooral om het product van rechtspraak (bijvoorbeeld de begrijpelijkheid van het vonnis) of hebben rechters het bij hun oordeel over transparantie vooral over het instituut (uitleggen waar de rechtspraak voor staat) of om het personeel (bijvoorbeeld informatie over nevenfuncties van rechters)? In de focusgroepen blijken rechters in meerderheid te starten vanuit het perspectief van het proces en het product. Pas in tweede instantie verlegt hun blikveld zich naar de rechtspraak als instituut, naar de ruimte die rechters moeten hebben om zich in het publieke debat te mengen en naar andere kwesties die het niveau van de individuele zaak overstijgen.

Hieronder gaan we nader in op beide niveaus van transparantie. Eerst staan we in subparagraaf 4.2.1 kort stil bij de opvattingen over transparantie op het niveau van de individuele zaak (proces en product). Daarna kijken we in subparagraaf 4.2.2 naar het oordeel over transparantie op het niveau van het instituut.

4.2.1 EERSTE NIVEAU: INDIVIDUELE ZAAKSBEHANDELING

De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven ontplooid om op het niveau van het proces en het product te werken aan transparantie.¹¹ In het kader van het Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen (PROMIS) worden vonnissen en arresten voorzien van uitgebreide bewijs-, strafmaat- en maatregelmotivering. Comparitie in civiele zaken¹² wint aan populariteit, en de sectoren bestuursrecht van rechtbanken voeren momenteel de ‘nieuwe zaaksbehandeling’ in. Kenmerkend voor dit laatstgenoemde initiatief is dat de rechter veel aandacht besteedt aan het achter de rechtsvraag liggende conflict en de wijze waarop dat kan worden opgelost.¹³ Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn procedurele rechtvaardigheid en meer ruimte voor de partijen (Nihot 2010; Brugman 2012). De aanpak verlangt van rechters nieuwe zittings- en communicatievaardigheden, waarbij het voeren van een ‘gesprek’ met partijen een belangrijke rol speelt. Hoewel deze initiatieven niet alleen vanuit de motivatie tot meer transparantie zijn ingezet, spelen zichtbaarheid en begrijpelijkheid wel een belangrijke rol.

In zowel de enquête als de focusgroepen hebben we de respondenten vragen voorgelegd over deze drie initiatieven. Daarbij werd een onderscheid gemaakt naar de sector waarin de respondent werkzaam is. Rechters die aangaven werkzaam te zijn in de sector strafrecht kregen vragen over Promis, rechters in de sector civiel over comparitie en rechters in de sector bestuursrecht over de nieuwe zaaksbehandeling. Hen werd gevraagd hoe wenselijk ze de invoering van deze instrumenten achten. Uit de antwoorden blijkt dat een (zeer) grote meerderheid de invoering van de verschillende initiatieven wenselijk vindt (zie tabel 4.6 op de volgende bladzijde).

Tabel 4.6 Wenselijkheid van de ingevoerde instrumenten

Dit instrument is... In %	(Heel) onwenselijk	(Heel) wenselijk	Geen mening
PROMIS (N = 102)	12	88	0
De nieuwe zaaksbehandeling (N = 170)	4	75	21
Comparitie (N = 156)	3	95	2

In de focusgroepen zijn de rechters vrij eenduidig in hun behoeften aan en motieven voor transparantie op het niveau van de individuele zaaksbehandeling. Openheid en begrijpelijkheid zijn noodzakelijk voor de acceptatie van het werk van de rechter, zo valt direct te horen. Daarnaast noemen zij ook enkele specifieke overwegingen. Ten eerste motiveren zij de behoefte aan meer ruimte voor transparantie via de genoemde instrumenten vanuit de *kwaliteit van de zaaksbehandeling*. Een minder formeel juridische en meer open benadering is een effectieve manier om ‘partijen de nieren te proeven’ en zo meer en in een eerder stadium te weten te komen wat er voor partijen daadwerkelijk speelt. Wel wordt daarbij direct aangetekend dat het belangrijk is om rolvast te blijven en ‘niet in de eigen voet te schieten door je op te stellen als de buurman van over de schutting’.¹⁴

Een tweede reden voor meer transparantie heeft betrekking op het afleggen van *verantwoording*. Individuele rechters worden noch vooraf noch achteraf gedwongen ter verantwoording geroepen over hun oordeel. Rekenschap over integriteit, deskundigheid en kwaliteit van hun werk leggen zij af via uitspraken en via de zitting die daaraan voorafgaat.

Dat vereist volgens de rechters echter dat de inhoud en vorm daarvan zodanig zijn dat deze justitiabelen, geïnteresseerde burgers en andere partijen in staat stelt de validiteit van de motivering en onderliggende redenering te kunnen zien, begrijpen en toetsen. Daarom vinden zij een breed beschikbare, goede en heldere motivering van het vonnis van belang. Ook veronderstelt dit een open houding ter zitting. Overigens is het realiseren van een goede en overtuigende motivering lang niet altijd eenvoudig: ‘Uiteindelijk zul je er als rechter toch een klap op moeten geven’, aldus een rechter over het vaststellen van een ontslagvergoeding, ‘en dan is het lang niet altijd eenvoudig om als rechter je overwegingen voor deze klap tot op detailniveau uit te leggen.’

Het voldoende motiveren van een oordeel is echter niet altijd voldoende, zo zeiden veel rechters. Meermalen werd benadrukt dat de huidige samenleving steeds minder accepteert dat het oordeel van de rechter het eindstation

– de finale beslechting – van een conflict is. Dit ‘probleem’ valt als zodanig niet weg te nemen, maar volgens de rechters kan men op deze veranderde houding wel degelijk anticiperen, zowel via de attitude van de rechter als de inhoud van diens vonnis. Dit zal bij bepaalde zaken vergen dat de betekenis van transparantie niet beperkt blijft tot een goed gemotiveerd vonnis, maar er in het vonnis ook aandacht is voor de te verwachten reactie van de samenleving. Dat kan door via de inbreng van meer discursieve elementen in de motivering een voorschot op deze discussie te nemen.

Al met al luidt de conclusie dat als het gaat over transparantie op het niveau van proces en product, de behoefte aan transparantie duidelijk wordt gevoeld en door een beperkte set aan – breed gedragen – motieven wordt gevoed. Volgens de rechters moet de prioriteit op het niveau van de zaaksbehandeling niet zozeer liggen bij *meer* transparantie, als wel bij *betere* transparantie. Er valt nog veel te winnen in de begrijpelijkheid van de procesgang en het vonnis. Datzelfde geldt voor het discursieve karakter van het vonnis, zeker bij zaken die maatschappelijk in de belangstelling staan. Ten slotte kunnen we concluderen dat de motieven voor transparantie die rechters naar voren brengen deels een fundamenteel en deels een meer ‘aards’ karakter hebben. Illustratief voor dat laatste is het volgende geluid dat meermalen tijdens de discussie viel te vernemen: “Hét moment om ‘reclame’ te maken voor ons ambt, het belang ervan, maar zeker ook de professionaliteit waarmee we dat ambt uitoefenen is wanneer we ter zitting handelen en het woord nemen. Het is de verantwoordelijkheid van ieder van ons om bij iedere zaak telkens weer die kans te benutten.”

4.2.2 TWEEDE NIVEAU: DE RECHTSpraak ALS INSTITUUT

Zoals gezegd denken en spreken de meeste rechters in eerste instantie over transparantie vanuit het perspectief van het proces en het product. Pas in tweede instantie verlegt hun blikveld zich naar het niveau van de rechtspraak als instituut. Het gesprek hierover in de focusgroepen levert een redelijk vaste set van motieven voor transparantie op. Deze zijn zowel fundamenteel van aard als gericht op behoeften die te maken hebben met begrip en erkenning vanuit de samenleving. Zo wijzen de rechters eensgezind op het belang van transparantie vanuit de positie als derde macht in het staatsbestel en de normerende werking die het rechterswerk voor de samenleving heeft. De rechterlijke macht heeft een missie bij het in stand houden van de rechtsstaat, en die missie kan alleen gestalte krijgen als de samenleving vertrouwen in het instituut heeft. “Vertrouwen is niet vanzelfsprekend. Daar moeten we aan werken en dat vraagt van onze kant intrinsiek om transparantie.” Vanuit de behoefte aan begrip en erkenning komen enkele wezenlijke opdrachten voort. Genoemd worden *zenden* (de rechtspraak laat

via de publicatie en uitleg van vonnissen het publiek zien dat het recht werkt in de zin van normbevestiging), *verantwoording* afleggen (doorlooptijden, nevenfuncties, enz. worden inzichtelijk gemaakt) en *aanspreekbaar* zijn (de rechtspraak is bereid om indien gewenst dan wel noodzakelijk – nader – toe te lichten hoe en waarom men tot een bepaald oordeel is gekomen). Dit zijn nogal abstracte opdrachten. Hoe en in welke mate deze vervolgens concreet invulling moeten krijgen (met andere woorden, welke instrumenten daartoe dan ingezet moeten worden) is een andere discussie. De meningen hierover blijken, zo zullen we in paragraaf 4.3 zien, veel minder eensluidend te zijn.

Toch blijkt alleen zenden, verantwoording afleggen en aanspreekbaar zijn voor veel rechters niet voldoende. Zij hebben behoefte om vanuit een veel meer actieve en strategische houding duidelijk te maken waar de rechtspraak voor staat. Hiervoor zagen we al dat in de enquête 54 procent van de respondenten zegt transparantie belangrijk te vinden, omdat de taak van rechters dan beter door leken kan worden begrepen. De gesprekken en focusgroepen¹⁵ bevestigen dit beeld en maken duidelijk dat achter deze behoefte meerdere overwegingen schuilgaan. Vaak werd op het belang van '(meer) draagvlak in de samenleving' gewezen en ook kwam het risico van afkalvend dan wel minder vanzelfsprekend gezag als argument op tafel. Opvallend was het argument van *weerbaarheid*. Meer transparantie is noodzakelijk, omdat de rechtspraak zich weerbaar moet opstellen tegen 'gedoe' of 'aanvallen' van buiten. Daarbij verwijst men veelal naar de media, soms de politiek en in veel mindere mate de burgers in de samenleving.¹⁶ Overigens herkennen lang niet alle rechters zich in de behoefte weerbaar te zijn ('klinkt me te strijdlustig'). Wel hebben vrijwel alle gesprekspartners het gevoel dat de rechtspraak te veel met zich laat sullen. De rechtspraak zou zich actiever en zelfverzekerder teweer moeten stellen tegen aantijgingen, onjuiste beelden en het imago van de ivoren toren. Alom gedragen is dan ook de wens dat het instituut rechtspraak zich veel meer bewust toont van het type samenleving¹⁷ waarin zij functioneert, en vanuit dat besef met meer visie en strategie op actieve wijze communiceert. In dit verband werd meermalen opgemerkt dat het noodzakelijk is de kwestie van de (on)partijdigheid van de rechter beter uit te leggen. Het onderscheid tussen daadwerkelijke partijdigheid en *de schijn* van partijdigheid is in de publieke discussie verwaterd. Daar bovenop constateert men dat procespartijen steeds vaker het instrument van wraking gebruiken¹⁸, soms ook omdat ze volgens onze gesprekspartners op media-aandacht uit zijn.¹⁹ 'Dat is begrijpelijk gegeven het type samenleving waarin we leven', zo zei een van de rechters, 'maar het is zeker niet honoreerbaar en over het waarom daarvan moeten we veel beter communiceren'.

Overigens hebben rechters niet de illusie dat door betere communicatie het weer helemaal goed komt met het gezag van de rechtspraak. Men erkent dat de samenleving is veranderd en ook andere instituties de gevolgen daarvan voor hun autoriteit en gezag ervaren. ‘Het probleem van afnemend gezag als zodanig kun je niet wegnemen, maar je kunt er in ieder geval wel voor zorgen dat bepaalde kwesties geen olievlek worden die niet meer onder controle te houden is.’ Het lijkt dus eerder een kwestie van de schade beperkt houden. ‘Transparantie is als het ware een hygiënefactor, die ervoor zorgt dat de rechtspraak zich gelegitimeerd kan voelen om de dingen te doen die ze moet doen,’ aldus een van de gespreksdeelnemers. Een beperking is ook dat rechters niet over een individuele lopende zaak kunnen spreken. De concrete illustraties waaraan de samenleving en media behoefte hebben, verlangen toch veelal een duiding vanuit specifieke zaken. Alle gesprekspartners benadrukken het principiële belang dat over lopende zaken niet wordt gesproken, maar desondanks jeuken bij velen de handen wanneer ze zien dat anderen (m.n. advocaten, maar soms ook de politiek) wél lopende een rechtszaak het publieke debat aangaan en een podium krijgen.

Al met al hebben de rechters zeker behoefte om werk te maken van transparantie op het niveau van het instituut rechtspraak. De belangrijkste motieven hierbij zijn zowel klassiek als modern van aard: de verantwoordelijkheid als macht in het staatsbestel (als motief altijd al verbonden met openbaarheid van rechtspraak) en de erkenning dat in een tijd waarin gezag minder vanzelfsprekend is, actief en strategisch communiceren van groot belang is voor zowel begrip voor als imago van het instituut. We zouden in dit verband kunnen spreken van een hedendaagse aanvulling op een klassiek uitgangspunt. Ook al zijn de stappen die gezet moeten worden wellicht discreet, het zal wel moeten gebeuren.

Daarmee ligt de vraag op tafel: wie is aan zet? Het debat over deze vraag blijkt verweven met die over de rol, positie en invloed van de Raad voor de rechtspraak. Sommige rechters blijken weinig vertrouwen te hebben in het vermogen van de raad om op het vlak van transparantie een rol van betekenis te spelen. Deze twijfels houden verband met de opvatting dat werken aan transparantie vooral moet gaan over de beeldvorming van het instituut en niet zozeer over de organisatie. Ook het sturen op transparantie op zaaksniveau zal primair vanuit de gerechten zelf moeten komen, omdat – zoals eerder bleek – het volgens de rechters hier niet zozeer om meer transparantie, maar vooral om betere transparantie moet gaan. Het zijn de gerechten die hierin zelf hun verantwoordelijkheid moeten nemen. De huiver van de rechters voor een rol van de raad blijkt verbonden met de vrees voor meer bemoeienis en grotere invloed van deze ‘Haagse’ organisatie. Voor de eigen beroepsvereniging, de NVvR, ziet men in potentie wel

een rol weggelegd. Voor de meerderheid van de gesprekspartners is de vereniging momenteel echter een onzichtbare speler als het op transparantie aankomt. Overigens werd opvallend vaak de suggestie gedaan dat de rechtspraak een ‘Benno Baksteen’ of ‘Robbert Dijkgraaf’ nodig heeft. De (zeer weinige) gesprekspartners die op de hoogte waren van de aanbevelingen (commissie-Meijerink 2010) en plannen om *leading figures* te selecteren voor onder meer de woordvoering op televisie, juichen dit initiatief dan ook van harte toe.

4.2.3 CONCLUSIE

Deze paragraaf ging over de vraag naar het object van transparantie. Het blijkt dat transparantie zowel het proces en product van rechtspreken aangaat als het instituut en de rechters die er werkzaam zijn.

Op het niveau van de individuele zaaksbehandeling is er een groeiend besef dat de rechters transparanter moeten zijn over hun oordeelsvorming. Zij moeten vaker en beter expliciteren op welke gronden tot een bepaald oordeel is gekomen, en zij zullen soms dus in hun motivering minder zuinig moeten zijn met hun woorden. Op die manier kunnen rechters meer dan nu het geval is via hun oordelen transparant maken waar het instituut rechtspraak voor staat en zichtbaar maken hoe dit instituut via het recht de maatschappij dient. Een deel van de rechters meent ook dat de rechterlijke macht – zij het voorzichtig en met beleid – vaker bereid moet zijn via het vonnis het debat met de samenleving aan te gaan.

De meeste rechters vinden dat er meer gedaan moet worden om het instituut rechtspraak transparanter te maken. Bij transparantie gaat het dus niet alleen om zichtbaarheid en controleerbaarheid van het rechterlijk werk, maar zeker ook om de legitimiteit en het goed functioneren van het instituut rechtspraak. Er moet worden gewerkt aan een meer (pro)actieve houding op het niveau van het instituut. Juist omdat het niet zozeer gaat om de beeldvorming op het niveau van de organisatie maar op het niveau van het instituut, betwijfelt men of de Raad voor de rechtspraak de meest aangewezen instantie is om hierin het voortouw te nemen. Het zal toch vooral van de gerechten zelf moet komen. Al met al is transparantie voor de rechters deels een vertrouwde opdracht, maar deels ook een nieuwe uitdaging en ambitie. De volgende paragraaf gaat over de vraag welke instrumenten kunnen worden ingezet om deze uitdaging en ambitie te realiseren.

4.3 INSTRUMENTEN VOOR TRANSPARANTIE

Welke instrumenten om de transparantie te vergroten hebben de voorkeur of zullen die ambitie juist niet kunnen realiseren? Vinden rechters het bijvoorbeeld wenselijk om het systeem van *dissenting opinions* te introduceren en hoe staan zij tegenover camera's in de rechtszaal?

Op de vorige bladzijden bleek dat rechters relatief eensgezind zijn over nut en noodzaak van (meer) transparantie en de motieven daarvoor. Zoals we hierna zullen zien, bestaat echter minder overeenstemming over de concrete instrumenten die ingezet moeten worden om (meer) transparantie te realiseren. Hier blijken rechters duidelijk te worstelen. Enerzijds erkent men dat aan de introductie van bepaalde instrumenten niet langer valt te denken,²⁰ bijvoorbeeld omdat hieraan een duidelijke behoefte bestaat bij andere partijen (media, samenleving of justitiabelen). Anderzijds vreest men dat diverse instrumenten consequenties met zich kunnen meebrengen die voor het individuele functioneren van rechters, het instituut en soms ook procespartijen onwenselijk zijn. Het antwoord op de vraag naar de wenselijkheid van instrumenten kan dus ook duidelijker maken waar volgens rechters de grenzen van transparantie liggen.

4.3.1 ALGEMEEN

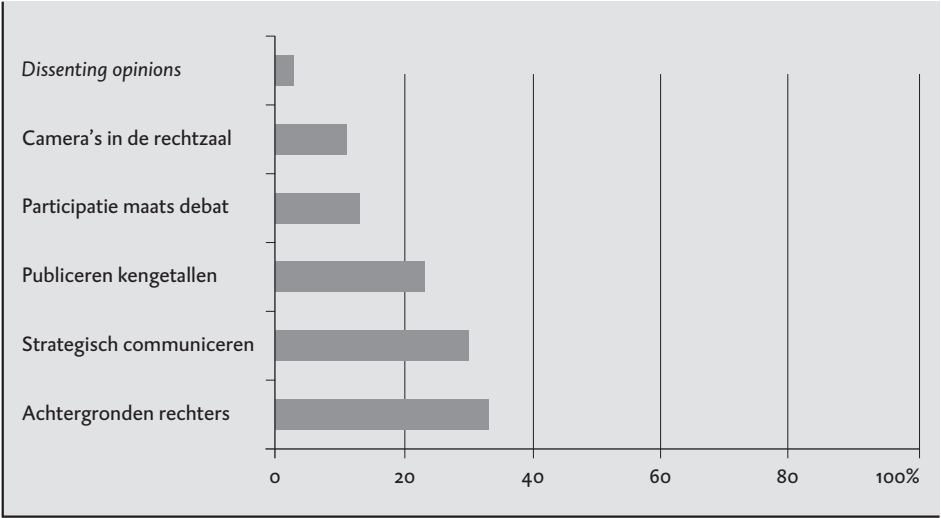
In deze paragraaf schetsen we de discussie over het al dan niet inzetten van bepaalde instrumenten aan de hand van zes mogelijke initiatieven die in het onderzoek aan de rechters zijn voorgelegd. Het betreft:

- publiceren van *dissenting opinions*,
- toelaten van camera's in de rechtszaal,
- openbaar maken van persoonlijke achtergrondinformatie over rechters,
- participatie van rechters in het maatschappelijk debat,
- strategische communicatie richting de media,
- publiceren van kengetallen.

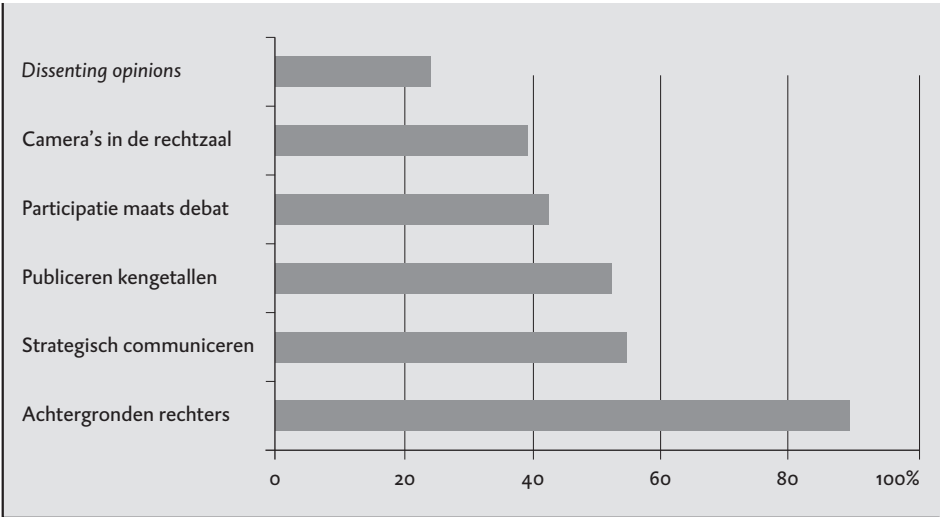
Op elk van deze instrumenten zullen we de komende pagina's uitgebreid ingaan (behalve de laatste waar we slechts kort bij zullen stilstaan).

Van elk instrument werd onder meer gevraagd in hoeverre de rechters er ervaring mee hebben, en in hoeverre zij (inzet van) dat instrumenten wenselijk achtten. Beide vragen werden gemeten op een vierpuntschaal (helemaal geen ervaring, weinig ervaring, tamelijk veel ervaring, heel veel ervaring, respectievelijk: heel onwenselijk, onwenselijk, wenselijk, heel wenselijk), aangevuld met een 'weet niet/geen mening' optie. In de grafieken staan de resultaten (zie figuren 4.1 en 4.2 op de volgende bladzijde).

Figuur 4.1 Percentage tamelijk of heel veel ervaring



Figuur 4.2 Percentage (heel) wenselijk



Duidelijk is dat men gemiddeld niet zoveel ervaring heeft met deze instrumenten – voor velen zijn ze echt nieuw. Duidelijk is ook dat twee instrumenten die te maken hebben met zenden naar en interactie met de samenleving (strategische communicatie en participatie in het debat) kunnen rekenen op relatief grote steun. Kennelijk wil men graag gehoord worden en zo nodig het gesprek aangaan. Daarentegen krijgen twee instrumenten die aan het grotere publiek tonen hoe in individuele zaken wordt gedacht en gehandeld (*dissenting opinions* en camera's in de rechtszaal) relatief weinig steun.

Deze laatste twee zijn overigens ook de instrumenten waarmee men het minste ervaring heeft (wat voor *dissenting opinions* natuurlijk ook niet verrassend is). Meer algemeen lijkt er een verband te bestaan tussen de mate waarin men persoonlijk ervaring heeft met een instrument en het oordeel over de wenselijkheid ervan. Gemiddeld genomen gaat meer ervaring met een instrument van transparantie gepaard met een hogere wenselijkheid.²¹ Zo vindt bijvoorbeeld van de rechters die weinig of geen ervaring hebben met camera's in de rechtszaal eenderde de invoering van dit instrument (heel) wenselijk, terwijl van de groep rechters met (tamelijk of heel) veel ervaring met camera's in de rechtszaal meer dan de helft dat (heel) wenselijk vindt. Uiteraard is hier slechts sprake van een samenhang. Onduidelijk is wat oorzaak is en wat gevolg. Is het zo dat ervaring met een instrument leidt tot de constatering dat het 'allemaal wel meevalt' en wordt men daardoor positiever? Of is het omgekeerd? Dat wil zeggen, kiezen degenen die positiever zijn over een instrument vaker voor inzet daarvan, waardoor zij er ook meer ervaring mee opdoen? Die vraag valt op basis van de enquête niet te beantwoorden. Eén ding is in ieder geval helder: het is – gemiddeld genomen – niet zo dat meer ervaring samengaat met een kritischer houding. Als dat zo was, zouden de voorstanders van die instrumenten een probleem hebben. De enquête levert echter geen steun voor deze interpretatie. Ze passen eerder bij een beeld dat onbekend ook onbemind maakt.

Een andere interessante vraag is of er een verschil in houding is naar leeftijd. Zijn jongere rechters bijvoorbeeld eerder geneigd positief te staan tegenover deze instrumenten dan de oudere generaties? Men zou dat kunnen veronderstellen, vanuit de gedachte dat de oudere generatie (professioneel) is opgegroeid in de tijd dat rechters werden gezien als gezaghebbende autoriteit die zich verder afzijdig houden van de samenleving, terwijl de jongere generatie meer (professioneel) is opgegroeid in de hedendaagse mediocratie waarin van alles en iedereen openheid wordt verlangd. Een uitsplitsing van de resultaten naar leeftijd en aantal jaren werkervaring levert echter geen steun voor deze veronderstelling.²² De houding ten aanzien van transparantie zal dus niet vanzelf met het verstrijken der jaren positiever worden. Er is geen sprake van een 'conservatieve' oude garde die geleidelijk aan met pensioen gaat en zal plaatsmaken voor een 'progressieve' jongere lichter.²³

Andere middelen

De zes bovengenoemde instrumenten zijn natuurlijk niet de enig denkbare om een grotere transparantie te realiseren. Daarom zijn in de enquête nog twaalf andere middelen genoemd, en is gevraagd in hoeverre rechters denken dat deze bijdragen aan transparantie.²⁴ De resultaten zijn als volgt (zie tabel 4.7).

Tabel 4.7 In hoeverre draagt dit instrument bij aan transparantie?

In %	In (zeer) hoge mate
Voorlichting via tv-series als De rechtbank	68
Voorlichting via de persrechters	62
Voorlichting via de website rechtspraak.nl	50
Meet the Judge-bijeenkomsten	49
Uitleg van complexe rechtszaken via filmpjes op internet (b.v. op YouTube)	43
minder formele afhandeling van klachten	36
Persvoorlichting van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak	29
Voorlichting via de aanwezigheid van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak in discussieprogramma's op televisie	27
Voorlichting via de site naardekantonrechter.nl	21
Persvoorlichting van de Raad voor de rechtspraak	18
Voorlichting via de jaarverslagen, kengetallen en onderzoeken op rechtspraak.nl	18
Voorlichting via sociale media (zoals twitter door de Hoge Raad)	14

Grosso modo verwachten rechters dus het meeste van beproefde communicatievormen waarin de (pers)rechters zelf aan het woord komen, of dat nu is als persrechter of als rechter in een tv-serie. Men verwacht minder van communicatie via de intermediaire organisaties, in casu de Raad voor de rechtspraak of de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Opvallend is de lage verwachting ten aanzien van voorlichting via nieuwe sociale media, zoals Twitter.

Na deze eerste resultaten gaan we nu dieper in op de instrumenten die in het begin van deze paragraaf werden genoemd en centraal stonden in de enquête en focusgroepen. We leiden daarbij elk instrument in met een kort overzicht van relevante voorgeschiedenis en eerder onderzoek.

4.3.2 BESLOTENHEID EN DISSENTING OPINIONS

Openbaarheid van de zitting en de uitspraak van de rechter is een belangrijke waarborg voor behoorlijke en zorgvuldige rechtspraak. Slechts voor een enkel rechtsgebied is op deze hoofdregel een uitzondering gemaakt. Dan prevaleert als uitgangspunt het beginsel van beslotenheid, bijvoorbeeld omdat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of de bescherming van bedrijfsgeheimen van belastingplichtigen zwaarder wegen dan de kenbaarheid en controleerbaarheid van de rechtspraak. Het is vanwege deze belangen dat zowel de kinderrechter als de belastingrechter achter gesloten deuren recht spreken.

De besloten belastingrechtspraak is de afgelopen twintig jaar diverse malen vanuit de politiek ter discussie is gesteld.²⁵ Recent is wederom een wetsontwerp in voorbereiding genomen om de zittingsdeuren op het fiscale terrein te openen. De keuze om het belang van openbaarheid voortaan zwaarder te wegen wordt door de regering onder meer als volgt beargumenteerd: “Dat deze afweging nu anders uitvalt dan in het verleden, kan (...)mede verklaard worden door een toenemende maatschappelijke roep om transparantie, en, daarbij behorend, een andere waardering van privacy in het algemeen.”²⁶ Het voorstel heeft overigens tot veel kritiek geleid, zo blijkt uit de internetconsultatie. Die kritiek komt overigens vooral van accountants en belastingadviseurs, en niet van de rechterlijke macht.²⁷

Zoals transparantie niet nieuw is voor de rechtspraak, zo is beslotenheid dat evenmin. In diverse stadia onttrekt het werk en de oordeelsvorming van de rechter zich aan publieke controle, bijvoorbeeld het overleg in de raadkamer.²⁸De worsteling tussen de onderscheidende motieven voor transparantie respectievelijk beslotenheid is dus niet nieuw. In het verleden hebben rechters zich daarover wel uitgelaten. Zo merkte mr. D. Asser, raadsheer in de Hoge Raad, in 2006 over het raadkamergeheim het volgende op:

“Op het debat in de raadkamer kan geen publiekelijke controle worden uitgeoefend. En zo kan evenmin op het functioneren van individuele rechters in meervoudige kamers publieke controle worden uitgeoefend. (...) Ik wil niet zeggen dat het raadkamergeheim maar moet worden opgeofferd, maar wellicht zouden de meervoudige rechters er eens wat meer rekening mee kunnen houden dat de traditie van het naar de beslissing toe motiveren van uitspraken en het daarmee verhullen van de gedachtewisseling in raadkamer, niet noodzakelijkerwijs het vertrouwen en gezag van de rechtspraak verhoogt. Als rechter vind ik het raadkamergeheim natuurlijk wel erg comfortabel, toch zet ik er, zoals hierboven, wat kanttekeningen bij” (Asser 2006).

In ons land worden bij een meervoudige kamer de individuele rechterlijke oordelen die afwijken van het oordeel van de meerderheid (*dissenting opinions*) niet openbaar gemaakt. Deze blijven geheim. Het Angelsaksisch recht, maar ook diverse continentaal Europese landen kennen daarentegen wel een systeem van *dissenting* en/of *concurring opinions* (zie hierover: Lasser 2004; Jessurun d'Oliveira 1991; Laffranque 2003). De afgelopen jaren hebben diverse leden van de rechterlijke macht, onder wie de president van de Hoge Raad, Corstens (*De Pers* 2009) ervoor gepleit om een dergelijk systeem ook in Nederland bij de hoogste rechtscolleges in te voeren (Thomassen 2006; Loth 2007).

Enquête

In het onderzoek hebben we met de rechters gesproken over beslotenheid in het algemeen en *dissenting opinions* in het bijzonder. In de enquête werd de respondenten gevraagd of de introductie van *dissenting opinions* bij de hoogste rechtscolleges wenselijk zou zijn.²⁹ Hierop antwoordde 62 procent de invoering (heel) onwenselijk te vinden en 24 procent (heel) wenselijk, terwijl 14 procent hierover geen mening zegt te hebben. De respondenten kregen vervolgens een aantal redenen voorgelegd waarom *dissenting opinions* onwenselijk respectievelijk wenselijk zijn, en werd gevraagd welke van deze redenen voor hen de belangrijkste is.³⁰ De antwoorden staan in tabel 4.8.

Tabel 4.8 Waaron vinden respondenten dit instrument wenselijk/onwenselijk?

Waarom vindt u dit instrument onwenselijk? (N = 213)	
In %	
Omdat de discussie over een zaak ook eens eenduidig moet zijn afgerond	35
Omdat rechtbanken en hoven gebaat zijn bij duidelijke richting in plaats van diffuse oordelen	20
Omdat het burgers de indruk kan geven dat rechtspraak een subjectieve aangelegenheid is	16
Omdat zowel de winnende als de verliezende procespartij wordt achtergelaten met een ontevreden gevoel	8
Omdat het te zeer in strijd is met onze opvattingen over de rechtsstaat	5
Anders	17
Waarom vindt u dit instrument wenselijk? (N = 83)	
In %	
Omdat het de hoogste colleges noodzaakt tot meer scherpte in de oordeelsvorming door individuele rechters	24
Omdat het een noodzakelijke stap is voor een meer transparante houding van de rechtspraak naar de samenleving	16
Omdat het eerlijk tegenover de samenleving is om de mythe van unanimiteit te doorbreken	14
Omdat het als belangrijk voordeel heeft dat het publieke debat over rechtspraak wordt gevoerd	13
Omdat het uiteindelijk zal bijdragen aan het gezag van de rechter	13
Anders	19

Als belangrijkste argument tegen *dissenting opinions* wordt dus de noodzaak van een uiteindelijke afronding van de discussie genoemd. Het belangrijkste argument vóór invoering is volgens de respondenten dat het de individuele leden van de hoogste colleges noodzaakt tot meer scherpte in de oordeelsvorming.

Focusgroepen

Als het gaat over beslotenheid in het algemeen, noemen de rechters direct de motieven waar beslotenheid van oudsher in dienst van staat: waarheidsvinding tijdens het proces, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en voorkomen dat procesdeelnemers worden belemmerd om hun zaak voor te leggen aan de (belasting)rechter. Wat betreft het raadkamergeheim werd veelvuldig gewezen op het belang van een volkomen onbelemmerde uitwisseling van gedachten en motieven, zonder druk dat bepaalde gedachten en overwegingen naar buiten toe kenbaar worden gemaakt. Beslotenheid betekent volgens de rechters overigens niet alleen dat soms de deuren gesloten blijven. Beslotenheid kan – bijvoorbeeld via de onschuldpresumptie in het strafrecht – ook beperkingen stellen aan de publiciteit die aan (straf)zaken wordt gegeven.

In de discussie werden weinig woorden gewijd aan de keerzijde van de huidige ruimte voor beslotenheid. Een uitzondering hierop vormen fiscale procedures. Daar hebben de discussianten meer problemen mee. Allereerst zien ze niet in waarom beslotenheid wel zou moeten gelden voor de belastingkamer en niet voor de ondernemingskamer, terwijl bij deze laatste toch ook concurrentie en bedrijfsgevoelige zaken aan de orde komen. Daarnaast is er een sterk gevoel dat ook de belastingrechter gehoor moet kunnen geven aan de wens tot meer transparantie: ‘We moeten de grenzen ook hier verleggen en gewoon kijken welk nieuw evenwicht er ontstaat.’

Wanneer het meer specifiek gaat over *dissenting opinions*, worden ook in de focusgroepen de redenen pro en contra die in de enquête het hoogste scoren nadrukkelijk genoemd. Bovendien blijkt dat men twijfels heeft over de toegevoegde waarde van dit instrument voor anderen dan de wetenschap en professionele procespartijen: “Ik betwijfel of dit de transparantie brengt waar de burger op zit te wachten.” De tegenstanders van invoering hebben wel behoefte aan een meer discursieve inhoud van de arresten van de Hoge Raad.³¹ Deze suggestie wordt echter vooral gedaan met het oog op de rechtsontwikkeling en het interne debat, niet zozeer omdat men meent dat de burger op dit punt om transparantie vraagt. Ook bij de minderheid die wél voorstander is van invoering van *dissenting opinions* klinkt de wens door het discursieve element meer ruimte te geven. Hun belangrijkste argument is dat het instrument de individuele leden van de hoogste colleges noodzaakt tot meer scherpheid in de oordeelsvorming. Dit argument brengen ze nadrukkelijk in verband met het element van bekritiseerbaarheid, maar dan vooral bekritiseerbaarheid in relatie tot collega-rechters en andere professionals, en niet zozeer in relatie tot de samenleving in den brede. Het instrument is voor de meerderheid dus instrumenteel voor kwaliteitsverhoging, rechtsontwikkeling en het stimuleren van debat. Dat de samenleving en met name de pers uiteindelijk ook geïnteresseerd zullen zijn, is niet het belangrijkste argument.

Kortom, *dissenting opinions* spelen volgens de voorstanders een specifieke rol in het streven naar meer transparantie: het instrument zal leiden tot meer en opener discussie binnen de rechtspleging zelf en naar de wetenschap toe. Men zal zich niet meer kunnen verschuilen achter de mythe van unanimititeit. Nadeel is wel, zo wordt er direct aan toegevoegd, dat de rechtspraak persoonlijker zal worden, omdat raadsheren meer van hun ‘persoonlijkheid’ zullen laten zien.

4.3.3 CAMERA'S IN DE RECHTZAAL

In 2012 legde de Amerikaanse Supreme Court het verzoek naast zich neer om camera's toe te laten tijdens het proces over de zorgwet van president Obama.³² Een van de argumenten was de ongewenste dynamiek die in de rechtszaal zou ontstaan zodra camera's worden toegelaten. Partijen zullen zich anders gaan gedragen.³³ Over de (potentieel) negatieve effecten, maar zeker ook de kracht van camera's en daarmee beeld in de rechtszaal is – ook in ons land – de afgelopen jaren veel gedebatteerd en geschreven (Hoogwater 2007; Feigenson en Spiesel 2011; Kor 2011; Arlman 2011; Van Hoven 2012). De voordelen lijken voor het oprapen te liggen: het sluit aan bij de verwachtingen van de huidige samenleving, het kan zorgen voor een beter begrip van de rechtspraak bij het brede publiek en het zou de kwaliteit van de rechtspraak kunnen verbeteren omdat rechters voor het oog van de camera scherper letten op de kwaliteit van hun werk en functioneren. De commissie-Van Rooy³⁴, die naar aanleiding van het proces-Wilders over de inzet van camera's in de rechtszaal rapporteerde, spreekt de verwachting uit dat “het vertrouwen in de rechtspraak met deze ruimere openheid zal worden vergroot” (commissie-Van Rooy 2011). De commissie erkent weliswaar dat de invoering van camera's in de rechtszaal extra belasting, ongemak en risico's voor de beeldvorming met zich meebrengt, maar laat het belang van openbaarheid en toegankelijkheid van de rechtspraak desalniettemin zwaarder wegen. *Court TV* verdient een ‘ja, mits’, in plaats van een ‘nee, tenzij’, aldus de commissie.³⁵ Eind september 2012 werd besloten te gaan experimenteren met camera-uitzendingen vanuit de rechtszaal.³⁶

Enquête

In de enquête is de respondenten gevraagd hoeveel ervaring zij hebben met camera's in de rechtszaal en hoe wenselijk zij (invoering van) dit instrument achten.³⁷ Uit de antwoorden blijkt dat 10 procent hiermee tamelijk of heel veel ervaring heeft, terwijl de overige 90 procent hier weinig of helemaal geen ervaring mee heeft. Voorts vond 51 procent de (invoering van) camera's in de rechtszaal (heel) onwenselijk, vond 39 procent dat (heel) wenselijk, terwijl 10 procent hierover geen mening zegt te hebben.

De respondenten kregen vervolgens een aantal redenen voorgelegd waarom camera's in de rechtszaal onwenselijk respectievelijk wenselijk zijn. Hen werd gevraagd welke van deze redenen voor hen de belangrijkste is. De antwoorden staan in tabel 4.9.

Tabel 4.9 **Waarom vinden respondenten dit instrument wenselijk/onwenselijk?**

Waarom vindt u dit instrument onwenselijk? (N = 177)	
<i>In %</i>	
Omdat het risico aanwezig is dat rechtspraak te zeer op vorm en emoties zal worden beoordeeld, terwijl het bij rechtspreken primair om inhoud moet gaan	38
Omdat het met transparantie (zoals in dit onderzoek geïnterpreteerd) helemaal niets van doen heeft: het is voor de bühne	25
Omdat het gezag van de rechtspraak uiteindelijk meer kwaad dan goed zal doen	6
Omdat het risico aanwezig is dat dit instrument de inhoud van het rechterlijk oordeel zal beïnvloeden	4
Omdat het veel geld kost, terwijl andere investeringen op dit moment meer prioriteit zouden moeten hebben	2
Anders	24
Waarom vindt u dit instrument wenselijk? (N = 135)	
<i>In %</i>	
Omdat meer burgers zo beter kunnen begrijpen wat er in een rechtszaal gebeurt	49
Omdat de burger er recht op heeft ook met behulp van nieuwe media te weten wat er in een rechtszaal gebeurt	19
Omdat het uiteindelijk zal bijdragen aan het gezag van de rechter	10
Omdat de rechtspraak zo beter verantwoording zal kunnen afleggen	8
Omdat het een positief effect zal hebben op de houding en communicatie van rechters	2
Anders	13

De belangrijkste reden vóór is dus dat men verwacht dat burgers zo beter begrijpen wat er in de rechtszaal gebeurt, de belangrijkste reden tegen is dat vorm en emotie dan een te grote rol gaan spelen.

De respondenten kregen ook de gelegenheid bij elk van de voorgelegde instrumenten aanvullend commentaar op dat middel te geven. Daarvan is bij dit instrument veel gebruikgemaakt. Kennelijk zijn camera's in de rechtszaal een onderwerp dat de gemoeieren bezighoudt. Uit de commentaren blijkt dat de voorstanders wel een aantal randvoorwaarden willen stellen. Zo zou introductie alleen mogelijk moeten zijn als er vaste cameraposities worden aangehouden, rechters een knop krijgen om de camera's uit te zetten en er geen mensen in beeld worden gebracht die dat niet willen. Uit de aanvullende inbreng valt ook meer op te maken over de achtergronden van het gepercipieerde risico dat vorm en emotie – in plaats van inhoud – te zeer voorop komen te staan. Men wijst niet alleen op de impliciete betekenis en psychologische effecten vanuit de (overtuigende) kracht

van beelden, maar ook op de manipulatieve potentie van visuele retoriek. Beelden zijn uit te vergroten, er kunnen impliciete of zelfs expliciete boodschappen aan worden meegegeven, en ze kunnen uit hun context worden gehaald en opnieuw worden gebruikt in een geheel andere context. Kortom, de integriteit en authenticiteit van de concrete zaaksbehandeling en daarmee uiteindelijk ook de reputatie van de rechtspraak kunnen op het spel komen te staan.

Focusgroepen

In de focusgroepen gaat het debat vooral over nut en noodzaak van camera's in de rechtszaal. Daarover bestaan de nodige twijfels. Is de televisiekijker wel geïnteresseerd in rechtszaken over kwesties als ontvreemding van een mobiele telefoon, toestemming voor het bouwen van een dakkapel of een onbetaalde telefoonrekening? 'Het overgrote deel van de zittingen is op dit moment voor iedereen die wil komen openbaar, maar de zalen blijven heel vaak gewoon leeg.' Er lijkt onder burgers geen directe behoefte te bestaan om potentieel alle rechtszaken te kunnen volgen. Maar een gebrek aan belangstelling onder burgers is volgens rechters deels ook te wijten aan de formele juristentaal die nog vaak tijdens het proces wordt gehanteerd. 'Het stikt nog steeds van de *derhalves*.' De aanwezigheid van camera's zou hier wel eens een versterkend effect kunnen hebben, zo vrezen sommigen, omdat rechters nóg formeler en zakelijker zullen worden. Door terughoudendheid en nuancering voorkomt de rechter dat hij later door zijn uitspraken in problemen kan komen.

De rechters betwijfelen of het schouwspel tijdens de gemiddelde zitting wel voldoende aansluit bij de beleving van de samenleving en vooral de huidige manier van communiceren. De beelden uit de rechtszaal zullen vaak weinig spannends bieden, terwijl de rechters verwachten dat het publiek juist daar naar op zoek zal zijn. De – volgens de rechters overigens terechte – suggestie om te werken met een vaste camerapositie, die justitiabelen buiten beeld laat en vanuit een vaste hoek de rechter belicht, zal ook niet bijdragen aan een aantrekkelijke procesbeleving. Weliswaar erkennen de rechters dat bepaalde burgers een oprechte belangstelling voor het reilen en zeilen van de rechtspraak hebben, maar zij vermoeden dat bij de meeste burgers die interesse vooral voortkomt uit een honger naar sensatie, beroering en entertainment. Sommigen verwachten bovendien dat de media zullen inspringen op deze behoefte, met als gevolg een 'knippen en plakken' van uitzendingen waarbij 'alleen de doelpunten worden uitgezonden'. Het risico van een ongenueerde en oneerlijke weergave van de feitelijke rechtsgang is levensgroot aanwezig. "In het uiterste geval zal de rechtspraak een dankbare bron voor *blooper-tv*: zijn." De wetenschap dat beelden nog jarenlang op internet blijven circuleren versterkt deze vrees. Velen verwezen in dit verband naar

de beeldvorming die ontstond rond raadsheer Schalken tijdens het proces Wilders: het beeld van de rechter in de beklagdenbank die stoïcijns met zijn rug naar de advocaat ging zitten.

Tegelijkertijd menen de rechters dat het signaal “geen camera’s, tenzij...” in het huidige tijdsgewricht een nauwelijks nog te verkopen boodschap is. Alhoewel niet altijd van harte, erkennen zij in de loop van het gesprek dat de aanwezigheid van camera’s in de rechtszaal wellicht een kwestie van gewenning zal en moet zijn. Maar steevast werd ook gezegd dat daardoor de dynamiek in de rechtszaal zal veranderen. In de eerste plaats verwachten rechters dat *justitiabelen* zich minder vrij zullen voelen zich voor de camera te uiten, ook al is hen op voorhand gevraagd om toestemming voor opname en worden verdachten niet in beeld gebracht. Hiermee komt de waarheidsvinding mogelijk in het gedrang. “Het gaat soms om heftige kwesties in een setting waarin mensen kwetsbaar zijn. Zij hebben er zelf niet voor gekozen te acteren in wat anderen een spannende tv-serie beschouwen. Soms moeten zij tegen zichzelf in bescherming worden genomen.” In de tweede plaats sluit men niet uit dat ook advocaten zich soms anders gaan gedragen. Nog afgezien van de advocaat die “de show wil stelen en direct richting de camera pleit lopen we het risico van een verharding van verhoudingen omdat advocaten voor het oog van de camera wellicht minder snel geneigd zijn tegemoet te komen aan de eisen van wederpartij, om zo gezichtsverlies te voorkomen”. Ten slotte zijn er consequenties voor de rechter zelf. Beeld benadrukt de persoonlijke eigenschappen van een rechter, terwijl hij of zij niet zichzelf maar het instituut vertegenwoordigt. Waar de rechter in de eerste plaats voor de inhoud van zijn werk staat, loopt hij of zij nu het risico op uiterlijkheden te worden beoordeeld.

Volgens de gesprekspartners zal de introductie van beeld en (live)uitzending niet alleen de houding van de deelnemers maar ook het karakter van de zitting zelf veranderen. Niet langer is sprake van een *participatory event*. De zitting krijgt veel meer de kenmerken van een *spectators event*. Bijna alle rechters hebben grote moeite met deze omslag. Op de achtergrond speelt mee dat rechters het gevoel hebben door de introductie van *Court TV* minder controle te hebben over het gepasseerde ter zitting. Zodra de beelden de rechtszaal verlaten geeft de rechter de regie uit handen en is het vrijwel onmogelijk een achteraf geconstrueerde visuele weergave van ‘de zitting’ te corrigeren. Zowel in commentaren bij de enquête als in de focusgroepen klinkt de sterke wens dat de regie te allen tijde bij de rechter of de rechtspraak blijft liggen. Dit vertaalt zich in een reeks aan praktische verlangens die ervoor moeten zorgen dat het beeld ‘gecontroleerd’ de rechtszaal verlaat. Mocht het ooit tot een eigen zender van de rechtspraak komen (*Court TV*), dan zouden de beelden

moeten worden voorzien van een *duiding*. Een commentator in een studio zou moeten uitleggen wat er zojuist is besproken en hoe de kijker dat dient te interpreteren.

Conclusie

Al met al is de conclusie dat rechters ambivalent staan tegenover de introductie van camera's in de rechtszaal. Dit wordt onderstreept doordat de aantallen voor- en tegenstanders in de enquête ongeveer even groot zijn. Enerzijds staat voor rechters vast dat camera's in potentie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een beter begrip van de rechtspraak. Het is een middel om breed en laagdrempelig de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechtspraak te laten zien. Bovendien hebben burgers het recht inzicht te verkrijgen in wat er zich in de rechtszaal afspeelt. Als nieuwe instrumenten zoals camera's en *Court TV* daaraan kunnen bijdragen, moet de rechter die beschikbaar stellen. Bovendien, zo merkt een aantal rechters op, valt aan de introductie van camera's in de rechtszaal in de huidige samenleving nauwelijks meer te ontkomen. Anderzijds twijfelen rechters aan de interesse van de burger voor de 'echte' procesgang, en vrezen ze dat de beelden vooral worden gebruikt voor amusement en mogelijk uit hun verband worden gehaald of een eigen leven gaan leiden. Ook is men bang dat het instrument negatief kan uitpakken voor de belangen van de verschillende betrokkenen en de kwaliteit van het proces ter zitting. Hoe al deze belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, blijkt allesbehalve een eenvoudige opgave.

4.3.4 OPENBAAR MAKEN VAN PERSOONLIJKE INFORMATIE OVER RECHTERS

De idee dat de individuele kenmerken en opvattingen van rechters er niet toe doen, lijkt steeds meer een achterhaald standpunt. Zoals de oud-raadsheer in de Hoge Raad wijlen Frank van Bunschot het formuleerde, niemand is waardevrij en iedereen neemt zo zijn eigen bagage mee (Bergman en Herreveld 2006; zie ook oud-raadsheer in de Hoge Raad Van Amersfoort 2011).

Eind 2011 verbaasden advocatuur en media zich over een aanzienlijk verschil in strafmaat in het vonnis van een tweetal politierechters naar aanleiding van rellen na de wedstrijd NEC – Vitesse op 16 oktober 2011. Terwijl de ene rechter in vijf zaken de schadeclaim voor de vernielde supportersbussen van Vitesse toewees, deed zijn collega dat in acht andere zaken niet. De suggestie was dat de persoon van de rechter kennelijk een factor van betekenis was.³⁸ Recent werd ook gewezen op de aanzienlijke verschillen tussen arrondissementen bij uitspraken over verminderde toerekeningsvatbaarheid van verdachten

(Van Esch 2012). En alweer langer geleden werd flink gediscussieerd over verschillen in rechterlijke oordeelsvorming naar aanleiding van de uitspraken in de Dexia-zaken. De Raad voor de rechtspraak trok de kwestie vervolgens naar zich toe door voor de duizenden Dexia-zaken met een standaardregeling te komen. Voor kantonrechter mr. Fruytier was dat aanleiding zich kritisch in de media uit te laten, omdat hij vreesde voor aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid.³⁹

Vanwege de mogelijke relevantie van de persoon van de rechter voor het oordeel heeft de NVvR in 2004 de *Leidraad onpartijdigheid van de Rechter* opgesteld en is afgesproken dat nevenfuncties van rechters openbaar moeten zijn. Nadat in 2000 naar aanleiding van een WODC-onderzoek (Eshuis en Dikhoff)⁴⁰ ophef ontstond in de media over het aantal nevenfuncties van rechters en burgers zelf informatie over deze nevenfuncties gingen verzamelen en publiceren⁴¹, zijn sinds juni 2002 alle gemelde nevenfuncties opgenomen in een digitaal register dat toegankelijk is via Rechtspraak.nl.⁴² Dit register is in eerste instantie in het leven geroepen om te laten zien dat bij rechters geen sprake is van belangenverstrengeling. De vraag is echter of dit genoeg is. Volstaat het noemen van alleen nevenfuncties om burgers het gevoel te geven dat een rechter onpartijdig is? Zouden rechters in de Ondernemingskamer bijvoorbeeld niet ook hun aandelenpakketten moeten opgeven? Kortom, verlangt transparantie over de persoon van de rechter niet dat veel méér informatie beschikbaar komt dan uitsluitend het eerdere carrièrepad en nevenfuncties, zoals nu het geval is?

Enquête

In de enquête zijn de respondenten enkele vragen gesteld over het voor een breed publiek beschikbaar stellen van persoonlijke achtergrondinformatie over rechters, zoals lidmaatschap van een politieke partij of voorgaande functies.⁴³ Ook nu weer werd de rechters gevraagd naar hun ervaring met een dergelijke vorm van openheid en hun oordeel over de wenselijkheid hiervan. Relatief veel rechters blijken hiermee tamelijk of veel ervaring te hebben, namelijk 33 procent, terwijl 67 procent daar weinig of geen ervaring mee heeft. Over de wenselijkheid van dit instrument zijn de rechters sterk verdeeld: 53 procent acht het openbaar maken van meer achtergrondinformatie (zeer) onwenselijk, 42 procent vindt het wel (zeer) wenselijk, terwijl de overige respondenten aangaven hierover geen mening te hebben.

Wederom kregen de respondenten als vervolg op de bovengenoemde vragen een aantal redenen voorgelegd waarom het beschikbaar stellen van de informatie onwenselijk respectievelijk wenselijk zou zijn, en werd hen gevraagd welke van deze redenen zij de belangrijkste achten. De antwoorden staan in tabel 4.10.

Tabel 4.10 Waaron vinden respondenten dit instrument wenselijk/onwenselijk?

Waarom vindt u dit instrument onwenselijk? (N = 175)	
<i>In %</i>	
Omdat we als rechtspraak op deze manier de persoon van de rechter belangrijker maken dan diens functie	46
Omdat deze informatie niets te maken heeft met het uitvoeren van mijn ambt	30
Omdat dit mijn privacy onevenredig zou schaden	15
Omdat de kans op deze manier groter wordt dat ik als rechter wordt gewraakt	0
Omdat de kans groter is dat ik als rechter gebruik maak van mijn verschoningsrecht nu ik mij in de beeldvorming niet objectief over een zaak kan uitlaten	0
Anders	10
Waarom vindt u dit instrument wenselijk? (N = 137)	
<i>In %</i>	
Omdat het eraan bijdraagt dat rechters kritisch reflecteren op de verbindingen die ze buiten hun ambt aangaan	38
Omdat justitiabelen behoren te weten wie de mens achter de zittende rechter(s) is/zijn	18
Omdat deze informatie in de huidige mediasamenleving uiteindelijk toch wel bekend zal worden en de rechtspraak daarom hierover beter zelf openheid kan verschaffen	13
Omdat burgers mogen weten wie de mens achter de rechter is	8
Omdat hiermee duidelijk wordt dat rechters midden in de samenleving staan	8
Anders	15

Van de rechters die het vrijgeven van meer achtergrondinformatie onwenselijk vinden, noemt bijna de helft als belangrijkste reden dat de persoon op deze manier belangrijker wordt gemaakt dan diens functie. “De persoon van de rechter dient niet centraal te staan. De rechter zit niet voor niets in toga”, zo wordt via de aanvullende reacties meegegeven. Een enkele rechter reageert steviger: “We moeten niet toegeven aan het rottende wantrouwen.” Rechters stellen dat ze juist op de competentie van onpartijdig functioneren worden geselecteerd. Bij de redenen waarom het vrijgeven wél wenselijk is, wordt veruit het vaakst genoemd dat dit ‘eraan bijdraagt dat rechters kritisch reflecteren op de verbindingen die ze buiten hun ambt aangaan’.

Focusgroepen

Het beeld dat uit de enquête oprijst was ook zichtbaar tijdens de focusgroepen. Als argument tegen verstrekken van meer achtergrondinformatie over rechters werd ook gesteld dat de rechter professioneel genoeg is om zijn eigen partijdigheid te beoordelen. Mocht de situatie zich voordoen dat de onpartijdigheid in het gedrang komt, dan is de rechter in staat tot

zelfcorrectie. Hij of zij verschoont zich bij eventuele betrokkenheid. Een onpartijdige rechter hoeft niet te laten zien dat hij onpartijdig is, zo lijkt de boodschap. Tenslotte grijpt een enkele rechter terug op de mystiek van de rechtspraak: het verhaal waarin de rechter de rol van sfinx heeft, welke rol met het kenbaar maken van ‘menselijke’ achtergrondinformatie afbrokkelt.

Bij de voorstanders blijkt het voornaamste argument voor meer achtergrondinformatie niet zozeer gelegen in het tegemoetkomen aan een behoefte vanuit de samenleving. Veeleer acht men interne transparantie hierover belangrijk. Bovendien draagt het eraan bij dat rechters kritisch reflecteren op de maatschappelijke en economische verbindingen die ze buiten hun ambt aangaan. Rechters hebben het gevoel dat meer dan vroeger voorzichtigheid is geboden. Meer dan ooit ligt de grens bij de ‘schijn’ in plaats van de ‘partijdigheid’. “Vroeger waren we daarin gemakkelijker”, aldus een rechter. ‘Het is goed dat we beter en ruimer verantwoording afleggen, ook al is een persoonlijke uitspraak nog geen partijdige uitspraak.”

Evenals bij camera’s in de rechtszaal speelt bij het openbaar maken van persoonlijke informatie de vraag naar nut en noodzaak. Rechters zien – en erkennen soms ook – de behoefte van de samenleving om meer over hen te weten, maar vragen zich af wat al die extra openheid uiteindelijk oplevert en wanneer het eigenlijk genoeg is. Volgens velen is het een hellend vlak. De informatiehonger van burgers valt uiteindelijk toch niet te stillen. Het debat moet gaan over een integere rechtspraak en die integriteit “laat zich niet vangen in lijstjes en registers”. De rechters vinden het veel belangrijker om regelmatig stil te staan bij vragen als: is het wel verstandig een rechter die in een problematische echtscheiding is verwickeld in overeenkomstige zaken te laten oordelen? Kan een rechter die op straat met geweld is beroofd nog objectief oordelen over een dergelijk vergrijp? “Is het niet veel belangrijker met wie ik op zaterdagochtend sta te tennissen?”, vraagt een rechter zich af. Burgers kunnen via lijstjes en registers slechts marginaal controle uitoefenen op de integriteit van de rechtspraak. Volgens veel van de gespreksdeelnemers hebben de lijstjes een sterk *window dressing*-gehalte en bieden zij slechts schijntransparantie. ‘Het is ook inherent aan het begrip gezag dat je op een zeker niveau niet kunt bewijzen dat je onpartijdig bent. Men accepteert gezag of niet. Maar om de rechter tot in de raadkamer door te lichten, lost uiteindelijk niets op.’

Ten slotte legt een aantal rechters een direct verband tussen het openbaar maken van persoonlijke achtergrondinformatie en een mogelijke toename van het aantal wrakingen⁴⁴, dan wel de gevolgen voor hun persoonlijke vrijheid. Hoe meer informatie de rechter prijsgeeft, hoe meer stokken critici hebben om mee te slaan. Men worstelt met deze materie. Enerzijds

kan dichthouden van de gordijnen tot argwaan leiden. Rechters vrezen het beeld van de ‘onwillende en onbetrouwbare’ rechter en de mogelijke schijn van vriendjespolitiek. De affaire rond de rechters in de Chipshol-zaak werd meerdere malen als voorbeeld genoemd. Anderzijds verwachten sommige rechters dat meer van jezelf laten zien ervoor zorgt dat burgers en justitiabelen meer empathie voor de rechter als persoon krijgen. Tegelijkertijd loopt de rechter wel het risico dat kwaadwillenden deze informatie in de zittingszaal of zelfs daarbuiten tegen hem of haar gebruiken. Een publieke stellingname van een rechter kan tot gevolg hebben dat hij in de toekomst op die onderwerpen niet meer als onpartijdig wordt beschouwd. Een politieke opvatting of lidmaatschap van een organisatie kan – zo gaven enkele rechters ons uit persoonlijke ervaring mee – leiden tot persoonlijke bedreiging aan het adres van een rechter of diens familie dan wel een wrakingverzoek.

4.3.5 PARTICIPATIE IN HET MAATSCHAPPELIJKE DEBAT

Is het wenselijk wanneer rechters als individu bijdragen aan de transparantie van het instituut door middel van participatie in het maatschappelijk debat over kwesties die de rechtspraak aangaan, zoals de kwaliteit van de rechtspraak en het functioneren van rechters? Een blik op eerdere uitingen van rechters in vak- en dagbladen laat een grote verdeeldheid zien. Waar sommigen menen dat zwijgen en niet meedoen aan het publieke debat het aanzien van de rechterlijke macht schaadt (Kop 2012), menen anderen dat een rechter in de publiciteit gelijkstaat aan “een egel die de snelweg gaat oversteken: levensgevaarlijk” (Fokkens 2011).

Enquête

In de enquête hebben we gevraagd naar ervaring met en wenselijkheid van participatie van rechters in de maatschappelijk debat over kwesties rondom het functioneren en de kwaliteit van de rechterlijke macht en van rechters, bijvoorbeeld door middel van bijdragen aan opiniepagina’s of vaktijdschriften.⁴⁵ Ook met dit instrument blijken weinig respondenten zelf ervaring te hebben: 86 procent zegt hiermee weinig of geen eigen ervaring te hebben, en 13 procent tamelijk veel of veel ervaring. Wel vindt een meerderheid van 54 procent het (zeer) wenselijk dat rechters participeren in het maatschappelijk debat over dit soort kwesties, terwijl 29 procent dat (zeer) onwenselijk vindt en 17 procent aangeeft hierover geen mening te hebben.

Vervolgens kregen de respondenten een aantal redenen voorgelegd waarom participatie van rechters in het maatschappelijk debat onwenselijk respectievelijk wenselijk is, en werd hen gevraagd welke van deze redenen voor hen de belangrijkste is. De antwoorden staan in tabel 4.11.⁴⁶

Tabel 4.11 **Waarom vinden respondenten dit instrument wenselijk/onwenselijk?**

Waarom vindt u dit instrument onwenselijk? (N = 99)	
<i>In %</i>	
Omdat daarmee het voor de rechtsstaat zo belangrijke onderscheid tussen de persoon en de functie van de rechter zal verwateren	28
Omdat individuele rechters daarmee onvoldoende rekening houden met de bijzondere positie van de rechter en de rechterlijke organisatie	26
Omdat kritische opvattingen van individuele rechters altijd hun weerslag hebben op de rechtspraak als instituut en het gezag van de rechtspraak daarmee niet is gediend	23
Omdat individuele rechters daarmee kenmerkende waarden van het instituut (distantie en professionaliteit) geen dienst bewijzen	10
Omdat uitspraken van rechters uiteindelijk altijd in de media worden verdraaid	1
Anders	11
Waarom vindt u dit instrument wenselijk? (N = 178)	
<i>In %</i>	
Omdat de samenleving daarmee kan zien dat de rechterlijke macht geen gesloten bolwerk is, maar rechters kritisch over elkaar kunnen en mogen oordelen	51
Omdat kritische opvattingen van individuele rechters in eerste instantie natuurlijk hun weerslag hebben op de rechtspraak als instituut, maar het gezag van dit instituut er op de langere termijn mee gediend zal zijn	16
Omdat het de rechterlijke macht zelf ook scherper zal maken	12
Omdat ook rechters recht op vrijheid van meningsuiting hebben	12
Anders	8

Focusgroepen

Uit de focusgroepen blijkt dat de mening van rechters met betrekking tot ‘participatie in de maatschappelijk debat’ mede afhangt van de vraag wat het onderwerp is. Breed gedragen is de opvatting dat individuele rechters zich niet in het openbaar moeten uitlaten over een concrete (ook afgesloten) zaak of de persoon van de rechter. Dat ligt echter anders als het gaat om de organisatie van de rechterlijke macht of de rechtspraak als instituut. Een aantal gesprekspartners heeft de behoefte om zelf via het publieke debat te werken aan de zichtbaarheid en indirect ook de kwaliteit van de eigen organisatie (‘openheid maakt inzichtelijk en houdt ons scherper’), aan het begrip voor de rechtspraak (‘de grenzen laten zien van wat rechters in conflicten kunnen doen en bewerkstelligen’) en aan het imago van de rechtspraak (‘de rechtspraak is te belangrijk om niet door rechters te worden becommentarieerd en bekritiseerd’). Daarbij zijn toon en inhoudelijke kwaliteit van de inbreng van groot belang. Nog explicieter is de behoefte aan participatie in het

maatschappelijk debat bij kwesties die de rechtsstaat en daarmee ook de rechtspraak aangaan (zoals griffierechten en minimumstraffen). Deze behoefte heeft zowel te maken met de eigen deskundigheid die men wil inbrengen als met een visie op de eigen individuele rol als onderdeel van de derde staatsmacht. “De rechter spreekt al lang niet meer uitsluitend door zijn vonnis,” werd meermalen gezegd. Wél stelt men dat rechters een bijzondere positie in het publieke domein hebben. Dat stelt grenzen aan hun mogelijke inbreng. Waar exact de grenzen liggen en hoe de normen werken als het op een afweging aankomt, blijkt echter een tamelijk grijs gebied. Zeker na het voorval waarbij mr. Peter Kop niet werd benoemd tot raadsheer-plaatsvervanger bij het hof Amsterdam omdat hij het publiekelijk opnam voor zijn collega Schalken⁴⁷, is het noodzakelijk om via intern debat te komen tot ‘het ontwikkelen en articuleren van de normen op dit punt’, aldus enkele gesprekspartners.

Ten slotte uitten enkelen de wens meer te doen met de kennis die ze in hun dagelijks werk verwerven over ontwikkelingen in de samenleving en het functioneren van instanties die bij juridische oordelen zijn betrokken. Zo bepleitten enkele jeugdrechters, bij wie de zitting in principe achter gesloten deuren plaatsvindt, belangrijke ontwikkelingen die zij waarnemen te delen met partijen buiten de gerechtelijke organisatie.⁴⁸

4.3.6 STRATEGISCHE COMMUNICATIE MET DE MEDIA

De belangstelling van de pers voor de rechtspraak is de afgelopen jaren gegroeid (Van Spanje en De Vreese 2013, deze bundel; Ruigrok, Ismaili, Goelema 2011). Al in 2004 werd in opdracht van de Raad voor de rechtspraak geïnventariseerd hoe rechters denken over de rol, houding en invloed van de media (Van de Bunt, De Keijser en Elffers 2004). Rechters oordeelden destijds dat de media een vertekend beeld geven van de rechtspraak.⁴⁹ Bovendien achtten zij de rechtspraak op dat moment onvoldoende in staat om het noodzakelijke tegenwicht te bieden aan deze beeldvorming. Overigens vroegen de onderzoekers zich aan het slot van hun onderzoek af of het wel de taak van de zittende magistratuur is om dergelijk *actief tegenwicht* te bieden (Van de Bunt, De Keijser en Elffers 2004). Hoe het ook zij, “[o]mdat de meeste burgers voor hun beeld van de rechtspleging afhankelijk zijn van berichtgeving in de geschreven pers en op radio en televisie” (Raad voor de rechtspraak 2008) en de pers daarmee “de ogen en oren van het publiek” (Corstens 2010) is, dient de rechtspraak de pers te faciliteren. In de Persrichtlijn 2008 wordt daarom de nodige duidelijkheid geboden “over wat de pers van de medewerkers van de gerechten mag verwachten en hoe de gerechten de pers behoren te voorzien van informatie voorafgaande, tijdens en na rechtszaken” (Raad voor de rechtspraak 2008). Maar ondanks de geboden aanknopingspunten blijkt de omgang met de pers vaak geen makkelijke opgave.

De media hebben als ‘controleerende macht’ en als spreekbuis voor de samenleving geen formele rol binnen de trias, maar ze spelen een belangrijke rol bij het transparant maken van de rechtspraak. Kranten, radio en televisie blijken voor burgers veruit de belangrijkste bron van informatie over de rechtspraak (Jonkers 2013, deze bundel). Dagbladen en tv-rubrieken zijn dus een zeer relevant podium om rechtszaken, het instituut rechtspraak en de professionals die er werken bij een breder publiek voor het voetlicht te brengen. En waar de rechterlijke macht bij de traditionele media veelal met de handen gebonden is als het op de berichtgeving en de beeldvorming aankomt, bieden sociale media (Twitter, YouTube) nieuwe kansen om het heft in eigen handen te nemen. In maximaal 140 tekens twitteren diverse gerechten inmiddels zelf hun nieuws de digitale wereld in.

Enquête

In de enquête werd gevraagd hoeveel ervaring rechters hebben met strategische communicatie in de richting van de media.⁵⁰ Vergeleken met de andere instrumenten blijken relatief veel rechters daar tamelijk of heel veel ervaring mee te hebben, namelijk 30 procent. De overige 70 procent heeft daar weinig of helemaal geen ervaring mee. Ook bestaat er nagenoeg consensus over de wenselijkheid van dit instrument. Van de respondenten vindt 89 procent inzet hiervan (heel) wenselijk, slechts 7 procent (heel) onwenselijk, terwijl de resterende 4 procent zegt hierover geen mening te hebben. Ook nu werd weer een aantal redenen pro- en contra strategische communicatie voorgesteld, en gevraagd aan te geven welke men hiervan de belangrijkste vond. Hieronder staan de resultaten.

Tabel 4.12

Waarom vindt u dit instrument wenselijk? (N = 297)	
<i>In %</i>	
Omdat de inzet van dit instrument cruciaal is om burgers beter te laten begrijpen waar het in de rechtspraak om gaat	44
Omdat de rechtspraak zich dan op een meer professionele wijze zal kunnen mengen in de snelle mediacultuur van dit moment	29
Omdat de rechtspraak alleen via een intensieve mediastrategie kan laten zien dat recht spreken een voor de samenleving wezenlijk belang dient	16
Omdat de rechtspraak nu eenmaal mee zal moeten in de mediacultuur van dit moment	5
Anders	6

Vanwege het zeer geringe aantal respondenten dat een dergelijke inzet onwenselijk vindt, worden alleen de antwoorden gegeven voor degenen die inzet van strategische communicatie wenselijk achten.

Focusgroepen

Behalve complimenten en positieve geluiden viel in de focusgroepen regelmatig te horen dat rechters last hebben van de pers. Kwesties worden uitver-groot en sommige media hebben hun oordeel al klaar lang voordat de rechter vonnist. De gespreksdeelnemers vinden dat er actiever tegenwicht moet worden geboden aan en gereageerd moet worden op foutieve en scheve berichtgeving: “Met voorlichting alleen redt je het niet.” Breed gedeeld is de opvatting dat de rechtspraak zich te veel laat verassen, onvoldoende anti-cipeert op incidenten en, als het (negatieve) nieuws eenmaal in de wereld is, niet alert genoeg reageert. Het lijkt soms wel “alsof de blinddoek van vrouwe Justitia voor de mond is geschoven.” De zaak Saban B.⁵¹ wordt veelvuldig genoemd als incident waar volgens onze gesprekspartners veel te lang werd gewacht met een reactie vanuit de rechterlijke macht. Het is aan de rechter(s) die op de zaak zit(ten) om alert te zijn en te attenderen op mogelijke reuring vanuit de samenleving of aandacht van de media. Veel meer dan nu het geval is moeten rechters beseffen dat bepaalde zaken vuurwerk kunnen opleveren. Eveneens veel meer dan nu het geval is moeten de verantwoordelijken binnen de gerechten dit besef aanwakkeren en waar nodig goede communicatieon-dersteuning bieden.

Er zijn echter wel grenzen: ‘We moeten geen deel worden van het entertain-ment.’ Over de vraag waar precies die grenzen liggen zijn de meningen divers. Rechters blijken met name te worstelen met de vraag *wat* te com-municeren en naar *wie*. Enerzijds willen zij graag alle Nederlanders bereiken. Deze behoefte wordt mede gevoed door de intrinsieke motivatie om de normerende functie uit te dragen. Tegelijkertijd is er veel discussie over de vraag langs welke kanalen men dit het beste kan doen. *Buitenhof* en het *NRC Handelsblad* bereiken vooral de burgers die al goed geïnformeerd zijn. Zou het niet beter zijn als een vertegenwoordiger van de rechtspraak aan-schuift bij *RTL Boulevard*, zoals het Openbaar Ministerie dat doet? Moet de president van de Hoge Raad een column nemen in *De Telegraaf*, naar het voorbeeld van de Nationale Ombudsman? De minister van Veiligheid en Justitie heeft de rechterlijke macht uitgedaagd deze en andere media veel meer en actiever op te zoeken (minister VenJ 2012). Rechters ervaren echter een spanning tussen de nuance van de boodschap die ze willen brengen en de doorgaans prikkelende en ‘kort door de bocht’ presentatie van onder-werpen door sommige media. Ze blijken het moeilijk te vinden hierin een keuze te maken.

Als het gaat om de nieuwe media, menen de rechters dat daarmee ‘iets moet worden gedaan’, maar de rechtspraak hoeft niet haantje de voorste te zijn in het bewandelen van alle mogelijke nieuwe paden. Het is belang-rijk om juist bij het gebruik van dit soort media ‘rolvast’ te blijven, aldus

onze gesprekspartners. Zo moet de rechtspraak oppassen geen rol te krijgen in de dynamiek van individuele zaken. Daar ligt een duidelijke grens. Concreet betekent dit bijvoorbeeld (en dit punt speelde vooral tijdens de focusgroepen met rechters in eerste aanleg⁵²) dat het niet aan de rechtspraak is om via een nieuwsbrief voor de pers te bepalen welke zaken extra aandacht zouden moeten krijgen. De boodschap dat “dit voor journalisten een interessante zaak zou kunnen zijn” kan ervoor zorgen dat de betreffende zaak meer gewicht krijgt. Rechters vinden dit ‘handig’ (het voorkomt dat men op het laatste moment nog een persbericht moet schrijven), maar de meerderheid vindt dat het niet aan de rechtspraak is om te bepalen welke zaken in de schijnwerper moeten staan.

4.3.7 ANDERE INSTRUMENTEN

Het debat over veel van de hiervoor besproken instrumenten en andere initiatieven staat nog in de kinderschoenen. Lopende het onderzoek werd ons echter duidelijk dat er veel gebeurt, zowel bij de afzonderlijke gerechten als op initiatief van de Raad voor de rechtspraak en de NVvR. Op de voorgaande pagina’s hebben we voornamelijk aandacht besteed aan externe transparantie, maar er zijn ook vele initiatieven op het vlak van interne transparantie. Zo doet een aantal gerechten op structurele basis aan intervisie, waarbij professionele intervisiebegeleiding aanwezig is en rechters een spiegel wordt voorgehouden. Soms wordt daarbij ook het beslisproces in de raadkamer⁵³ onder de loep genomen. Ook experimenteren gerechten met ‘terugkoppeling appel’. Rechters van rechtbanken en hoven gaan dan met elkaar in discussie over zaken die in appel een ander oordeel opleverden dan in eerste aanleg.

Een voorbeeld van een hiervoor niet besproken initiatief voor externe transparantie is de publicatie van een publieksvriendelijke versie van de schriftelijke uitspraak bij ingewikkelde rechtszaken of zaken waarvoor grote maatschappelijke belangstelling bestaat. Hoewel diverse rechters aangaven het vaak moeilijk te vinden een vonnis ‘tot een halve A4 te reduceren’, was de sterk gedeelde mening dat hier kansen liggen. Uiteindelijk moet het voor iedere rechter toch mogelijk zijn om in zeer kort bestek ‘de doorslaggevende argumenten achter de uitspraak te presenteren’⁵⁴

Maar zelfs met al deze initiatieven en plannen vindt men dat er nog niet voldoende gebeurt. Er is een aantal kwesties waarnaar de aandacht specifiek zou moeten uitgaan, zo blijkt uit de gesprekken. Gewezen werd op het belang om meer zicht (ook intern) te kunnen krijgen op de selectie van rechters, meer duidelijkheid te hebben over de criteria voor toedeling van zaken, meer te weten te komen over het inhoudelijke hoe en waarom van verschillen in straftoemeting tussen gerechten en meer werk te maken van een bredere

inzet van digitalisering. Bij dit laatste punt werd enkele malen gewezen op het belang van de introductie van een digitaal dossier, zoals in oktober 2011 door het kabinet-Rutte I in de Innovatieagenda Rechtsbestel aangekondigd (ministerie van Veiligheid en Justitie 2011). Met behulp van een dergelijk dossier zouden justitiabelen online de voortgang van hun zaak moeten kunnen volgen.⁵⁵

Uiteindelijk kan echter niet op alle kaarten tegelijk worden ingezet, al was het maar omdat de initiatieven een prijskaartje hebben, zowel in geld als in tijd. Ook hier moet dus een belangenafweging worden gemaakt. Enerzijds valt met een zittingsvorm als de nieuwe zaaksbehandeling op het terrein van transparantie veel te winnen, maar anderzijds wensen justitiabelen en burgers een efficiënte en effectieve zaakafhandeling. ‘De stapel dossiers moet aan het einde van de week toch van tafel.’⁵⁶ Bovendien worden gerechten bestuurd op *output* en zijn de financiële middelen lang niet altijd toereikend voor de tijd die ruimhartig motiveren en veel ter zitting bespreken kost tijd. Uiteindelijk zullen er dus keuzes moeten worden gemaakt. (Overigens bleek tijdens het onderzoek dat veel van de transparantie-initiatieven er gewoon ‘bij’ komen. Rechters schrijven een publieksvriendelijk vonnis veelal in hun vrije tijd, en financiële ruimte voor transparantie moet in de meeste gevallen binnen het bestaande budget worden gevonden.) Maar als er keuzes moeten worden gemaakt, zullen het belang van het instituut en de beeldvorming bij het bredere publiek meer gewicht dan nu in de weegschaal moeten leggen, zo proeven we in ieder geval uit alle discussies.

Tot slot, op één specifiek instrument willen we nog kort ingaan, namelijk voorlichting via de jaarverslagen, kengetallen en onderzoeken op Rechtspraak.nl. De laatste jaren is ingezet op meer inzicht in en het uitwisselen van kengetallen. Zo biedt de Landelijke analyse kengetallen 2010 voor de afzonderlijke gerechten een overzicht van aantallen wrakingen en klachten, klanttevredenheid, doorlooptijden, aantallen zaken die worden afgehandeld. De kengetallen zijn niet alleen intern beschikbaar, maar ook te raadplegen via Rechtspraak.nl (zie figuur 4.11). Het blijkt dat een ruime meerderheid van de rechters nooit of weinig kijkt naar kengetallen (77%). Toch vindt 52 procent het wenselijk om kengetallen te publiceren (zie figuur 4.12). Het belangrijkste argument daarbij is de noodzaak om niet alleen intern maar ook naar de politiek en samenleving toe met kengetallen inzicht te geven en verantwoording af te leggen over het functioneren.

4.4 CONCLUSIE

Wat leert dit onderzoek ons over het oordeel van rechters over het waarom en hoe van (meer) transparantie? Allereerst dat rechters bij dit begrip primair denken aan zaken als zichtbaarheid, begrijpelijkheid, controleerbaarheid en verantwoording, en veel minder aan bekritisiseerbaarheid. In het eerste deel van deze bundel hebben we ‘bekritisiseerbaarheid’ als de toekomstige uitdaging van transparantie genoemd. Desgevraagd herkent men wel dat bekritisiseerbaarheid ook een onderdeel is van transparantie, maar het is duidelijk niet de eerste associatie, en er bestaat ook wel enige huiver op dit gebied.

Het onderzoek maakt duidelijk dat, hoewel lang niet iedereen er in zijn dagelijkse praktijk veel mee bezig is, het thema ‘transparantie’ absoluut leeft onder rechters. Bovendien kan uit de reacties en de discussie worden opgemaakt dat rechters niet alleen bereid zijn maar het ook wenselijk achten het klassieke belang van openbaarheid te herijken. De belangrijkste behoefte van rechters is een (meer) alerte, actieve en strategische houding en communicatie richting media en samenleving. Zij vinden dat de rechterlijke macht zich meer bewust moet tonen van het type samenleving waarin zij functioneert, en met meer visie en strategie over het belang, de rol en de werkwijze van het instituut rechtspraak moet communiceren. Dat is van belang om te bevorderen dat burgers beter begrijpen waar het in de rechtspraak om gaat en om tegenwicht te bieden aan vertekende beelden en onterechte uitvergrotingen. Vrijwel alle rechters hebben het gevoel dat de rechtspraak te veel met zich laat sollen en zich nadrukkelijker en actiever teweer moet stellen. Tegelijk moet de rechterlijke macht ook meer bereid zijn het debat met de samenleving aan te gaan over het functioneren en de kwaliteit van de rechtspraak en van rechters, bijvoorbeeld op opiniepagina’s in de krant. Zo kan volgens de geïnterviewde rechters de samenleving beter zien dat de rechterlijke macht geen gesloten bolwerk is, maar rechters kritisch over hun werk en organisatie kunnen en mogen oordelen. Juist met deze bereidheid tot debat met de samenleving geeft de rechterlijke macht, zoals in het eerste deel van deze bundel is betoogd, invulling (weliswaar voorzichtig) aan de speelruimte voor bekritisiseerbaarheid.

Wat opvalt is dat rechters van nature geneigd lijken de discussie over transparantie te starten vanuit het individuele ambt en de betekenis en gevolgen van transparantie voor individuele zaaksbehandeling. Op dit gebied wenst men niet zozeer *meer* als wel *beter* transparantie, bijvoorbeeld een minder formeel juridische en meer begrijpelijke procesgang, en een goede en heldere motivering van het vonnis. Pas in tweede instantie denkt men aan transparantie van het instituut waar ze werken. Maar is deze tweede invalshoek eenmaal geagendeerd, dan ontstaat al snel een geanimeerde discussie. Op dit

niveau is wel duidelijk behoefte aan *meer* transparantie, en dan niet zozeer met betrekking tot de rechtspraak als organisatie, maar vooral met betrekking tot de rechtspraak als instituut. Louter aan transparantie werken langs managementlijnen (bijvoorbeeld door publicatie van kengetallen) schiet tekort. Het gaat de rechters om het actiever, intensiever en beter uitdragen van de waarden en de rechtsstatelijke dimensie die de rechtspraak representeert.⁵⁷ “We moeten veel meer van het hoe en waarom van het instituut rechtspraak laten zien, meer laten zien waar we voor staan.”

Vervolgens ligt natuurlijk de vraag op tafel in welke mate (weging met discretie en beslotenheid) en op welke wijze (instrumenten) de inhoud en het belang van het instituut rechtspraak het beste transparant gemaakt kunnen worden. Rechters worstelen met de vraag *wat* transparant gemaakt zou moeten worden (*dissenting opinions*, inbreng door individuele rechters in het publieke debat, meer achtergrondinformatie over rechters) en de vraag *wat de gewenste wijze* is waarop transparantie gerealiseerd moet worden (wel of niet een camera in de rechtszaal?; aanschuiven bij *RTL Boulevard?*). Uiteindelijk lijkt voor rechters de kern van de problematiek vooral bij deze twee kwesties te zitten.

Interessant is de aard van de reserves die worden geuit ten aanzien van te grote transparantie. De reserves blijken veeleer te maken te hebben met discretie dan met mystiek. Zij komen veeleer voort uit – al dan niet terecht – zorg over de kwaliteit van proces en product dan uit de wens bepaalde zaken op voorhand buiten het zicht van het grote publiek te houden. Illustratief zijn de – sterk verdeelde – meningen in de survey over het toelaten van camera’s in de rechtszaal. Tekenend zijn ook de uiteenlopende argumenten geuit tijdens de focusgroepen over *dissenting opinions*. Teruggrijpend op het in deel 1 van deze bundel geagendeerde debat over bekritisbaarheid zou een voorzichtige conclusie hier kunnen zijn dat rechters een speelruimte voor bekritisbaarheid niet op voorhand afwijzen, maar de grenzen scherp bewaken met het oog op de kwaliteit en integriteit van de rechtsgang en het rechterlijk oordeel.

Ten slotte, vele rechters hebben ons hun mening gegeven over transparantie en rechtspraak. Zonder af te willen doen aan de diversiteit aan opvattingen en inzichten, is er één verbindend element. Wat de rechters met elkaar delen is de oprechte wens om de betekenis van het recht en de rechtspraak aan de samenleving duidelijk te maken, of dat nu is op het niveau van het werk van de individuele rechter of dat van het instituut.

NOTEN

- 1 Overigens hanteren we in het volgende betoog niet het onderscheid tussen rechtspraak met een grote dan wel met een kleine 'r'. Dit heeft er mede mee te maken dat wordt gewerkt met een onderscheiding in drie niveaus: het niveau van de individuele rechter/zaak; dat van de organisatie en dat van het instituut.
- 2 In het kader van het Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen (PROMIS) worden vonnissen en arresten van de rechtbanken en gerechtshoven voorzien van uitgebreide bewijs-, strafmaat- en maatregelmotiveringen. In de Kwaliteitsnormen Rechtspraak 2012 wordt uitgegaan van een norm waarbij bij de rechtbanken in de meervoudige kamer 50% van de vonnissen voldoet aan de PROMIS-norm. Voor de gerechtshoven is dit vooralsnog 15%.
- 3 Zoals de initiatieven uit het sedert 2002 gehanteerde gemeenschappelijke en overkoepelende kwaliteitssysteem RechtspraakQ alsmede meer recent de ambities neergelegd in de Agenda van de Rechtspraak 2011–2014 (beschikbaar via: www.rechtspraak.nl). Zie ook de diverse onderwerpen die in het Jaarverslag 2011 in verband worden gebracht met transparantie (wraking, disciplinaire straffen en klachtbehandeling; verbetering (digitale) informatievoorziening; motiveren van uitspraken). Zie ook het onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak: Van de Bunt, De Keijser en Elffers 2004.
- 4 Zoals de opvattingen die werden bediscussieerd tijdens een workshop georganiseerd door het ministerie van VenJ en de NVvR op 29 september 2011 en de verslaglegging daarvan in de notitie Innovatieve thema's voor de rechtspraak. Denken vanuit life-events en de digitale weg, Den Haag 2011.
- 5 Zie het onderzoek van Pieter Ippel en Susanne Heeger-Hertter getiteld Sprekend de Rechtbank. Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingzaal uit 2006 (Wolf Legal Publishers 2006).
- 6 Deze werden gehouden bij resp. de Hoge Raad; Raad van State en College van Beroep voor het Bedrijfsleven; Centrale Raad van Beroep; Hof's Hertogenbosch; Rechtbank Amsterdam; Rechtbank Arnhem; Rechtbank Assen. Zie ook bijlage 4.
- 7 Wij zijn alle rechters, de NVvR, de Raad voor de rechtspraak en anderen die hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend zeer erkentelijk voor hun bereidheid dit onderzoek mogelijk te maken. In het bijzonder gaat een woord van dank uit naar Geert van Rhee (Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak) voor zijn ondersteuning bij het uitzetten van de survey.
- 8 In het volgende betoog is de term 'zichtbaarheid' gehanteerd voor de in het eerste deel van deze bundel geïntroduceerde term 'doorzichtigheid'. De reden is dat de WRR-projectgroep ten tijde van het onderzoek onder rechters nog gebruikmaakte van de eerste term.
- 9 Aan de respondenten werd in de enquête een aantal actoren voorgelegd, en gevraagd in welke mate naar hun mening 'de roep om transparantie' van deze partijen uitging. Het betrof: de media (krant/tv/internet); de politiek; de Raad voor de rechtspraak; specifieke belangengroepen; justitiabelen; de eigen organisatie (de rechtspraak);

de burgers in het algemeen; de professionele (keten)partners; de academische wereld; het ministerie van venj; het georganiseerde bedrijfsleven. Het hoogste scoorde 'de media (krant/tv/internet). Van de respondenten ervoer 93% in (zeer) hoge mate een roep om transparantie vanuit de media

- 10 Art. 6, eerste lid, Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM); art. 14, eerste lid, Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.
- 11 Waarbij natuurlijk geldt dat er meer motieven voor de implementatie van deze initiatieven zijn dan transparantie alleen.
- 12 Bij een comparitie wordt onder leiding van de rechter getracht meer inlichtingen over de zaak op tafel te krijgen en vervolgens geprobeerd tot een schikking (vergelijk) tussen partijen te komen.
- 13 Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is maart 2012 gestart met een aangepaste aanpak op de zitting, waarbij het bevragen van partijen centraal staat en het voordragen van pleitnota's is vervangen door een korte uiteenzetting (hoogstens 5 minuten) van de kern van de zaak.
- 14 Vgl. ook de volgende opdracht aangaande het optreden ter terechtzitting genoemd in het project Deskundigheidsbevordering De Strafrechter en profil: "vindt de juiste toon met de verschillende procesdeelnemers zonder daarbij te veel 'mee' te gaan" (Van Dam 2008: 39)
- 15 En zeker ook de kwalitatieve informatie die de survey opleverde via aanvullende opmerkingen en suggesties die de respondenten meegaven.
- 16 Waarbij overigens door een enkeling werd opgemerkt dat de media in feite de stem van de burger vertegenwoordigen.
- 17 Een samenleving die zich, zoals nader beschreven in deel 1 van deze Verkenning, kenmerkt door ontwikkelingen als een grote invloed van (nieuwe) media, afbrokkelend natuurlijk gezag en een verwatering van traditionele verhoudingen binnen de trias.
- 18 Uit cijfers van de Raad van de rechtspraak blijkt dat het aantal verzoeken om vervanging van de rechter(s) tijdens een rechtszaak elk jaar toeneemt en over een periode van tien jaar explosief is gestegen. In 2007 werden er bij rechtbanken en gerechtshoven 248 wrakingsverzoeken ingediend, in 2008 waren dat er 358, in 2009 368, in 2010 495 en in 2011, ten slotte, liep dit aantal op tot 557. In een WODC-studie uit 2002 wordt nog melding gemaakt van 139 wrakingen in 1 jaar tijd (Ter Voert en Kuppens 2002).
- 19 Giesen e.a. 2012. "Wraking als vorm van manipulatie", zo omschreef Asser deze tendens recentelijk (Asser 2011: 106).
- 20 Illustratief is ook de opmerking in het rapport van de commissie-Meijerink: "Dat de Rechtspraak in deze tijd van snelle audiovisuele media steeds meer openheid zal moeten betrachten, lijkt onontkoombaar." (commissie-Meijerink 2010: 5).
- 21 Tussen het gemiddelde in wenselijkheid van de zes instrumenten en het gemiddelde in ervaring met de zes instrumenten bestaat (beide gemeten op een vierpuntsschaal) een lichte maar significante correlatie van- afhankelijk van de gekozen statistische maat – een R van 0,2 tot 0,25.

- 22 Bij slechts twee instrumenten zijn resultaten gevonden die een licht leeftijdseffect suggereren, namelijk het instrument court tv en het publiceren van achtergrondgegevens van rechters. Over het eerste (dissenting opinions) zijn de ouderen iets positiever, over het tweede (camera's in de rechtszaal) de jongeren. Bij de andere instrumenten is er geen verschil.
- 23 Wanneer de resultaten worden uitgesplitst naar de sectoren waarin de respondenten werkzaam zijn (bestuursrecht, civiel recht, strafrecht), blijken er geen grote verschillen te zijn. De sector strafrecht lijkt iets meer ervaring te hebben met instrumenten van transparantie, en acht inzet daarvan ook vaker wenselijk dan de andere twee sectoren. Het gemeten verschil is echter gering en kan op toeval berusten.
- 24 Van deze instrumenten in wel gevraagd in welke mate deze volgens de rechters kunnen bijdragen aan transparantie, maar hierover is verder niet doorgevraagd in de enquête en de focusgroepen
- 25 Al in 1992 werd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Algemene Wet Bestuursrecht gesproken over het opheffen van de beslotenheid van belastingrechtspraak, maar de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin toonde zich geen voorstander van openbaarheid vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de beveiliging van bedrijfsgegevens (*NRC Handelsblad*, 26 februari 1992). Diverse Kamerleden (Vermeend en later Van der Ploeg van de PVDA; Wolffensperger en Ybema van D66; B. de Vries van de VVD) hebben over de jaren heen openbaarheid van belastingrechtspraak bepleit
- 26 Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen in verband met de openbaarheid van belastingrechtspraak”, Voorstel van wet, blz. 4.
- 27 Zie voor de diverse reacties: www.internetconsultatie.nl/openbaarheid/reacties. Zie ook de bijdragen van P. Fortuin resp. E.B. Pechler in: *FED Fiscaal Weekblad* 2012/78 resp. 2012/81.
- 28 Op grond van art. 7 Wet op de rechterlijke organisatie (ro) zijn rechters gehouden tot geheimhouding van hetgeen in de raadkamer over aanhangige zaken is geuit. Verder stelt art. 31 aanhef en onder b van de Wet op de Raad van State (Wet RvS) dat de leden van de Afdeling Bestuursrechtspraak de gevoelens niet mogen openbaren die in raadkamer zijn geuit. Met andere woorden, de beraadslaging tussen rechters in de raadkamer is geheim.
- 29 De vragen over dissenting opinions werden als volgt ingeleid: “Dissenting opinions (rechterlijke oordelen die afwijken van het oordeel van de meerderheid) worden in Nederland niet openbaar gemaakt. Het Angelsaksisch recht kent deze aanpak wel. We vragen u naar uw mening aangaande de mogelijke introductie van dissenting opinions bij de hoogste rechtscolleges.”
- 30 De respondenten die eerder in de enquête aangaven het instrument (heel) wenselijk te vinden, kregen vervolgens de vraag wat volgens hen de belangrijkste reden is voor deze wenselijkheid. De respondenten die eerder in de enquête aangaven het instrument (heel) onwenselijk te vinden, kregen vervolgens de vraag wat volgens hen de belangrijkste reden is voor deze onwenselijkheid

31 Diverse malen kwam de suggestie op tafel dat de Conclusie van de Advocaat-
 32 Generaal in enige mate zouden kunnen voorzien in de behoeften die achter de wens
 tot invoering van dissenting opinions schuilgaan, maar dan wel als de Hoge Raad
 veel meer dan nu het geval is, via het arrest het ‘debat met de AG aangaat’.

33 De audiotapes van de rechtszitting werden, aan het eind van iedere dag, wel open-
 baar gemaakt.

34 [www.businessweek.com/news/2012-03-16/
 tv-cameras-rejected-in-u-dot-s-dot-supreme-court-health-care-case](http://www.businessweek.com/news/2012-03-16/tv-cameras-rejected-in-u-dot-s-dot-supreme-court-health-care-case)

35 De commissie-Van Rooy rapporteerde op verzoek van de rechtbank Amsterdam
 n.a.v. de zaak-Wilders II (de hervatte zitting na de toegewezen wraking). Centraal
 in het rapport stond de vraag: hoe moet de rechtbank voortaan omgaan met (inte-
 grale) audiovisuele registratie en (live)uitzending van zittingen?

36 De Raad van Europa nam in Aanbevelingen 2003 (13) van 10 juli 2003 nog het stand-
 punt ‘nee, tenzij...’ in: “Principle 14 – *live reporting and recordings in court rooms.*
Live reporting or recordings by the media in court rooms should not be possible unless
and as far as expressly permitted by law or the competent judicial authorities. Such
reporting should be authorised only where it does not bear a serious risk of undue
influence on victims, witnesses, parties to criminal proceedings, juries or judges.”
Recommendation Rec (2003) 13 of the Committee of ministers to member states on the
provision of information through the media in relation to criminal proceedings.

37 *NRC Handelsblad*, 28 september 2012.

38 Deze vragen werden ingeleid met de volgende tekst: “De Commissie Van Rooy acht
 het wenselijk dat de rechtspraak een welwillende houding aanneemt tegenover ‘de
 camera in de rechtszaal’. Onder de huidige persrichtlijn is het nog niet toegestaan
 dat via de tv van de gehele zitting (rechtstreeks) verslag wordt gedaan. Wij gaan
 in deze enquête uit van een vorm van verslaglegging waarvan de regie in handen van
 de rechtspraak ligt en de regels met betrekking tot privacy in acht worden genomen.
 De rechter heeft uiteindelijk het laatste woord in de beslissing over het al dan niet
 toelaten van camera’s tijdens de zitting, maar het principe is ‘camera’s aan, tenzij...’.”

39 *De Gelderlander*, 17 maart 2012. ‘Bizar verschil in vonnissen NEC-rellen’.

40 *NRC Handelsblad*, 27 september 2004.

41 Uit dit onderzoek bleek dat de ruim 3000 rechters in totaal zo’n 10.000 nevenfunc-
 ties hadden, waarvan het merendeel niet publiekelijk bekend was.

42 Zie onder meer *De Telegraaf*, 6 februari 1999; *De Telegraaf*, 2 december 2000.

43 De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren verplicht rechters en rechter-plaats-
 vervangers nevenfuncties te melden bij het gerechtsbestuur. Na goedkeuring worden
 deze bijgeschreven in een openbaar register dat bij het gerecht ligt. Deze registers
 vormen de basis van het digitale register, dat is te raadplegen op Rechtspraak.nl
 (zie ook: *Het Financieele Dagblad*, 3 augustus 2011. ‘Rechters mogen niet zeggen:
 gaat u rustig slapen, we weten wat we doen. Ze moeten zich verantwoorden’).
 Voorjaar 2012 werden na een jarenlange wetgevingsprocedure wijzigingen van
 kracht (Wet van 21 mei 2012, Stb. 2012, 220). Regelingen worden ook vermeld in twee
 gedragscodes (Leidraad nevenfuncties voor rechterlijke en gerechtsambtenaren,

vastgesteld door de Presidentenvergadering van 23 maart 2009 en de Ledenraad van de NVVR op 20 april 2009; de Rechterscode van de NVVR, vastgesteld op 26 september 2011).

- 43 Deze vragen werden ingeleid met de volgende tekst: “Sinds 2000 worden nevenfuncties van rechters opgenomen in een digitaal register dat toegankelijk is op rechtspraak.nl. Het openbaar maken van niet alleen deze, maar ook andere persoonlijke achtergrondinformatie over rechters, kan worden gezien als een instrument ter vergroting van transparantie van de rechtspraak. Stelt u eens voor dat de rechtspraak via internet (naast de reeds openbare nevenfuncties) ook een eventueel lidmaatschap van een politieke partij, *alma mater* (universiteit waar het diploma werd behaald), voorafgaande professionele functies en zelfs aandelenportefeuille (voor rechters in bepaalde sectoren) openbaar maakt’.”
- 44 Tien jaar geleden waren de meest voorkomende redenen om te wraken – zo bleek uit een WODC-survey uit 2002 – “eerdere beslissingen van rechters in dezelfde zaak of aanverwante zaken waarin bijvoorbeeld medeverdachten zijn berecht, en omstandigheden die met bejegening door de rechter of behandeling van de zaak te maken hebben. Persoonlijke of (voormalige) werkrelaties met procesdeelnemers komen weinig voor als wrakingsgrond.” (Ter Voert en Kuppens 2002).
- 45 Deze vragen werden ingeleid met de volgende tekst: “Sommige rechters uiten hun mening over een kwestie die de rechtspraak aangaat op de opiniepagina van een landelijk dagblad, anderen doen dat via een vaktijdschrift waarna hun opvattingen soms door dagbladen of internet worden overgenomen. Kritiek op de eigen organisatie of collega rechters wordt daarbij lang niet altijd geschuwd. Participatie van rechters in het maatschappelijk debat kan worden gezien als een transparantie-instrument. We vragen hier naar participatie van rechters aan een debat over een kwestie die de rechtspraak zelf aangaat (organisatie, proces, procedures en rechters) en dus niet een concrete zaak.”
- 46 De vraag naar redenen voor wenselijkheid werd alleen gesteld aan de respondenten die eerder aangaven de inzet van dit instrument wenselijk te vinden, de vraag naar redenen voor onwenselijkheid werd alleen gesteld aan respondenten die eerder hadden aangegeven inzet van dit instrument onwenselijk te vinden.
- 47 *NRC Handelsblad*, 28 juli 2011, blz. 7.
- 48 Eerder al bracht de voorzitter van de Algemene Rekenkamer in haar Rechtspraaklezing 2009 deze vorm van transparantie naar voren (Stuiveling 2009), waar anderen overigens terughoudend op reageerden (Hermans en Hofhuis 2010).
- 49 Het onderzoek stelt concreet: “Terwijl rechters het publiek niet direct kunnen bereiken, en dat derhalve via de media zou moeten geschieden, werken de media in hun optiek niet als doorgeefluik, maar als een instantie die een karikatuur van de rechterlijke macht aan het publiek opdringt.”
- 50 Deze vragen werden ingeleid met de volgende tekst: “Al geruime tijd beschikken gerechten over een eigen afdeling communicatie. In 2008 presenteerde de Rechtspraak een persrichtlijn, die “inzicht [geeft] in de belangen die bij de openbaarheid van rechtspraak spelen en hoe en door wie die belangen worden

afgewogen”. Complexe rechtszaken worden inmiddels via filmpjes op internet nader toegelicht, vonnissen worden vertaald in voor leken begrijpelijke samenvattingen, persrechters geven duiding aan de gebeurtenissen in de rechtszaal en steeds vaker gaan ontwikkelingen in de rechtspraak vergezeld van een persbericht. Al met al lijkt de communicatie van niet alleen vonnissen, maar ook allerhande relevante gebeurtenissen binnen de rechtspraak een instrument van ogenschijnlijk steeds groter strategisch belang geworden.”

- 51 Saban B., in 2008 veroordeeld tot poging tot moord en vrouwenhandel, mocht voor een aantal dagen op verlof naar Turkije om bij zijn vrouw en kind te zijn, alwaar hij ontsnapte. Het Gerechtshof Arnhem had, tegen het advies van het Openbaar Ministerie in, besloten dat B. verlof kreeg. Het Gerechtshof kwam pas een week na het incident met een verklaring.
- 52 In appel speelt dit punt minder omdat reeds duidelijk is welke zaken meer of minder in de belangstelling zullen staan. Overigens wordt erop gewezen dat ook bij zaken in eerste aanleg al bepaalde signalen worden afgegeven, bijvoorbeeld omdat aan bepaalde zaken een persrechter wordt toegevoegd.
- 53 De intervisiebegeleider verkreeg bij hoge uitzondering toegang tot de raadkamer door een tijdelijke aanstelling als buitengriffier.
- 54 Overigens is een publieksvriendelijk vonnis geen garantie voor succes in de zin van maatschappelijke acceptatie van het oordeel van de rechter. In de ontuchtzaak van zwembadinstructeur Benno L. had het Hof Den Bosch een publieksvriendelijke versie van het arrest opgesteld, maar bleef het een onmogelijke opgave de motieven en overwegingen achter de strafmaat (6 jaar in plaats van de door het OM geëiste 10 jaar) aan het publiek uit te leggen.
- 55 Vooral nog staat men huiverig tegenover een bredere toepassing van dit digitaal dossier, zoals inmiddels in het Verenigd Koninkrijk voorgesteld. Hier biedt het dossier niet alleen justitiabelen inzicht in de voortgang van hun eigen zaak en relevante zaaksinformatie, maar dient dit instrument tevens het collectieve belang van de samenleving (incl. de media) op kennisneming van de voortgang van zaken binnen de rechterlijke macht.
- 56 Overigens bleek in 2012 uit een evaluatie van de Nieuwe Zaaksbehandeling dat bij de sector bestuursrecht van de Rechtbank Utrecht de zaken twee maal zo snel werden afgehandeld dan voorheen, het percentage zaken waarin ter zitting uitspraak werd gedaan was gestegen en het aantal zaken waarin hoger beroep werd ingesteld daalde doordat conflicten vaker bij de bron werden opgelost. Zie persbericht op www.rechtspraak.nl van 25 april 2012.
- 57 Zie over diverse redenen om aandacht te besteden aan niet alleen de organisatie, maar ook de institutie; WRR 2003.

BIJLAGE 1

VERANTWOORDING ONDERZOEK

Ten behoeve van dit hoofdstuk, is een twintigtal gesprekken met individuele rechters gevoerd, is een internetenquête onder rechters afgenomen, zijn focusgroepen met rechters georganiseerd, en is een gesprek gevoerd met de Raad voor de rechtspraak op 17 april 2012.

De gesprekken met individuele rechters vonden plaats in de periode tussen december 2011 en maart 2012. De gesprekspartners werden door de onderzoekers geselecteerd aan de hand van een verdeling over sectoren en rechterlijke instanties. De gesprekken dienden ter voorbereiding van de enquête en de focusgroepen.

De enquêtevragen werden geformuleerd aan de hand van een literatuuranalyse en de gesprekken met individuele rechters. Het opstellen van de vragenlijst werd ondersteund door onderzoeksbureau Veldkamp, alsmede de voormalig adviseur wetenschappelijk onderzoek van de Raad voor de rechtspraak, mr.dr. A. Klijn en een vanuit de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) samengestelde begeleidingscommissie. De internetenquête werd tussen 6 en 27 maart 2012 uitgezet via het Ledennet van de NVvR en daarmee verzonden aan 2124 rechters.¹ In totaal reageerden 423 respondenten, van wie 326 de enquête (vrijwel) volledig tot het einde toe invulden. Omdat het technisch mogelijk was bepaalde vragen over te slaan, varieert het aantal respondenten per vraag. De vragen die aan het begin van de enquête stonden hebben een iets hogere respons dan de vragen later in de enquête. Van de resultaten die in dit onderzoeksverslag zijn opgenomen, varieert bij de vragen die aan alle respondenten zijn voorgelegd de respons van 329 tot 423. De samenstelling van de respons is vergeleken met de samenstelling van de totale groep rechters op sekse, leeftijd, aantal jaren werkzaam binnen de rechterlijke macht en de sector waarbinnen werkzaam ten tijde van het onderzoek.² Hierbij zijn geen opvallende verschillen vastgesteld tussen respons en populatie. Nadere technische informatie is desgevraagd bij de auteurs verkrijgbaar.

Het focus-groepsonderzoek is uitgevoerd tussen 19 maart en 4 april 2012. De selectie van de gerechten waar dit deel van het onderzoek werd gehouden kwam tot stand aan de hand van vooraf geformuleerde criteria (rechterlijke instantie, spreiding over het land en initiatieven op het terrein van transparantie) en de inbreng vanuit de gesprekken met individuele rechters. De respondenten voor dit deel van het onderzoek werden geworven via een selectie door de president van de betreffende gerechtelijke instantie op basis van door

de onderzoekers aangeleverde criteria, waarop vervolgens ook is gecontroleerd (representatieve verdeling m.b.v. de criteria: geslacht, leeftijd, aantal jaren werkzaam binnen de rechterlijke macht en sector). De gesprekken bestonden uit een algemene ronde over de motieven voor transparantie en het bespreken van de in de enquête voorgelegde transparantie-instrumenten. Daarna werd er doorgepraat over de grenzen aan transparantie en ten slotte werden de voorlopige bevindingen uit de enquête voorgelegd. De gesprekken duurden twee uur.

BIJLAGE 2

LIJST GESPREKSPARTNERS INDIVIDUELE GESPREKKEN

Functie ten tijde van het gesprek

De heer mr. Y. Buruma, Raadsheer, *Hoge Raad*

De heer mr. P.M. Verbeek, Senior raadsheer, *Gerechtshof 's-Gravenhage*

De heer mr. A.J. van der Meer, Senior rechter A, *Rechtbank Haarlem*

De heer prof.mr. B. J. van Ettehoven, Senior rechter, *Rechtbank Utrecht*

De heer mr.dr. W.E.C.A. Valkenburg, Senior raadsheer, *Gerechtshof 's-Hertogenbosch*

De heer mr. G.J.M. Corstens, President, *Hoge Raad*

De heer mr. F.G. Bauduin, Rechter, *Rechtbank Amsterdam*

De heer mr. E.J. van der Molen, President, *Rechtbank Alkmaar*

De heer mr. F.C. Lauwaars, Senior rechter A, *Rechtbank Amsterdam*

Mevrouw mr. M.A.H. van Dalen-van Bekkum, Rechter en coördinator Europese Kamer, Strafrecht en Mensenrechten (EKS), *Rechtbank Amsterdam*

De heer prof.mr. I. Giesen, Hoogleraar Privaatrecht en raadsheer-plaatsvervanger *Gerechtshof 's-Hertogenbosch*

De heer mr. R.F.B. van Zutphen, Voorzitter, *Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak*

De heer mr. M.A. Loth, Raadsheer, *Hoge Raad*

De heer mr.dr. C.H.W.M. Sterk, Raadsheer, *Hoge Raad*

De heer mr. J.B. van den Beld, Sectorvoorzitter, *Rechtbank Breda*

De heer mr.drs. D.A. Verburg, Senior rechter, *Rechtbank Utrecht*

De heer mr. E.A.G. van de Ouderaa, Senior raadsheer, *Gerechtshof Amsterdam*

Mevrouw mr. W.D.M. van Diepenbeek, Staatsraad, *Raad van State*

BIJLAGE 3

LIJST GESPREKSPARTNERS FOCUSGROEPEN

Hoge Raad

De heer mr. J.B. Fleers, Vicepresident

De heer mr. E.J. Numann, Vicepresident

De heer mr. Th. Groeneveld, Raadsheer

De heer mr. M.A. Fierstra, Raadsheer

De heer mr. R.E.C.M. Niessen, Advocaat-generaal

De heer jonkheer mr. J.L.R.A. Huydecoper van Nigtevecht, Advocaat-generaal

De heer mr. J. Silvis, Advocaat-generaal

Mevrouw mr. W.F. Groos, Raadsheer

De heer mr. R. Kuiper, Gerechtsauditeur

Raad van State

De heer prof.mr. J.E.M. Polak, Voorzitter Afdeling Bestuursrechtspraak

De heer mr. J.A. Hagen, Staatsraad

De heer mr. N.S.J. Koeman, Staatsraad

Mevrouw mr.dr. H.G. Sevenster, Lid van de Raad van State

Mevrouw mr. D.A.C. Slump, Staatsraad

Mevrouw mr. F.C.M.A. Michiels, Staatsraad

Mevrouw mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck, Lid van de Raad van State

College van Beroep voor het Bedrijfsleven

De heer mr. R.R. Winter, President

De heer mr. S.C. Stuldreher, Raadsheer

Mevrouw mr. M. van Duuren, Raadsheer

Mevrouw H.A.B. van Dorst-Tatomir, Raadsheer

Centrale Raad van Beroep

De heer mr.drs. T.G.M. Simons, President

De heer mr. H.A.A.G. Vermeulen, Senior raadsheer

De heer mr. H. Bolt, Senior raadsheer

De heer mr. O.L.H.W.I. Korte, Raadsheer

De heer mr. C.W. J. Schoor, Senior raadsheer

Gerechtshof's-Hertogenbosch

Mevrouw mr. P.M.A. de Groot-Van Dijken, Senior raadsheer

De heer mr. G.J. van Muijen, Sectorvoorzitter

De heer mr. A. de Lange MPA, Senior raadsheer

De heer mr.dr. W.E.C.A. Valkenburg, Senior raadsheer

Mevrouw mr. P.M. Arnoldus-Smit, Raadsheer
De heer mr.drs. P.C. van der Vegt, Raadsheer

Rechtbank Amsterdam

De heer mr. D. Radder, Senior rechter
Mevrouw mr. K. Oldekamp-Bakker, Rechter
Mevrouw mr. M.E.B. Terwee, Senior rechter
De heer mr. J.A.J. Peeters, Senior Rechter A
De heer mr.dr. G.C. Boot, Senior Rechter
De heer mr. P.H.A. Knol, Rechter
Mevrouw mr. S.P. Pompe, Senior rechter
De heer A.G.P. van den Brandt, Hoofd Communicatie
Mevrouw mr. H.J. Schaberg, Senior rechter A

Rechtbank Arnhem

Mevrouw mr. S.H. Bokx-Boom, Rechter
Mevrouw mr.drs. M.S.T. Belt, Rechter
Mevrouw mr.drs. H.P.M. Kester, Senior rechter
De heer mr. D.R. Sonneveldt, Rechter
De heer mr. drs. M.E. Snijders, Senior rechter
De heer mr. D.J. Post, Senior Rechter
Mevrouw mr. W.R.H. Lutjes, Rechter

Rechtbank Assen

De heer mr. P.J.Duinkerken, President
De heer mr. W.P. Claus, Rechter
Mevrouw mr. E. Läkamp, Sectorvoorzitter
De heer mr. A. van der Meer, Sectorvoorzitter
Mevrouw mr. C.M.M. Oostdam, Rechter
Mevrouw mr. M.E. van Rossum, Senior rechter
De heer mr. G.J.J. Smits, Rechter
De heer mr. H. Wolthuis, Senior rechter

Raad voor de rechtspraak

De heer mr. F.W.H. van den Emster, Voorzitter
De heer mr. J.G. Pot, Lid van de Raad
De heer mr. J.C. van Dijk, Lid van de Raad
Mevrouw drs. S.M. Roos, Lid van de Raad
De heer dr. F. van Dijk, Directeur Strategie en Ontwikkeling
De heer G.J. Verhoog, Hoofd Communicatie
Mevrouw dr. S. Verberk, Wetenschappelijk adviseur

NOTEN

- 1 Ten tijde van het onderzoek waren 2.450 rechters werkzaam binnen de rechterlijke macht.
- 2 Daartoe is gebruikgemaakt van gegevens verkregen via de Raad voor de rechtspraak.

LITERATUUR

- Amersfoort, P. van (2011) *Rechterlijke besluitvorming. Factoren die de besluitvorming beïnvloeden, en de invloed van specialisatie*, bijdrage Fiscale conferentie ‘Oordeelsvorming in de TRIAS’, Zeist 9 en 10 december 2010 (zie voor het verslag van deze conferentie *Weekblad Fiscaal Recht* 28 april 2011: 604–609).
- Arlman, H. (2011) ‘Het is de bedoeling dat u in dit mediacircus blijft achterlopen – Filmcamera’s in de rechtszalen: waarom niet, waarom wel, *Nederlands Juristenblad* 36: 2431–2435.
- Asser, W.D.H. (2006) ‘Het geheim van de raadkamer en de vrijheid van publicatie’, *Nederlands Juristenblad* 12: 691–695.
- Asser, W.D.H. (2011) ‘De gewraakte gerechtigheid’, *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging* 4: 105–106.
- Bergman, H en F.R. Herreveld (2006) *Hoge Raad probeert steeds het juiste midden te vinden tussen de belangen van de gemeenschap en die van het individu*, interview met Frank van Brunschot, *Weekblad fiscaal recht* 135, 6684: 982–987.
- Brugman, D. (2012) ‘Het klassieke toetsingsmodel van de bestuursrechter in het licht van de ‘Nieuwe Zaaksbehandeling: ‘off piste’ met kompas’’, blz 39–53 in *Het schip van Staat*, afscheidsbundel R. Mazel, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Bunt, H. van de, J. de Keijser en H. Elffers (2004) ‘Responsieve rechters’, *Rechtstreeks* 2: 6–33.
- Chavannes, M. (2011) *Rechtspraak en publiek debat. Van speelbal tot gids en baken*, Rechtspraaklezing 16 november 2011, Den Haag.
- Commissie-Meijerink (2010) *Evaluatie van de organisatie van de strafzaak Wilders*, rapport in opdracht van de rechtbank Amsterdam, december 2010.
- Commissie-Van Rooy (2011) *Rechtspraak in beeld*, rapport in opdracht van de rechtbank Amsterdam, 2011.
- Corstens, G.J.M. (2008) *De toga deels ontmanteld*, rede tijdens het RAI0-congres van 27 november 2008. Beschikbaar via de website van de Hoge Raad op www.rechtspraak.nl.
- Corstens, G.J.M. (2009) *Vertrouwen in de rechtspraak*, voordracht op het jaarcongres van de NVVR 2009 (*Magistraat 2.0 – de update*). Beschikbaar via de website van de Hoge Raad
- Corstens, G.J.M. (2010) *Media en rechtspraak in Nederland*. Beschikbaar via www.rechtspraak.nl.
- De Pers (2009) *Rechtspreken is een vak*, interview met G.J.M. Corstens, 9 november 2009.
- Dam, P.C.T. van (2008) *De strafrechter en profil. Deskundigheidsbevordering van de strafrechter*, Den Haag: LOVS/Raad voor de rechtspraak.

- Emster, E. van den (2011) Presentatie bij de evaluatie van de persrichtlijn, 28 september 2011, Den Haag.
- Eradius, C.M.T. (2011) *Notitie Organisatie van grote en mediagevoelige zaken*, 17 januari 2011, Rechtbank Amsterdam.
- Esch, C.M. van (2012) *Forensische gedragskundige expertise in strafzaken*, dissertatie, Leiden.
- Feigenson, N.R. en Ch.O. Spiesel (2011) 'Digitaal beeldmateriaal: revolutie in de rechtszaal', *Justitiële Verkenningen* 7, 11: 56–76.
- Fokkens, J.W. (2011) Interview met *NRC Handelsblad*, 12 maart 2011.
- Giesen, I., F. Kristen, L. Enneking, E. de Kezel, L. de Lent en P.Willemsen (2012) *De wrakingsprocedure. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijkheden tot herziening van de Nederlandse wrakingsprocedure*, rapport in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, Den Haag.
- Groot, D. de (2012) *Rechtspraak met hart voor de zaak*, oratie Vrije Universiteit Amsterdam.
- Hermans, H. en H. Hofhuis (2010) 'Kennis delen met de samenleving?', *Trema* 2: 50–52.
- Hoogwater, S. (2007) 'De kracht van beeld in de rechtszaal', *Advocatenblad* 5: 178–180.
- Hoven, P.J. van (2012) 'Beeldgebruik in de rechtszaal. Van 'Kijk zelf maar' naar 'Laat maar zien'', *Nederlands Juristenblad* 6: 383–387.
- Jessurun d'Oliveira, H.U. (1991) 'Dissenting Opinion', blz. 171–180 in G.J.M. Corstens e.a. (red.) *Met hoofd en hart*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Kleef, M. van en S. van Kleef (2011) *Rechtspraak is mensenwerk. Zestien rechters over dilemma's van hun vak*, Amsterdam: Atheneum – Polak en Van Genneep.
- Kop P.C. (2012) 'Waar zit de rechterlijke macht?', *Nederlands Juristenblad* 26: 1796–1799.
- Kor, G. (2011) Rechtspraak op televisie? Een bespreking van het rapport van de Commissie-Van Rooy, *Justitiële Verkenningen* 7, 11: 92–102.
- Laffranque, J. (2003) 'Dissenting Opinion and Judicial Independence', *Juridica International* VIII: 162–172.
- Lasser, M. (2004) *Judicial deliberations. A comparative analysis of judicial transparency and legitimacy*, Oxford: Oxford University Press.
- Loth M. (2007) 'Courts in quest for legitimacy: a comparative approach', blz. 15–38 in M. Malsch en N. van Manen (red.) *De begrijpelijkheid van de rechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Minister van Veiligheid en Justitie (2012) *Kennismaking met de nieuwe presidenten van de gerechten*, toespraak 15 oktober Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) *Innovatieagenda Rechtsbestel*, Kamerstukken II 33 071, nr. 5 2011.
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (2004) *Leidraad onpartijdigheid van de Rechter*, Den Haag.
- Nihot, P. (2010) 'Differentiatie in zaaksbehandeling', *Trema special* 2010: 457–459.

- Philippart, R. (2012) 'Liegende ex-rechters?', *Nummer 1* (bijlage bij *Dagblad de Limburger*), maart 2012 (beschikbaar via www.rechtspraak.nl).
- Raad voor de rechtspraak (2008) *Persrichtlijn*, Den Haag.
- Raad voor de rechtspraak (2011) *Klantwaarderingsonderzoek 2011*, Regioplan Beleidsonderzoek en Synovate, Den Haag (beschikbaar via www.rechtspraak.nl).
- Ruigrok, N., N. Ismaili en M. Goelema (2011) *Rechtspraak in het nieuws: het jaar 2010*, serie Rechtstreeks nr. 1, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Spanje, J. van en C. de Vreese (2013) 'De rechtspraak in de media: drie negatieve trends', in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Stuiveling, S.J. (2009) *Transparantie en rechtspraak. Kennis delen met de samenleving* Rechtspraaklezing 4 november 2009, Den Haag.
- Thomassen, W.M.E. (2006) 'Het geheim van de raadkamer en de dissenting opinion', *Nederlands Juristenblad* 12: 686–690.
- Viezee S.T. en T.S. van Walchren (2012) 'De dronken rechter en de NVVR-rechterscode', *Nederlands Juristenblad* 26: 1790–1795.
- Voert, M. ter en J. Kuppens (2002) *Schijn van partijdigheid rechters*, Den Haag: WODC.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapport 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Winter, R. de (2012) 'Pleidooi voor rollebollende rechters', *Nederlands Juristenblad* 6: 458–460.

5 EEN TRANSPARANTER STRAFRECHTSSYSTEEM IN NEDERLAND? MOGELIJKHEDEN EN ONMOGELIJKHEDEN VAN MEER OPENBAARHEID

Marijke Malsch

5.1 INLEIDING

Er is tegenwoordig in de Nederlandse samenleving veel discussie over het onderwerp ‘transparantie’. Ook binnen de rechtspraak is dit een belangrijk onderwerp. Transparantie kan op diverse aspecten van de rechtspraak betrekking hebben: het bijwonen door publiek en pers van zittingen, de begrijpelijkheid van het juridisch taalgebruik en de verspreiding van rechterlijke uitspraken zijn voorbeelden hiervan. Deze bijdrage gaat in op deze diverse aspecten en presenteert het empirische onderzoek hiernaar. De bijdrage richt zich voornamelijk op het strafrecht, omdat dit rechtsgebied het meest zichtbaar is en sterkst aan de beeldvorming over de rechtspraak bijdraagt. Het strafrecht is bovendien het meest in het nieuws. Voor zover uit empirisch onderzoek iets bekend is over transparantie van het civiele en het bestuursrecht wordt het eveneens weergegeven.

Openbare en transparante gerechtelijke procedures worden waarschijnlijk als meer rechtvaardig beschouwd dan besloten procedures. Daarom wordt kort ingegaan op de theorie van procedurele rechtvaardigheid (*Procedural Justice*), omdat deze een mogelijke verklaring kan geven van hoe transparantie samenhangt met de percepties van het publiek. Eveneens wordt aandacht geschonken aan typering van rechtssystemen om een vergelijking met buitenlandse systemen mogelijk te maken. Onder meer wordt het onderscheid tussen ‘inquisitoire’ en ‘adversarial’ rechtssystemen besproken. Nederland kan onder de meer inquisitoire systemen worden geschaard, waarbij ons systeem daarenboven nog specifieke kenmerken heeft – zoals de grote ‘schriftelijkheid’ van het proces – die maken dat de toegankelijkheid van het proces minder groot is dan die in andere landen.

In deze bijdrage worden de begrippen ‘transparantie’ en ‘openbaarheid’ beide gehanteerd. Het begrip ‘openbaarheid’ heeft voornamelijk betrekking op de juridische eisen die aan processen worden gesteld. Het begrip ‘transparantie’ verwijst eerder naar de meer empirische eisen die aan een proces kunnen worden gesteld om het ook feitelijk toegankelijk en begrijpelijk te maken voor burgers. De twee termen overlappen elkaar deels, en zij worden soms ook naast elkaar gehanteerd. Ook wordt het

begrip ‘toegankelijkheid’ gebruikt. Dit begrip verwijst in brede zin naar de mogelijkheid van burgers en professionals om zittingen te bezoeken en om kennis te nemen van het recht. Dit begrip overlapt met de twee eerdergenoemde begrippen.

Begonnen wordt met een korte bespreking van de juridische regeling van de openbaarheid van de strafrechtspleging en de historische totstandkoming ervan. Daarna volgt een beschouwing over de verschillende aspecten van de transparantie binnen de strafrechtspraak en hoe zij met elkaar samenhangen. De these zal daarbij worden geponeerd dat van een transparant rechtssysteem slechts kan worden gesproken als het systeem ook daadwerkelijk wordt ‘geconsumeerd’; als burgers ook naar zittingen gaan en begrijpen wat er wordt behandeld, als rechterlijke uitspraken worden gelezen en begrepen, en als de media berichten over de strafrechtspraak waarbij niet slechts de ‘hypes’ worden weergegeven maar ook de zogenoemde ‘doorsneezaken’. Vervolgens wordt het empirisch onderzoek naar transparantie van de rechtspraak besproken. De bijdrage eindigt met een toekomstverkenning.

5.2 JURIDISCHE REGELING VAN DE OPENBAARHEID

Rechtspraak is openbaar; iedereen moet kennis kunnen nemen van de berechting van zaken door zittingen en uitspraken te bezoeken, en slechts een beperkt aantal uitzonderingen is hierop mogelijk. Dit is bepaald in zowel de Nederlandse grondwet (art. 121), de Wet op de Rechterlijke Organisatie (artt. 4 en 5) als in het Wetboek van Strafvordering (artt. 269 en 362), het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ook artikel 6 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR) verplichten tot een openbare terechtzitting en een openbare uitspraak. In artikel 47 EU-Handvest wordt eveneens een openbare behandeling van de zaak gewaarborgd.

5.2.1 OPENBAARHEID VAN ZITTINGEN IN GRONDWET EN VERDRAGEN

Artikel 121 Grondwet bepaalt dat de *zittingen* in het openbaar dienen plaats te vinden. Er zijn uitzonderingen hierop mogelijk.¹ De *uitspraak* moet zonder uitzondering eveneens in het openbaar geschieden. Ook volgt uit artikel 121 Grondwet dat uitspraken in beginsel gemotiveerd moeten worden² (Bax 2000: 548–553). Blijkens de toelichting bij artikel 121 kan worden volstaan met het uitspreken van het dictum.³

De artikelen 6 lid 1 EVRM en 14 lid 1 IVBPR staan een uitzondering op de openbaarheid van zittingen toe, en wel in het belang van de goede zeden, de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, als de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of indien de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden. De openbaarheid van de uitspraak kan worden beperkt in het belang van jeugdige personen en als het proces echtelijke twisten of de voogdij over kinderen betreft.

Artikel 6 lid 1 EVRM beoogt blijkens de rechtspraak van het EHRM onder meer om publieke controle mogelijk te maken op de rechter.⁴ De rechterlijke uitspraak moet op een zodanige wijze openbaar worden gemaakt dat een dergelijke controle mogelijk is. Het verschaffen van de mogelijkheid voor niet-procesdeelnemers om een afschrift van de volledige uitspraak te verkrijgen, publicatie van de volledige uitspraak of het uitspreken van de volledige uitspraak op een openbare zitting is in principe voldoende voor een dergelijke controle.

De (Nederlandse) Hoge Raad eist beschikbaarstelling van het schriftelijke vonnis voor het publiek als compensatie voor een beperkte mondelinge voorlezing van het vonnis. Volgens de Nederlandse wetgever is het voorlezen van uitsluitend het dictum niet in strijd met het grondwettelijk voorschrift en met artikel 6 lid 1 EVRM.⁵ De Hoge Raad vindt het toelaatbaar dat personalia worden verwijderd voordat het vonnis openbaar wordt gemaakt. Er is echter strijd met artikel 121 Grondwet als onderdelen van een arrest zijn weggelaten die een nadere motivering van de beslissing inhouden.⁶ De Hoge Raad vindt dus dat de motivering niet geheim mag worden gehouden, maar heeft zich er niet over uitgelaten wát er precies moet worden uitgelegd in het vonnis (Van Lent 2008: 128).

5.2.2 SLUITING DER DEUREN

In artikel 269 Sv staat dat strafzittingen in het openbaar plaatsvinden, maar dat in bepaalde omstandigheden sluiting van de deuren mogelijk is.⁷ De beslissing tot sluiting der deuren, dus om de zitting niet in de openbaarheid te laten plaatsvinden, is aan het rechterlijk college, maar het initiatief kan ook van een andere procesdeelnemer uitgaan. De Hoge Raad controleert de sluiting der deuren; uitdrukkelijke opname in het proces-verbaal van de reden hiervoor is vereist. De controle zelf is overigens beperkt van omvang (Van Lent 2008).

Sluiting der deuren kwam vroeger vaker voor dan nu. Tot in de jaren zestig van de vorige eeuw was het algemeen gebruik om in zedenzaken de deuren te doen sluiten. Het enkele feit dat een zedendelict was ten laste gelegd, werd al een voldoende reden (strijd met de ‘goede zeden’) gevonden om de zitting niet in de openbaarheid te laten plaatsvinden. Tegenwoordig worden de deuren niet meer standaard gesloten in zedenzaken. Rechters voelen meestal geen behoefte om het publiek te beschermen tegen ‘ongezonde prikkels’; die zijn immers tegenwoordig overal te verkrijgen (Van Lent 2008). De ‘veiligheid van de staat’ is een andere grond voor sluiting van de deuren. De werkzaamheden en de informatie van de AIVD zijn geheim, dus sluiting der deuren vindt plaats tijdens het gedeelte van de zitting waarop veiligheidsgevoelige gegevens worden besproken. De ‘openbare orde’, een andere grond voor sluiting van de deuren, fungeert als een soort restcategorie waarbij besloten kan worden de behandeling van de zaak niet in de openbaarheid te laten plaatsvinden.

Als gevolg van de maatschappelijke veranderingen ten opzichte van het tijdperk waarin de wettelijke bepalingen betreffende de openbaarheid tot stand kwamen, wordt tegenwoordig bijna alleen nog gedacht aan sluiting van de deuren ter bescherming van betrokkenen, en dan met name het slachtoffer en getuigen. De reden is in die situatie dan meestal de bescherming van het privéleven (‘privacy’). Vrijwel alle strafzaken tegen volwassen verdachten worden echter in de openbaarheid berecht.

De veel grotere beschikbaarheid van beelden, bijvoorbeeld van kinderporno, brengt nieuwe vraagstukken van openbaarheid en transparantie met zich mee: is het wenselijk om deze beelden op een openbare zitting te vertonen, ten overstaan van de ouders van de kinderen waar het om gaat, het publiek en de pers, of moeten de deuren worden gesloten? Deze vraagstukken speelden ten tijde van het schrijven van deze bijdrage: de zaak tegen de van kinderporno verdachte Robert M. en zijn echtgenoot Richard O. heeft recentelijk op zitting gediend. Een deel van de zitting speelde zich af achter gesloten deuren, en de beelden die beschikbaar waren van misbruik van kleine kinderen zijn dus maar aan een zeer beperkt gedeelte van het publiek getoond, namelijk de direct betrokken verwanten.

5.3 HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN OPENBAARHEID EN TRANSPARANTIE

In vroeger tijden waren processen per definitie openbaar. Verwacht werd dat burgers (althans, de welgestelden onder hen) aan de rechtspraak deelnamen. Ten tijde van de Inquisitie (15de en 16de eeuw) verdween echter de openbaarheid langzamerhand. Naarmate de macht van de koning zich begon

te ontwikkelen werd de openbaarheid van terechtzittingen steeds verder teruggedrongen, en in de loop van de vijftiende eeuw werd het gehele proces geheim (Van de Pol 1986).

Nederland volgde in grote lijnen deze algemene ontwikkeling. Oorspronkelijk werden in volstrekte openbaarheid ten overstaan van burgers en onder voorzitterschap van een uit de burgers gekozen rechter zaken behandeld. Later, in de vijftiende en zestiende eeuw, kreeg de inquisitoire procesvorm de overhand, met de beslotenheid die daarbij hoorde. De executie van schavotstraffen was wel openbaar en er was publiek bij aanwezig. Maar de behandeling van de zaak zelf was geheim. De opkomst van het overheidsgezag was van invloed op deze ontwikkeling naar een kleinere feitelijke openbaarheid. Pas in de tijd van de Verlichting kwam hier verandering in en werd het proces weer meer openbaar en transparant.

Aan het eind van de achttiende eeuw, in de tijd van de Verlichting, was Beccaria een van de sterkste pleitbezorgers van een openbaar strafproces. Hij verzette zich tegen de geheime beschuldigingen die bestonden onder het ancien régime; het was volgens hem onmogelijk om zich daar tegen te verweren. De geheime processen konden volgens Beccaria een onjuiste berechting en veroordeling toedekken, en dat doel hadden ze ook in zijn visie (Beccaria 1971 [1764]). Openbaarheid dient volgens Beccaria om onrechtmatigheden te bestrijden. Openbaarheid zou ook nodig zijn om vertrouwen in de strafrechtspleging te vergroten; rechterlijke willekeur wordt er door voorkómen. Beccaria pleitte ook voor lekenrechtspraak. Hij hechtte meer waarde aan gezond verstand dan aan de kennis van beroepsrechters. De laatsten zouden in zijn visie door beroepsmisvorming te snel overtuigd raken van de schuld van de verdachte (Beccaria 1971 [1764]: 328; Van Lent 2008: 21).

De critici van het ancien régime, onder wie Beccaria, poneerden fundamentele beginselen die de nieuwe strafrechtspleging zouden moeten normeren, te weten (onder meer): het legaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en de openbaarheid. Op 17 oktober 1789 werd in Frankrijk voor het eerst sinds eeuwen weer een strafproces in het openbaar gehouden (Van de Pol 1986). Inherent aan het achttiende-eeuwse verlichtingsdenken was tevens een pleidooi voor een wetgeving die voor iedereen toegankelijk moet zijn. De wetten zouden in de taal van het volk verwoord moeten worden. Ook begrijpelijke taal is een aspect van de openbaarheid dat door de filosofen van die tijd van groot belang werd gevonden.

In de nasleep van de Franse Revolutie en de Verlichting werd in Nederland in 1798 de Staatsregeling afgekondigd waarin de nieuwe eenheidsstaat (de Bataafse Republiek) werd neergelegd. In deze Staatsregeling werd

de standenmaatschappij afgeschaft en werd een aantal grondrechten neergelegd. De pijnbank werd afgeschaft, het legaliteitsbeginsel werd in de Staatsregeling opgenomen en er werden algemeen geldende wetten beloofd ('codificatie'). In 1810 volgde de inlijving bij het Franse keizerrijk als gevolg waarvan de Franse *Code Pénal* en de *Code d'Instruction Criminelle* in ons land werden ingevoerd. Er werden als gevolg daarvan in 1811 jury's geïnstalleerd voor de ernstiger strafbare feiten (*crimes*) (Bossers 1987).

De jury werd echter twee jaar later weer afgeschaft toen Nederland in 1813 zelfstandig werd. Tegelijkertijd werd ook de openbaarheid van het onderzoek op de terechtzitting ongedaan gemaakt. De openbaarheid van de zitting zou inherent zijn aan juryrechtspraak en moest dus ook verdwijnen. In 1838 is de openbaarheid van de zitting en de uitspraak weer hersteld, niet alleen in Nederland maar ook in andere landen, maar de jury is nooit teruggekeerd in Nederland (Bossers & Nijboer 1989; Malsch 2003, 2009). In Nederland werd het principe van de openbaarheid dus wel aanvaard (zij het in die periode niet met groot enthousiasme), maar lekenrechtspraak werd hier sindsdien vrijwel altijd afgewezen (De Roos 2006; Malsch 2009).

Van de Pol (1986: 66) stelt dat er een verband is tussen de organisatie van de overheidsmacht en de mate van openbaarheid van het strafrechtssysteem. Naarmate de publieke macht zich sterker concentreert, gaat het belang van de gezagshandhaving prevaleren boven de zichtbaarheid en controleerbaarheid van de rechtspleging voor de burger. Ook de inbreng van de burger in de rechtspraak neemt hierdoor af. Van de Pol ziet een verband tussen het beginsel van de openbaarheid, de mogelijkheid voor de burger om zelf een vervolging te beginnen, en de deelname van burgers aan de rechtspleging. Naarmate het overheidsgezag toeneemt, worden ambtshalve vervolging en besloten procesvoering door beroepsrechters vanzelfsprekender en verdwijnen daarmee inbreng van de burger en openbaarheid van de rechtspleging. Bovengenoemde samenhang is duidelijk te zien in de ontwikkelingen in Nederland: er is verhoudingsgewijs minder openbaarheid en inbreng van burgers, terwijl het Openbaar Ministerie meer mogelijkheden heeft om bijvoorbeeld bewijs te verzamelen dan de verdediging (Reijntjes 2012; Van Kempen 2012). In wezen is daarmee ons strafrechtssysteem op bepaalde punten, zoals de inbreng van burgers, verder af komen te staan van de idealen van filosofen als Beccaria.

5.3.1 HET NEDERLANDSE INQUISITOIRE RECHTSSYSTEEM

Het type rechtssysteem dat een land heeft is medebepalend voor de mate van transparantie van de rechtspraak. Nederland heeft een ontwikkeling gevolgd die deels afwijkt van die van andere landen. Het Nederlandse

strafrechtssysteem kan, net als bijvoorbeeld dat van België en Frankrijk, als overwegend *inquisitoir* worden gekarakteriseerd (Van Koppen & Penrod 2003). In een dergelijk systeem is de rechter niet-lijdelijk en hebben partijen een, vergeleken met andere typen systemen, minder zware rol. De rechter heeft er een (relatief) actieve en onderzoekende functie. De verdachte wordt in inquisitoire systemen meer als ‘onderzoeksubject’ beschouwd dan in de *adversarial* rechtssystemen zoals die in de Angelsaksische landen zijn te vinden. In het huidige Nederlandse strafproces wordt het verzamelen van bewijs voornamelijk door politie en rechter gedaan en minder door wat als ‘partijen’ kan worden beschouwd: de verdediging en de openbare aanklager. De verdediging heeft in Nederland nog steeds minder rechten dan het Openbaar Ministerie (Malsch & Nijboer 1999; Hoekstra & Malsch 2003; Van Koppen & Penrod 2003; Reijntjes 2012). In de relatief zwakkere positie van de verdediging vallen de inquisitoire wortels van ons strafrechtssysteem in rudimentaire vorm te ontwaren.

De nadruk ligt in inquisitoire systemen op het vooronderzoek en minder op het onderzoek ter terechtzitting. Dit heeft als gevolg dat er gebruik wordt gemaakt van een omvangrijk dossier waarin alle onderzoekshandelingen die al vóór de zitting zijn verricht, zijn neergelegd (Malsch & Nijboer 1999). Getuigen en deskundigen worden veelal vóór de zitting gehoord en verschijnen niet op de zitting om daar hun verhaal te doen. Op dit punt wijkt het Nederlandse strafrechtssysteem nog het meest af van dat van andere landen, óók van andere landen met een inquisitoir strafrechtssysteem. Processenverbaal van verhoren en deskundigenrapporten vormen het belangrijkste middel aan de hand waarvan de Nederlandse rechter ter zitting het onderzoek verricht. Dit heeft consequenties voor de behandeling van de zaak op de zitting; die grotendeels aan de hand van de papieren stukken wordt gevoerd. De mogelijkheden voor de rechter om de zaak in volle omvang te toetsen wordt hierdoor beperkt. Bovendien verkleint een papieren zitting de transparantie voor de buitenwereld.

Ook op het punt van de inbreng van leken is er een verschil tussen het Nederlandse strafrecht en dat van andere landen. Lekenrechtspraak is in vrijwel alle landen in de wereld een vanzelfsprekend onderdeel van de rechtspleging, maar in Nederland is het dat niet (Malsch 2009). De eis om de zaak begrijpelijk te houden voor niet-juristen geldt als gevolg hiervan in mindere mate voor de Nederlandse strafrechtspraak. Aangezien in Nederland vrijwel uitsluitend professionele juristen rechtspreken, wordt een vertaling in begrijpelijker taal over het algemeen minder nodig gevonden. Daarmee is de juridische taal in Nederland, vooral die in papieren stukken zoals rechterlijke uitspraken, vaak complexer en daardoor minder begrijpelijk dan in andere landen (Tiersma & Solan 2012).

Door de combinatie van bovengenoemde aspecten, de overheersende rol van het dossier, de gebrekkige onmiddellijkheid en de afwezigheid van het lekenelement, is het Nederlandse systeem minder transparant dan de meeste buitenlandse systemen. Door de grote schriftelijkheid van het proces, gecombineerd met, in juridische stukken, vaak formalistisch juridisch taalgebruik, ervaren ‘gewone burgers’ waarschijnlijk belemmeringen bij hun toegang tot het proces, vooral bij kennisneming van juridische stukken, zoals vonnissen en arresten. Zij zijn daarbij meestal afhankelijk van een advocaat en kunnen daarom meestal niet zelfstandig participeren in het proces.

5.4 HET BELANG VAN EEN TRANSPARANT PROCES

Volgens het EHRM vormt de aanwezigheid van publiek ter zitting een stimulans voor de rechter om zijn taak van waarheidsvinding zorgvuldig uit te voeren. Daarnaast dient de openbaarheid ook om de verdachte ervan te overtuigen dat hij wordt berecht door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht.⁸ De eis van een ‘*oral hearing*’ is hierbij van groot belang: rechters en partijen moeten met elkaar kunnen communiceren tijdens de zitting en het debat tussen de partijen moet zo veel als mogelijk worden gefaciliteerd.⁹ De openbaarheid wordt dus geïnterpreteerd als een onderdeel van de eerlijkheid van het proces (‘*fair trial*’), maar geldt ook expliciet als eis aan de waarheidsvinding. Het EHRM lijkt ervan uit te gaan dat bij een openbaar proces er minder kans is op een onterechte veroordeling.

Het EHRM kent ook een legitimerende functie toe aan de openbaarheid van het proces.¹⁰ Rechtspraak moet zichtbaar zijn en de rechtspleging moet worden aangepast aan degenen die haar waarnemen. Dat zijn in de eerste plaats de procespartijen, maar daarnaast ook het publiek en de samenleving (Van Lent 2008: 136). Het EHRM erkent derhalve uitdrukkelijk het ‘grote publiek’ als belangrijke adressant van de rechtspraak: als rechtspraak zichtbaar is voor het grote publiek, kan deze eerder legitiem worden genoemd. Een zichtbare rechtspraak kan het vertrouwen van het publiek in de rechtspraak bevorderen.

In vroeger tijden zijn er wel bezwaren tegen de openbaarheid geuit. De waarheidsvinding zou er juist door belemmerd worden, omdat getuigen uit angst voor represailles niet op een openbare zitting een verklaring zouden willen afleggen. Ook zou er een negatief effect van uitgaan op het publiek. Dat publiek zou op het idee gebracht kunnen worden om zelf strafbare feiten te plegen, of zou aanstoot kunnen nemen aan wat er op de zitting gebeurde (Malsch 2003; Malsch & Nijboer 2005). Later, in de tweede helft van de vorige eeuw, kregen ook de gevolgen voor de verdachte van het in het openbaar terechtstaan aandacht. De verdachte zou ook recht hebben op privacy. Mede

hierom wordt vaak voorzichtigheid betracht met het volledig bespreken van de achtergronden van verdachten op de openbare zitting (Van Lent 2008). Als algemeen structuurprincipe is de openbaarheid van de zitting echter voor zover bekend nooit ter discussie gesteld.

5.4.1 PSYCHOLOGISCHE ARGUMENTEN VOOR TRANSPARANTIE VAN DE RECHTSPLEGING

Behalve de rechtstheoretische en rechtsstatelijke redenen voor een openbaar proces zijn er ook sociaalwetenschappelijke argumenten om het berechten van zaken transparant en zichtbaar te houden. De theorie van en het onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid (*Procedural Justice*) is hier van belang (Thibaut & Walker 1975; Lind & Tyler 1988; Tyler & Lind 1992; Tyler 2009). Oordelen over autoriteiten worden voor een substantieel deel bepaald door de procedures die zij toepassen, zo stelt deze theorie. Een zichtbare, openbare procedure waarin betrokkenen goed worden geïnformeerd en adequate uitleg krijgen, voldoet meer aan de criteria van procedurele rechtvaardigheid dan besloten procedures.

Procesdeelnemers willen geïnformeerd worden over de voortgang van de zaak, zo stelt de theorie van procedurele rechtvaardigheid (Tyler 2009). Dat dit het geval is, is ook in empirisch onderzoek vastgesteld. Niet alleen bij verdachten en partijen, ook bij slachtoffers, getuigen en andere betrokkenen bestaat de wens om te worden geïnformeerd over de voortgang van de zaak (Wemmers 1996; Van der Leij 2002; Vrugink 2002). Door de manier waarop procesdeelnemers geïnformeerd worden en waarop de rechter zich gedraagt ten opzichte van deelnemers en het publiek, kan een gevoel van rechtvaardigheid ontstaan. Acceptatie en naleving van beslissingen zijn aantoonbaar beter in de situatie dat deelnemers goed worden geïnformeerd (Chapman et al. 2002; Malsch 2004). Transparantie is derhalve bevorderlijk voor percepties van procedurele rechtvaardigheid. Rechtvaardige procedures leiden tot een grotere acceptatie en naleving van de beslissing, zo is gebleken uit het onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid. De autoriteit wordt dan legitiemer gevonden (Tyler 1990).

5.5 ASPECTEN VAN TRANSPARANTIE

Zoals in de inleiding reeds is gesteld, kan het begrip ‘transparantie’ op diverse aspecten van de rechtspraak worden toegepast. De *toegankelijkheid van zittingen en uitsprakenzittingen* is het belangrijkste aspect van het begrip ‘transparantie’, en deze vorm van openbaarheid is dan ook juridisch geregeld. Het is in samenlevingen als de Nederlandse ondenkbaar dat de rechtspraak zich uitsluitend achter gesloten deuren zou afspelen en dat publiek

en pers daar geen enkele toegang toe zouden hebben. Het is in verband met het gebrek aan democratische controle van de rechter en de verhoudingen binnen de trias politica een strikte vereiste dat zittingen toegankelijk zijn. Omdat rechters niet worden gekozen maar benoemd, en niet kunnen worden ontslagen op grond van de beslissingen die zij nemen, is het van belang dat er andere controlemogelijkheden bestaan.

De *motivering van rechterlijke uitspraken* is eveneens een belangrijk aspect van de transparantie, en deze is dan ook eveneens juridisch geregeld. Motiveringen maken het mogelijk dat publiek en pers controleren waaróm de rechter een bepaalde beslissing heeft genomen. Veroordeelden en het Openbaar Ministerie, die overwegen om in hoger beroep te gaan, moeten kunnen nagaan waarom de rechter iets heeft besloten, en dat kunnen zij, in principe, lezen in de uitspraak en hun hoger beroep daar op baseren. Burgers die niet betrokken zijn in de zaak, kunnen eveneens in de motivering lezen waarom de rechter een feit bewezen acht en daar een bepaalde straf voor oplegt. Dit verhoogt de transparantie van de rechtspraak en maakt deze beter controleerbaar.

Begrijpelijkheid van de rechtspraak is een voorwaarde voor transparantie van zittingen. Kunnen bezoekers vanaf de publieke tribune de behandeling van zaken volgen? Hoe juridisch is het taalgebruik van de – professionele – procesdeelnemers? Hoe volledig is de behandeling van zaken ter zitting? Hoe volledig wordt het – vaak omvangrijke – dossier behandeld? Geven rechters en andere professionals uitleg van moeilijke termen? Geven zij uitleg van deskundigenopinies ten behoeve van het lekenpubliek, verdachten en slachtoffers?

Rechterlijke uitspraken zijn van groot belang voor de transparantie van de rechtspraak. Zij maken duidelijk welke straffen er worden opgelegd en waarom. Ook laten zij zien dat rechters controle uitoefenen op de opsporingsmethoden die worden gehanteerd door onder meer de politie, en als er op dat punt onregelmatigheden plaatsvinden, dat die worden gesanctioneerd. Ook kunnen rechters, als autoriteit, tijdens hun uitspraken blijken geven van hun afkeuring voor de feiten die bewezen zijn verklaard. Dit kan genoegdoening geven aan slachtoffers en eventueel sommige veroordeelden afhouden van het opnieuw plegen van strafbare feiten.

Ook het aantal *afdoeningen buiten de zitting om* vormt een belangrijke indicatie voor de mate van transparantie van de strafrechtspraak. Sepots, transacties en strafbeschikkingen zijn niet openbaar en transparant. In het kader van ZSM (Zo Snel Mogelijk – een programma om strafzaken nog efficiënter af te gaan doen) zal een nog groter deel buiten een rechter en buiten een openbare

zitting om worden afgedaan. Dit verkleint de transparantie van de strafrechtspraak als geheel, omdat dit soort afdoeningen vrijwel onzichtbaar is voor de buitenwereld.

De hierboven genoemde aspecten, bezoek van zittingen en uitspraakzittingen, motivering van uitspraken, begrijpelijkheid van rechtspraak, uitleg door professionele procesdeelnemers, begrijpelijkheid en verspreiding van schriftelijke vonnissen en arresten, en het deel van alle strafzaken dat buiten een openbare zitting om wordt afgedaan, bepalen tezamen de transparantie van de strafrechtspraak. Van deze aspecten is een beperkt deel geregeld in wetgeving en internationale verdragen, een ander deel vloeit voort uit de verwachtingen die men zou mogen hebben op basis van het algemene principe dat rechtspraak openbaar is.

Een belangrijke, empirische vraag bij transparantie is in hoeverre burgers en media ook daadwerkelijk zittingen bezoeken, rechterlijke uitspraken lezen en op basis daarvan de rechter ‘controleren’. Op basis van het principe van de openbaarheid zou mogen worden verwacht dat zij dit doen. Maar gebeurt het ook? Gaan burgers naar zittingen toe? Begrijpen ze de behandeling van zaken? Welke belemmeringen ondervinden burgers als ze zittingen willen bezoeken? Willen ze deze controlerende rol ook daadwerkelijk vervullen? In het vervolg van deze beschouwing wordt op deze vragen nader ingegaan.

5.6 OPENBAAR VOOR WIE?

Het openbaarheidsbeginsel is van toepassing op alle burgers. Het is niet goed denkbaar dat rechtspraak alleen openbaar en transparant zou hoeven te zijn voor juristen of hoger opgeleiden; ook leken zouden rechtspraak grotendeels moeten kunnen volgen en niet te veel belemmeringen moeten ervaren als zij eens naar een zitting gaan of kennis willen nemen van rechterlijke uitspraken. Van belang voor de vraag of burgers de rechtspraak inderdaad ‘consumeren’ is onder meer hun mate van betrokkenheid bij die rechtspraak. Verwacht kan worden dat bij een grotere betrokkenheid burgers eerder de stap nemen om naar zittingen te gaan en bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken te willen lezen. Verschillende maten van betrokkenheid bij de rechtspraak kunnen worden onderscheiden (Malsch & Nijboer, 2005: 84 e.v.). De sterkste betrokkenheid hebben verdachten, slachtoffers, getuigen en partijen. Zij maken de rechtspraak zelf mee. Het gaat hier om een in absolute aantallen vrij kleine groep personen.

Een tweede groep personen bestaat uit de familieleden, vrienden en andere nauw betrokkenen bij verdachte en slachtoffer en/of getuige. Deze personen zijn meestal niet aanwezig geweest bij het feit dat wordt berecht, maar via

de persoon die terechtstaat of die als getuige is opgeroepen worden zij met de gevolgen ervan geconfronteerd. Zij zijn vaak bij strafzittingen aanwezig, en zij kunnen dus, door hun – zij het indirecte – persoonlijke betrokkenheid, vanuit een relatief directe ervaring een oordeel geven over de rechter en de gevolgde procedure. Ook hier gaat het om een, in aantallen, vrij beperkte groep personen.

De derde groep bestaat uit professionals uit de ‘juridische wereld’: rechters, officieren van justitie, advocaten, (juridische) wetenschappers en andere juristen. Zij houden ontwikkelingen in de rechtspraak bij, en geven daar vanuit hun professionele hoedanigheid hun mening over, bijvoorbeeld via de vaktijdschriften. Deze derde groep adressanten van de rechtspraak is eveneens relatief klein in omvang. Hun inhoudelijk oordeel over de rechtspraak binnen de beroepsgroep van juristen legt echter wel veel gewicht in de schaal in vergelijking met de twee voorgaande groepen. Zoals hieronder zal worden beargumenteerd, lijkt de rechtspraak zich meer tot deze groep te richten dan tot de andere hier genoemde groepen.

De vierde groep wordt gevormd door het ‘grote publiek’. Deze groep is door zijn omvang het meest relevant vanuit de optiek van openbaarheid en transparantie. Het grote publiek heeft over het algemeen zelf geen ervaring met de (straf)rechtspraak en laat zich in zijn percepties en oordeelsvorming dus veelal leiden door de berichtgeving in de media en de uitspraken van anderen.¹¹ Het is de meest omvangrijke van de vier genoemde groepen, en daarom is deze van groot belang tijdens de verkiezingen en in meningspeilingen, terwijl tegelijkertijd deze groep zelf de minste directe ervaringen heeft met de (straf)rechtspiegeling (Malsch & Nijboer 2005).

Het principe van de openbaarheid onderscheidt niet tussen bovengenoemde vier groepen burgers. Het valt niet goed voor te stellen dat de percepties van gewone burgers irrelevant zouden zijn voor de werking van het openbaarheidsprincipe. Schuyt (2002) stelt:

“Ik ben heel mijn leven nog nooit met de rechter in aanraking geweest, maar ik beschouw me wel, als rechtsgenoot, heel mijn leven als belanghebbende cliënt van de rechtspraak.”

Verdedigd kan worden dat elk rechterlijk vonnis zich richt tot de gehele rechtsgemeenschap (Aubert 1952). Iedereen heeft kans om betrokken te raken in een zaak, bijvoorbeeld als slachtoffer, als getuige, als partij, of als verdachte. De relevantie van rechtvaardige, openbare, controleerbare procedures en uitkomsten geldt derhalve voor iedereen.

Uit bovenstaande volgt dat bij de vraag in hoeverre de rechtspraak transparant is en wordt ‘geconsumeerd’ en in hoeverre hierbij belemmeringen optreden, de ervaringen van het grote publiek met de diverse aspecten van transparantie zoals hierboven beschreven van belang zijn. Hieronder wordt op het empirisch onderzoek naar de bovengenoemde aspecten van transparantie ingegaan.

5.7 FEITELIJKE TRANSPARANTIE VAN DE (STRAF)RECHTSpraak: EMPIRISCH ONDERZOEK

De historische schets hierboven heeft grote fluctuaties laten zien in de openbaarheid van de zitting; van volledig openbaar in vroeger tijden tot vrijwel volledig besloten in de periode vanaf de vijftiende eeuw, waarna tijdens de Verlichting het belang van openbaarheid weer werd erkend. De afgelopen decennia is er weer hernieuwde aandacht voor de openbaarheid gekomen als gevolg van de internationale mensenrechtendiscussies en beslissingen van het EHRM, maar ook door het beschikbaar komen van internet en audiovisuele middelen.

Naar de daadwerkelijke openbaarheid en transparantie van de Nederlandse strafrechtspraktijk is empirisch onderzoek verricht (Malsch & Nijboer 2005; Malsch & Van Manen 2007). Dit onderzoek heeft zich voornamelijk op het strafrecht gericht. Strafzittingen zijn bezocht en geobserveerd, en bezoekers van de publieke tribune zijn geïnterviewd over hoe begrijpelijk en toegankelijk zij de zitting vonden. Daarnaast is experimenteel onderzoek verricht naar hoe het taalgebruik in vonnissen mogelijk kan worden vereenvoudigd zodat vonnissen begrijpelijker worden. De rol van de motivering bij de begrijpelijkheid is onderzocht. Ook is onderzoek gedaan naar de verspreiding van rechterlijke uitspraken. Het papieren karakter van Nederlandse strafzittingen is onderzocht. Hieronder wordt op de resultaten van dit onderzoek ingegaan, waarbij de verschillende aspecten van de openbaarheid apart worden behandeld.

5.7.1 HET BEZOEK VAN DE PUBLIEKE TRIBUNE

Voor de transparantie van de rechtspraak is van belang of burgers zittingen bezoeken en of zij aldaar de behandeling van de zaak kunnen volgen. Geruchtmakende zaken trekken veel aandacht, de publieke tribune zit vol en de media berichten er uitvoerig over. Dit soort zaken wordt op een uitgebreide manier behandeld ter zitting. Het bewijs wordt er vollediger gepresenteerd dan in doorsneezaken en de rechterlijke uitspraken in deze zaken zijn vaak uitvoerig en goed gemotiveerd. Camera’s zijn op steeds grotere schaal aanwezig. De transparantie in dit soort zaken is dan ook veel groter dan in de zaken die geen publiciteit trekken.

Doorsneezaken – het overgrote deel van alle strafzaken – worden minder druk bezocht en de media tonen er weinig belangstelling voor.¹² Voor gewone burgers zijn dit soort zaken echter sterk bepalend voor hun beeld van de rechtspraak. Tijdens interviews met bezoekers van zittingen in doorsneezaken bleek dat deze wat er werd besproken niet altijd begrijpelijk vonden (Malsch & Nijboer 2005). Zij konden de betekenis van tijdens de zitting gebruikte juridische termen en afkortingen desgevraagd lang niet altijd weergeven. Tijdens de zitting werd meestal geen uitleg gegeven van deze termen door de professionele procesdeelnemers. Als er schoolklassen zijn, geven rechters soms uitvoeriger uitleg. Bezoekers van de publieke tribune geven rechters die uitleg geven en die zaken rustig behandelen een hogere waardering dan rechters die dit niet doen.

Het gebrek aan kennis van het strafrechtssysteem van sommige bezoekers van de publieke tribune was opvallend. Zij wisten bijvoorbeeld niet altijd welke functie de verschillende procesdeelnemers in toga hadden, ook niet nadat zij een hele zaak hadden bijgewoond. Vooral de officier van justitie en de raadsman/-vrouw werden niet altijd correct geïdentificeerd. Hieruit bleek dat de zitting de bezoekers in juridische zin ook niet veel wijzer had gemaakt.

5.7.2 VONNISSEN EN ARRESTEN

Vonnissen en arresten in doorsneezaken zijn vaak kort. Zij bevatten deels formeel taalgebruik dat niet begrijpelijk wordt gevonden door het lekenpubliek en door journalisten (Malsch & Nijboer 2005). Motiveringen van rechterlijke uitspraken dienen om de beslissing uit te leggen. Nederland lijkt, gezien vorm, structuur en taalgebruik in de uitspraken, voornamelijk te hechten aan de ‘controlefunctie’, dus aan het mogelijk maken van een rechterlijke toetsing in hoger beroep en cassatie (Enschede 1959; Dreissen 2007). De andere functionarissen binnen het strafrechtssysteem staan hierbij centraal en niet de ‘gewone burger’ of het ‘grote publiek’. Nederlandse uitspraken zijn niet erg uitvoerig gemotiveerd, zeker als deze worden vergeleken met bijvoorbeeld Duitse vonnissen, die erg ‘verhalend’ zijn en soms bijna een romanvorm hebben (Dreissen 2007). De gedachtegang die tot de beslissing heeft geleid wordt meestal niet weergegeven. Onderzoek laat overigens zien dat motiveren wél zin heeft om duidelijk te maken waarom een bepaalde beslissing is genomen; die beslissing wordt er begrijpelijker door, vinden de lezers (Malsch et al. 2006).

Sinds de invoering van het project PROMIS (project motiveringsverbetering in strafvonnissen) van het Landelijk Overleg Voorzitters van de Strafssectoren (LOVS) en de Raad voor de rechtspraak bijna een decennium geleden, zijn

rechters hun uitspraken uitvoeriger gaan motiveren en zij doen dit ook meer in voor leken begrijpelijke taal. Niet alle vonnissen en arresten worden echter PROMIS ‘afgedaan’, en onder de werkdruk waaronder rechters hun beslissingen moeten nemen, dreigt het aantal PROMIS -vonnissen nu af te nemen.

Een experiment toonde aan dat het mogelijk is om vonnissen begrijpelijker te maken wat het taalgebruik betreft. Daartoe werd een vonnis herschreven in toegankelijker taal, waarbij de juridische terminologie zo veel mogelijk in stand werd gelaten. Juridisch geschoolde lezers vonden het herschreven vonnis juridisch adequaat. Het bleek dat leken het herschreven vonnis begrijpelijker vonden dan het origineel. Zij konden de inhoud ervan ook beter reproduceren (De Poot et al. 2007).

5.7.3 UITSPRAKENZITTINGEN

Uitsprakenzittingen in doorsneezaken worden niet druk bezocht. De verdachte is bij ruim de helft van de uitspraken aanwezig en zijn advocaat in 32 procent van de uitspraken. Bij 31 procent van de uitspraken zit er niemand op de publieke tribune. In meervoudige-kamerzaken wordt de verdachte tijdens de zitting meestal afgeraden om naar de uitspraak (meestal 14 dagen later) te komen; hij kan via zijn advocaat te weten komen wat de beslissing van de rechter is geweest, zo wordt tegen hem gezegd. Het voorlezen van het vonnis gebeurt weinig uitvoerig, óók als er wel publiek aanwezig is in de zittingszaal (Malsch en Nijboer 2005).

5.7.4 PUBLICATIE VAN UITSPRAKEN

Op steeds grotere schaal worden vonnissen en arresten gepubliceerd, vooral via Rechtspraak.nl (Malsch et al. 2007; Van Opijnen 2011). Publicatie van uitspraken gebeurt vrijwel altijd anoniem: namen van betrokkenen worden niet bekend gemaakt. Door publicatie wordt de transparantie in ieder geval voor de beroepsgroep verhoogd. Of burgers en journalisten veelvuldig de website en juridische tijdschriften raadplegen om uitspraken te lezen mag sterk worden betwijfeld. Maar waarschijnlijk is hun behoefte hieraan ook niet erg groot. Uitspraken kunnen ook worden opgevraagd bij de gerechten. Het is niet bekend hoe vaak dit gebeurt en of op dit punt belemmeringen worden ervaren.¹³

5.7.5 DE MEDIA

Omdat niet vaak zittingen worden bezocht, kent het ‘grote publiek’ de rechtspraak voornamelijk via de media. Dat zal het beeld dat bestaat van de rechtspraak ongetwijfeld kleuren. Dagbladen en televisie besteden veel aandacht aan rechtszaken, vooral strafzaken. Er wordt wel kritiek geuit op de wijze waarop

zij dit doen, ook door de rechterlijke macht (Malsch 2004; Ruigrok et al. 2012): zaken zouden vaak te kort en te bondig weergegeven worden en journalisten zijn te weinig juridisch geschoold. Meestal wordt bericht over geruchtmakende zaken, zodat het lijkt of de criminaliteit in Nederland heel zwaar is. Dat geeft de gelegenheid aan politici om zwaardere straffen te eisen, terwijl zij die mogelijkheid minder zouden hebben als er een totaalbeeld van de criminaliteit zou zijn verschaft. Veel media verslaan echter ook doorsnee zaken en zij kunnen daarbij een goede, voorlichtende rol spelen (Ruigrok 2012).

5.7.6 WEINIG ONMIDDELIJKHEID, VEEL SCHRIFTELIJKHEID

In het Nederlandse strafproces kunnen ‘verklaringen van horen zeggen’ (de zogenoemde *de auditu*-verklaringen), in tegenstelling tot veel andere landen, voor het bewijs worden gebruikt. Processen-verbaal en schriftelijke deskundigenrapporten kunnen daardoor als bewijs worden gebruikt en getuigen en deskundigen verschijnen dan ook in weinig zaken ter zitting om daar een verklaring af te leggen. In andere landen is er meer directheid, en ook levendigheid, omdat getuigen en deskundigen er vaak wél in persoon verschijnen op de zitting en daar een verklaring afleggen over wat ze gezien of onderzocht hebben, óók als ze eerder al zijn gehoord. Het schriftelijk dossier speelt in Nederlandse strafzaken dan ook een centralere rol dan in andere landen. Hierdoor wordt de efficiëntie van het proces sterk vergroot. De aantrekkelijkheid van zittingen voor het publiek en de pers neemt daardoor echter wel af.

Deze ‘schriftelijkheid’ kan van invloed zijn op de waarheidsvinding en daarmee op het bewijsoordeel. Immers, de rechter neemt kennis van het bewijs via een ánder element, zoals bijvoorbeeld een proces-verbaal, of een rapport. Het is niet altijd zeker of dit ‘middel’ het oorspronkelijke bewijs juist en volledig weergeeft, en de oorspronkelijke zegslieden zijn er niet altijd om bevraagd te kunnen worden. Het volgende onderzoek is illustratief voor een mogelijk probleem dat een té ‘middellijk’ proces mogelijk kan opleveren. Vijf onderzoekers die allen proces-verbaal (PV) opmaakten van eenzelfde verhoor dat was opgenomen op video, bleken verschillende PV’s op te maken (Malsch et al. 2010). De lengte van de opgemaakte PV’s varieerde en het aantal door de verhoorder gestelde vragen dat erin was opgenomen verschilde eveneens. De ene onderzoeker nam non-verbale uitingen op in het PV, terwijl de andere dat niet deed. Studenten die ieder een van deze PV’s las, oordeelden bovendien verschillend over de verschillende PV’s: bij het ene PV werd de verdachte schuldig geacht, bij het andere niet. Het PV als ‘middel’ geeft het bewijs derhalve niet altijd eenduidig door.¹⁴

5.7.7 MEER BEELDEN

In Engeland worden sinds 2004 alle verdachtenverhoren opgenomen (Vrij 2010). Het is niet bekend of deze opgenomen verhoren vaak worden afgeluisterd of bekeken, maar zij zijn wél beschikbaar als bijvoorbeeld een bekentenis later weer wordt betwist, of als wordt gesteld dat de politie ontoelaatbare druk heeft uitgeoefend op de verdachte om te bekennen. De opnamen kunnen worden gebruikt om dit te controleren. Binnen Nederlandse gerechten wordt op dit moment geëxperimenteerd met een elektronisch dossier. Steeds vaker worden ter zitting beelden vertoond, bijvoorbeeld van beveiligingscamera's. Dit kan de toetsbaarheid van het bewijs doen toenemen en het vergroot de transparantie van het proces.

Beelden en geluid hebben andere effecten dan schriftelijk materiaal: zij zijn pregnanter, houden de aandacht langer vast en soms zijn de herinneringen eraan sterker dan bij schriftelijk materiaal. Echter, ze kunnen ook afleiden van waar het in werkelijkheid om gaat in een zaak. De aandacht wordt getrokken door uiterlijkheden en gedragingen, en als die opvallend zijn, kan dit de aandacht afleiden van de inhoud van de boodschap. Beelden roepen sneller en heftiger emoties op dan schriftelijke stukken.¹⁵ Die effecten treffen de rechters die op basis van het vertoonde materiaal moeten beslissen, maar audiovisuele presentaties hebben zeker ook, en waarschijnlijk een nog sterkere, invloed op het publiek en de pers. Het vertonen van beelden van kinderporno op een openbare zitting zou wellicht vrijwel onbeheersbare reacties kunnen opwekken bij familie en, via de media, eveneens in de maatschappij, en daarom wordt dit in kinderpornozaken veelal achterwege gelaten.¹⁶ De toename van het gebruik van beeld en geluid kan belangrijke consequenties hebben voor het karakter van Nederlandse strafzittingen. Van voornamelijk schriftelijk en afstandelijk worden zij wellicht levendiger en gaan emoties er een zwaardere rol spelen.

5.7.8 MANIPULATIE

Onderzoek heeft laten zien dat, als de camera slechts de verdachte in beeld brengt en niet de ondervrager, kijkers sneller denken dat deze schuldig is dan wanneer de camera beide personen in beeld brengt (Lassiter 2010). Personen kunnen op allerlei manieren positief dan wel negatief in beeld gebracht worden, en dit kan consequenties hebben voor onder meer het oordeel van de rechter. Manipulatie is dus niet ondenkbaar bij het gebruik van beeld en geluid.

Bij schriftelijk materiaal is echter ook manipulatie mogelijk, bewust dan wel onbewust. Het eerdergenoemde onderzoek waarbij verschillende onderzoekers proces-verbaal opmaakten van eenzelfde verhoor, liet zien dat iedere onderzoeker een ander PV maakte (Malsch et al. 2010). Het verkorten en samenvatten van passages kan met het oog op de efficiëntie zijn gebeurd, er hoeft geen sprake te zijn van een bewuste handeling met een laakbaar doel. Maar de verschillen die optraden en de gevolgen die zij hadden voor het oordeel van de lezers over onder meer de schuld van de verdachte geven wel te denken. Bij schriftelijk materiaal kan vrij eenvoudig geknipt en geplakt worden zonder dat dit direct hoeft op te vallen bij de lezer. Tijdens het opmaken van een proces-verbaal kan bewust iets anders opgeschreven worden dan er is gezegd, en dit kan onbewust gebeuren.

5.7.9 EMOTIES

De schriftelijke vorm die in Nederland vanouds gebruikelijk is biedt een zekere bescherming tegen te extreme, soms emotionele reacties die bij beeldmateriaal kunnen voorkomen. In het Nederlandse strafproces zit, door het overwegende gebruik van schriftelijk bewijs, als het ware een 'buffer' tussen de presentatie van materiaal en de emoties die hiervan het gevolg (kunnen) zijn (Malsch et al. 2011). Met het afnemen van de schriftelijkheid van het proces komt er meer ruimte voor de directe emotie. Ook krijgen rechters en andere procesdeelnemers andersoortige informatie, zoals over het uiterlijk van personen en hun non-verbale gedrag. De verruiming van het aantal mogelijke spreekgerechtigden ter zitting zal eveneens voor meer emotie in de rechtszaal kunnen zorgen, en voor meer visuele en auditieve informatie voor de rechter en de andere procesdeelnemers. Het is op dit moment niet duidelijk of deze andersoortige informatie relevant is voor beslissingen die rechters moeten nemen, en of hier überhaupt behoefte aan bestaat bij rechters en andere procesdeelnemers.

5.7.10 BETERE TOETSING

Door beeld en geluid nemen de mogelijkheden om bewijs te toetsen toe. Verhoren kunnen direct ter zitting of in de raadkamer worden afgespeeld, om te controleren hoe het verhoor is verlopen en of de politie correct proces-verbaal heeft opgemaakt. Visuele informatie kan bovendien worden gebruikt om, bijvoorbeeld te zitting, argumenten te ondersteunen en om complexe vraagstukken inzichtelijk te maken. Vooralsnog gebeurt dit alles op Nederlandse zittingen op beperkte schaal; verruiming hiervan is mogelijk. Hiermee wordt de transparantie van het proces vergroot.

Elke vorm van presentatie (schriftelijk, beeld, geluid) heeft zijn eigen type effecten op de gebruiker ervan. En elke vorm van verslaglegging brengt zijn eigen mogelijkheden met zich mee om van het origineel af te wijken. Over deze verschillende effecten en de invloeden ervan binnen de rechtspraak is op dit moment nog te weinig bekend. Het is van belang om hier onderzoek te doen, omdat de introductie van meer beeld en geluid ter vervanging of aanvulling van schriftelijke stukken een geleidelijke karakterverandering van Nederlandse strafprocessen kan betekenen.

5.7.11 AFDOENINGEN BUITEN DE ZITTING OM

Een groot deel van de Nederlandse strafzaken (een groter deel dan in andere landen – ongeveer 90 procent; zie Bank et al. 2004; Malsch & Nijboer 2005) wordt afgedaan vóór de zitting, door middel van transacties, septs en strafbeschikkingen. Er is geen openbare zitting in deze zaken en er komt bijna geen informatie over deze afdoeningen naar buiten. In een enkel geval is een persbericht vereist. Dit wordt opgesteld door het Openbaar Ministerie en heeft derhalve een eenzijdig en geregisseerd karakter (Malsch 2005). Een dergelijk persbericht kan daadwerkelijke transparantie van een proces nauwelijks ondervangen.

Omdat zij zo'n groot deel van alle Nederlandse strafzaken betreffen, maken afdoeningen buiten een zitting om het strafproces als geheel weinig zichtbaar, controleerbaar en transparant (Malsch & Nijboer 2005). Recent zijn er ontwikkelingen in gang gezet om een nog groter deel van de zaken buiten een openbare zitting om af te doen.¹⁷ De rechter komt meestal niet meer te pas aan dit soort zaken en noties van 'fair trial' zijn er vrijwel afwezig (Spronken 2012).

5.7.12 HET CIVIELE EN HET BESTUURSRECHT¹⁸

Het meeste empirische onderzoek dat relevant is voor transparantie en openbaarheid is verricht binnen het strafrecht. Over de transparantie van het civiele en bestuursrecht is uit empirisch onderzoek weinig bekend. Binnen deze twee rechtsgebieden kunnen soortgelijke vragen over de transparantie worden gesteld als binnen het strafrecht: is de behandeling van de zaak begrijpelijk, worden uitspraken gepubliceerd en hoe berichten de media over zaken?

Er is wel een aantal onderzoeken dat meer zijdelings gaat over transparantie van het civiele en bestuursrecht. In de Geschilbeslechtingdelta-onderzoek van het WODC (Van Velthoven et al. 2010) wordt het vertrouwen van de burger in de rechtspraak aan de orde gesteld. Om deze vraag te

beantwoorden zijn mensen geïnterviewd met en zonder ervaring met de rechtspraak. Uit de resultaten blijkt dat burgers die (civiele of bestuursrechtelijke) zittingen hebben bijgewoond, vinden dat zij voldoende waren geïnformeerd en dat zij het verloop van de zitting goed konden volgen.

In het rapport *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger. Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek* (Laemers et al. 2007) wordt verwezen naar onderzoek naar tevredenheid van personen die betrokken zijn geweest bij rechtszaken bij de Raad van State. Hieruit blijkt dat appellanten tevreden zijn over de informatievoorziening en de behandeling tijdens de zitting. De motivering van de uitspraak wordt echter niet als een sterk punt ervaren. Er is een gebrek aan duidelijkheid en volledigheid van de argumentatie bij de uitspraak. Tevens wordt in dit rapport gesteld dat communicatie een belangrijke factor is voor de ervaringen van burgers. Hierbij is informatie (voor, tijdens en na de procedure) en motivering van de beslissing van belang. Volgens Laemers e.a. (2007) kan dit gezien worden als een behoefte van burgers aan transparantie, informatie en goede motiveringen. Dit kan ten goede komen van de legitimiteit en de tevredenheid van procesdeelnemers.

Uit het Klantwaarderingsonderzoek 2011 van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat justitiabelen over de uitleg van de vervolgprocedure positief zijn. Als aandachtspunt wordt door professionals de motivering van de beslissing genoemd.

In de praktijk worden uitspraken van de civiele rechter veelal slechts toegezonden aan de procespartijen en niet op een openbare zitting uitgesproken (De Werd 2001: 67; Van Mierlo et al. 2002: 308). In toenemende mate worden uitspraken – waaronder die van de civiele rechter en de bestuursrechter – op internet of in wetenschappelijke tijdschriften gepubliceerd.¹⁹ Het gaat echter nog altijd maar om een zeer gering aantal uitspraken.

In het civiele recht lijkt het met de onmiddellijkheid niet heel anders gesteld dan in het strafrecht, aangezien ook in deze procedures veel schriftelijk wordt afgedaan. Dat geldt in mindere mate voor het bestuursrecht nu daar in de regel een belangrijke plaats is weggelegd voor de mondelinge behandeling. De rechter treedt daarbij meer op als een actieve regisseur van het geschil. Nadeel daarbij kan zijn dat er minder ruimte is voor partijen om hun standpunt dat al van papier bekend is nog een keer ter zitting aan de orde te stellen. Onbekend is hoe partijen dat – mede in het kader van de transparantie – waarderen.

Het civiele en het bestuursrecht zijn minder ‘publiek’ van aard dan het strafrecht, en daarom geldt daarbij het vereiste van transparantie voor het ‘grote publiek’ er in minder sterke mate dan binnen het strafrecht. Toch zijn diverse van de bovengenoemde aspecten van openbaarheid/transparantie, zoals toegankelijkheid en begrijpelijkheid van zittingen en uitspraken, verspreiding hiervan en de rol van de media, ook van belang in het civiele en bestuursrecht. Onderzoek zou hier nader licht op kunnen werpen.

5.8 WORDT HET NEDERLANDSE STRAFRECHT ‘GECONSUMEERD’ DOOR DE BURGER?

Het in de vorige paragrafen beschreven onderzoek laat zien dat de rechtspraak in Nederland niet zeer transparant is. Het slechts openen van deuren leidt er niet toe dat de openbaarheid ook op grote schaal wordt ‘geconsumeerd’ door de burger en de media; dit gebeurt slechts in geruchtmakende zaken.

Het is de vraag of dit een groot probleem is. Veel burgers zullen zich niet realiseren dat rechtspraak niet zo transparant is, omdat ze toch al nooit naar een zitting toegaan. En de media berichten wél regelmatig over geruchtmakende zaken. Pas als burgers zelf eens betrokken zijn in een zaak zal hen opvallen dat de rechtspraak niet in alle opzichten begrijpelijk en toegankelijk is. Het kost ook veel tijd om zich in de rechtspraak te verdiepen en veel burgers zullen die tijd niet willen nemen. De meeste burgers zullen zich, in de incidentele gevallen dat ze eens een zaak bijwonen of zich ergens over willen informeren, erbij neerleggen dat ze niet volledig begrijpen wat rechters beslissen of dat ze bij lezing van een vonnis of arrest moeten afhaken. Velen zullen dit alles graag overlaten aan de professionals.

Dit heeft echter wel als gevolg dat burgers zich vrijwel uitsluitend verlaten op de media en op uitspraken van politici. Dat kan hun beeld van de rechtspraak sterk vertekenen, zeker nu de rechtspraak niet altijd op positieve wijze, en bovendien ook op steeds minder positieve wijze, in beeld wordt gebracht. De rechtspraak zou hier iets tegenover kunnen stellen, waarbij burgers op adequatere wijze en vollediger worden geïnformeerd en eventueel ook meer betrokken worden bij de rechtspraak. Door de Raad van de rechtspraak is al veel in gang ingezet om informatievoorziening en begrijpelijkheid ervan te bevorderen. Vooral snog is echter niet duidelijk of dit voldoende is om kennis en betrokkenheid van burgers bij de rechtspraak te vergroten.

Het wetsvoorstel Minimumstraffen kan als voorbeeld dienen van een vertekening van het beeld van de rechtspraak door onvoldoende of onjuiste informatie. Dit wetsvoorstel is gegrond op stellingen die niet juist zijn, namelijk dat de criminaliteit alleen maar toeneemt,²⁰ dat die tot staan kan

worden gebracht door hard te straffen (Tonry 2008), en dat het publiek uitsluitend hardere straffen wil. Deze stellingen zijn alle in empirisch onderzoek weerlegd (Wagenaar 2008; Ruiters 2011; Malsch 2012), maar toch worden ze gehanteerd om een wetsvoorstel voor hardere straffen te onderbouwen. Meer informatie over de werkelijk gepleegde criminaliteit en hoe deze wordt afgedaan, over de beperkte mogelijkheden van inzet van het strafrecht, maar ook over achtergronden van zaken, zou kunnen helpen om burgers meer inzicht te geven en daarmee ook meer begrip bij te brengen van de taak van de rechter.

De relatieve ongeïnformeerdheid van het ‘grote publiek’ kan deels als een gevolg worden beschouwd van de gebrekkige transparantie van het Nederlandse strafproces. Het publiek wordt niet aangemoedigd om naar zittingen te gaan en uitspraken tot zich te nemen. Het publiek krijgt bovendien, in strijd met de werkelijkheid, de illusie aangereikt dat de criminaliteit alleen maar stijgt, dat er te licht wordt gestraft en dat hardere straffen een oplossing zouden kunnen bieden voor de criminaliteit. Deze illusies voeden een latente onvrede over de rechtspraak en kunnen aldus negatieve consequenties hebben op het punt van vertrouwen en acceptatie van beslissingen van de rechter. Deze latente onvrede kan ook gevoed worden als burgers betrokken raken in een zaak en dan bemerken dat ze deze niet op eigen kracht kunnen begrijpen. Meer feitelijke informatie en transparantie van rechtspraak zou op verschillende van deze punten verbetering kunnen bewerkstelligen.

5.9 VERGROTING VAN TRANSPARANTIE

5.9.1 BEGRIJPelijkheid

In een aantal buitenlandse rechtssystemen is het gebruik van begrijpelijker taal tijdens zittingen en in rechterlijke uitspraken gebruikelijk en soms zelfs verplicht, zoals bijvoorbeeld in Engeland (Malsch 2009; Tiersma & Solan 2012). Duitse vonnissen zijn uitvoerig, goed gemotiveerd en zijn in begrijpelijke taal gesteld (Dreissen 2007). Ook in Nederland is het mogelijk om begrijpelijker taal te hanteren. Met de introductie van PROMIS in het Nederlandse systeem hier een begin hiermee gemaakt. In PROMIS Best Practice 3.0, blz. 40, wordt echter gesteld dat veroordeelden en het slachtoffer worden geïnformeerd door hun advocaat en te rade kunnen gaan bij de persrechter/persvoorlichter, daarmee implicerend dat dus meer uitleg en begrijpelijker taal niet nodig zouden zijn. Slechts in zaken die grote maatschappelijke onrust hebben teweeggebracht zou het vonnis een meer voorlichtende en uitleggende functie naar het publiek toe hebben. Blijkbaar bestaat, ondanks alle jaren waaraan al is gewerkt met PROMIS, niet het voornemen om rechterlijke uitspraken zodanig transparant te maken voor de gewone burger dat deze

de uitspraak op eigen kracht kan begrijpen. De gewone burger blijft op dit punt afhankelijk van bijstand van professionals. Het is de vraag of dit correct is vanuit het oogpunt van het principe van de openbaarheid, dat immers niet onderscheidt in de groepen voor wie rechtspraak bedoeld is.

Eerder in deze bijdrage is onderzoek genoemd dat heeft laten zien dat het mogelijk is om begrijpelijker taal te hanteren in vonnissen en arresten zonder dat de uitspraken daardoor juridisch onjuist of inadequaet worden (De Poot et al. 2007). Begrijpelijker vonnissen kunnen het aantrekkelijker maken voor niet-betrokkenen om kennis te nemen van de rechtspraak. De externe, gezaghebbende functie die rechterlijke uitspraken kunnen hebben voor de buitenwereld kan worden versterkt als burgers zelfstandig rechterlijke uitspraken kunnen begrijpen.

5.9.2 MEER BEELD EN GELUID

Als rechtszittingen meer dan nu via beelden tot de mensen komen zullen zich de positieve en minder positieve effecten van een audiovisuele presentatie doen gelden. Beeld en geluid zijn aantrekkelijker voor het publiek dan schriftelijke stukken die tijdens een zitting worden opgelezen. Wellicht leiden beeld en geluid tot een ruimer bezoek van strafzittingen.

Dankzij beelden kan bovendien bewijs in een meer directe vorm aan de rechter worden gepresenteerd, waardoor de onmiddellijkheid toeneemt. De kwaliteit van de waarheidsvinding kan hierdoor verhoogd worden en de kans op foutieve oordelen neemt daardoor mogelijk af. Ook kunnen beeld en geluid als middel gebruikt worden om bewijs begrijpelijk te maken voor niet-deskundigen. Dit soort mogelijkheden worden op dit moment nog weinig benut.

Als nadeel geldt dat de berichtgeving door gebruik van beelden oppervlakkig, te snel en te veel gericht op uiterlijkheden en emoties kan worden. Het risico bestaat dat er hypes worden gecreëerd waar een rustige, evenwichtige en zakelijke rechtspleging onder lijdt (Van Rooy 2011; Ruigrok et al. 2012). De privacy van deelnemers kan bedoeld of onbedoeld worden geschonden door een groter gebruik van beelden. Er komt meer aandacht voor beeldvorming en dat kan ten koste gaan van de aandacht voor de feiten waar het om gaat.

Aangezien niet te verwachten valt dat de beschreven ontwikkelingen naar een toenemende dominantie van de beeldcultuur een korte levensduur zullen hebben, zou de rechtspraak er goed aan doen een modus te vinden om de inhoud voor het voetlicht te brengen zonder zich te willen verschuilen

voor de camera's (zie de adviezen van de commissie-Meijerink (2010) en de commissie-Van Rooy (2011)). Het zelf behouden van de regie door de rechtspraak, zodat een zekere mate van afstandelijkheid en evenwicht kan worden bewaard, is hierbij van belang.

5.9.3 COMMUNICATIE MET DE BURGER

Het informeren van burgers vergroot de transparantie van de rechtspraak. Onderzoek van de Britse *Home Office* (Chapman et al. 2002) laat zien dat, als aan burgers feitelijke en eenvoudig te begrijpen informatie wordt verschaft over de rechtspraak, hun attitudes ten opzichte van en vertrouwen in het strafrechtssysteem in positieve zin veranderen. Nederlandse onderzoeken laten zien dat meer kennis leidt tot minder punitieve oordelen. Als burgers beter worden geïnformeerd, gaan hun oordelen meer lijken op die van de professionele rechter (Ruiter et al. 2011). Burgers die daadwerkelijk worden betrokken *in* het strafrecht, zoals de lekenrechters in andere landen, worden ook gaandeweg minder punitief. Zij gaan positiever en genuanceerder oordelen over de rechtspraak (Malsch 2009; Dzur 2012). Het informeren van burgers kan derhalve tot een grotere acceptatie van rechterlijke beslissingen leiden en bovendien de transparantie vergroten.

In Engeland geven *magistrates* (lekenrechters die over langere periodes deelnemen in de rechtspraak) regelmatig lezingen aan een lekenpubliek. Dit vergroot de kennis bij de bevolking van de rechtspraak. Bovendien geeft dit de rechters de gelegenheid om in contact te komen met het publiek en kennis te nemen van hun oordelen over de rechtspraak. De vorm waarin dit gebeurt (een ervaren rechter die vanuit zijn of haar deskundigheid vertelt over de rechtspraak) kan tot inzicht bij burgers in de rechtspraak leiden en daarmee tot een genuanceerder oordeel hierover. Ook in Nederland zijn dergelijke initiatieven denkbaar. Gepensioneerde rechters zouden lezingen kunnen geven over hun werk. Zij hebben ruime ervaring opgedaan binnen de rechtspraak en hebben bovendien meer tijd dan rechters die nog in dienst zijn. Bij het opzetten van een dergelijk initiatief kan gebruikgemaakt worden van de ervaringen in andere landen bij het in contact brengen van burgers en rechters met elkaar.

5.9.4 TRANSPARANTE UITSPRAKEN

De uitspraak van de rechter is van groot belang, niet alleen voor de verdachte en voor partijen in een civiel of bestuursrechtelijk geschil, maar ook voor de maatschappij. Het is het moment bij uitstek waarbij de autoriteit van de rechter naar voren komt en waarbij zichtbaar kan worden gemaakt hoe beslissingen tot stand komen. Afkeuring van misdaden kan tijdens

de uitspraak getoond worden, zowel door de motivering van de beslissing als door de wijze waarop de rechter deze uitspreekt. Deze afkeuring kan slachtoffers en het 'grote publiek' een vorm van genoegdoening geven. Dat alles geldt uiteraard vooral voor geruchtmakende zaken, en het is dan ook terecht dat uitspraken in dat type zaken tegenwoordig soms in hun geheel op de televisie worden uitgezonden.

Maar ook rechterlijke uitspraken in doorsneezaken zijn van belang, onder meer voor begrip en acceptatie van de rechtspraak bij de burger. Deze zaken raken de individuele burger direct en zijn waarschijnlijk zeer bepalend voor het oordeel over en het vertrouwen in de rechtspraak. In doorsneezaken van de meervoudige kamer lijkt de uitspraak in Nederland echter een ondergeschoven kindje te zijn. Uitsprakenzittingen worden weinig of niet bezocht en de uitspraken worden heel bondig voorgelezen, veelal door een andere rechter dan die de zaak op de zitting heeft behandeld. Het zou voor het gezag en de overtuiging van de rechter goed zijn als rechters die zaken op de zitting hebben behandeld ook zelf de uitspraak doen. Het is gewenst dat verdachten op grotere schaal uitsprakenzittingen bijwonen. Er kan nog veel gedaan worden aan uitspraken om deze aantrekkelijker te maken, ook voor publiek en pers.

Slechts een beperkt deel van alle rechterlijke uitspraken wordt verspreid, zij het dat verspreiding op veel grotere schaal plaatsvindt dan vroeger. De uitspraken zelf zijn, met uitzondering van die in geruchtmakende zaken, vaak kort en worden (nog steeds) mager gemotiveerd.

Ervan uitgaande dat rechterlijke uitspraken de hele maatschappij aangaan (Schuyt 2002), zou meer aandacht besteed kunnen worden aan de begrijpelijkheid, de motivering en de verspreiding van uitspraken ten behoeve van het gewone publiek. De vorm waarin dit kan gebeuren kan in samenwerking tussen de rechtspraak, de media en maatschappelijke organisaties bepaald worden.

5.9.5 MEER ONMIDDELIJKHEID

De onmiddellijkheid kan vergroot worden door meer getuigen en deskundigen ter zitting te horen. Nederland is waarschijnlijk het zuinigste land ter wereld waar het gaat om het horen van getuigen en deskundigen ter zitting, ondanks ontwikkelingen onder invloed van de rechtspraak over het EVRM waarbij dit op iets grotere schaal gebeurt. Het aanhouden van zaken voor nader onderzoek wordt ontmoedigd, want dit kost tijd en geld. Zowel de waarheidsvinding als de transparantie van zittingen kan lijden onder een dergelijke zuinigheid. Daarnaast maakt het gebrek aan onmiddellijkheid

zittingen ook minder aantrekkelijk. Op dit punt kan meer worden aangesloten bij wat in andere landen gebeurt, waar een grotere onmiddellijkheid gebruikelijker is dan bij ons.

5.10 TOT SLOT

Openbaarheid wordt al sinds eeuwen als een structuurbeginsel van het recht beschouwd. Onder invloed van talrijke ontwikkelingen varieert de openbaarheid door de tijd heen qua vorm, aard en omvang. Ondanks het feit dat de feitelijke transparantie van het Nederlandse recht beperkt is en weinig burgers naar zittingen gaan, heeft niemand naar weten van de auteur ooit bepleit om dan maar standaard de deuren te sluiten. Openbaarheid is inherent aan het type rechtssystemen dat te vinden is in moderne, ontwikkelde maatschappijen, en het hangt samen met de niet-democratisch gelegitimeerde positie van de rechter: enige vorm van controle van buitenaf op de rechtspraak wordt wenselijk geacht en deze wordt – in principe – mogelijk gemaakt door de openbaarheid.

Tegelijkertijd blijkt dat feitelijke transparantie in de praktijk beperkt is en bovendien weinig wordt geconsumeerd door het gewone publiek. In deze bijdrage is op de risico's gewezen die hiermee samenhangen, zowel voor de waarheidsvinding als voor de zichtbaarheid van het recht voor de burger en diens vertrouwen in de rechtspraak. Er is veel mogelijk om hier verbetering in aan te brengen zonder dat direct een ander rechtssysteem moet worden geïntroduceerd. Een blik over de grenzen is op dit punt erg leerzaam, want in andere landen is de rechtspraak op diverse punten transparanter dan die in Nederland.

De introductie van camera's en audiovisuele middelen in de rechtspleging heeft ontwikkelingen in gang gezet die nog slechts in een beginstadium verkeren. Veel mogelijkheden, zowel tot het presenteren en verduidelijken van bewijsmateriaal als voor het tonen van de rechtspraak aan de buitenwereld, liggen in het verschiet. Deze ontwikkelingen stellen belangrijke eisen aan zowel individuele rechters als aan de rechtspraak als organisatie. Er is nog te weinig bekend over de gevolgen van het toenemend gebruik van audiovisuele middelen en de vergrote zichtbaarheid die zij met zich meebrengen. Nader onderzoek is gewenst op dit punt. Het is verstandig om deze ontwikkelingen niet passief af te wachten, maar om hier, als rechtspraak, op in te springen, de mogelijkheden te benutten waar zij zich voordoen en ongewenste uitkomsten te voorkomen.

NOTEN

- 1 Zie over de ‘sluiting der deuren’ de volgende paragraaf van deze bijdrage.
- 2 In dit verband kan worden gewezen op een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 29 september 2002 (AB 2003/83, m.nt. Pennings), waarin de Raad oordeelde dat het in een bijlage bij een uitspraak opnemen van de motivering ten aanzien van medische gegevens in strijd is met onder meer artikel 121 Grondwet.
- 3 Kamerstukken II 1979/80, 16 162, nr. 3, blz. 23.
- 4 Zie onder meer *EHRM* 17 januari 2008, *EHRC* 2008/43 (m.nt. Van der Velde), r.o. 30.
- 5 Kamerstukken II 1979/80, 16 162, nr. 3, blz. 23.
- 6 HR 2 juli 2002, *NJ* 2003, 2, m.nt. Knigge (Mink K.).
- 7 Artikel 495b Sv bepaalt dat strafzaken tegen minderjarigen achter gesloten deuren worden behandeld.
- 8 *EHRM* 29 oktober 1991, appl.no. 11274/84 (Jan-Ake Andersson t. Zweden); *EHRM* 25 juli 2000, req.no. 24954/94 (Tierce e.a. t. San Marino).
- 9 *EHRM* 15 juli 2003, appl.no. 35396/97 (Stefanelli t. San Marino).
- 10 *EHRM* 8 december 1983, appl.no. 7984/77, 21 (Pretto t. Italië).
- 11 Uit bevraging van een representatieve steekproef bleek dat 78% nog nooit een strafzitting had bijgewoond. Zie Malsch & Nijboer 2005.
- 12 Gemiddeld zitten in doorsneezaken nog geen vier mensen op de publieke tribune. Bij ongeveer eenderde van alle strafzaken zit er niemand op de publieke tribune. Van het ‘grote publiek’ is 78% nog nooit bij een strafzitting geweest. Pers is in 31% van de strafzaken aanwezig, zie Malsch & Nijboer, 2005.
- 13 Op grond van de Nederlandse wet kan eenieder vonnissen en arresten opvragen. Sinds 2004 wordt in artikel 365 lid 4 Sv bepaald dat aan een ieder desgevraagd een –geanonimiseerd– afschrift van het vonnis en het proces-verbaal wordt verschaft. Andere stukken in het dossier worden niet gegeven (art. 365 lid 5 Sv).
- 14 Zie ook Rechtbank Amsterdam, 2 maart 2012, LJN: BV 7546. Het Openbaar Ministerie werd in deze zaak niet-ontvankelijk verklaard, omdat het proces-verbaal niet in overeenstemming was met de camerabeelden van de aanhouding van de verdachte. In deze zaak zijn deze camerabeelden ter zitting afgespeeld.
- 15 Zie de diverse bijdragen in *Justitiële Verkenningen*, 2011, 7.
- 16 Zie de opmerkingen die hierboven zijn gemaakt naar aanleiding van de zaak-Robert M.
- 17 Zie het eerdergenoemde project ‘ZSM’.
- 18 Met dank aan prof.mr. Tom Barkhuysen.
- 19 Zo werd op de website www.rechtspraak.nl begin van het jaar 2012 bekend gemaakt dat de rechtbanken en de gerechtshoven in 2011 een recordaantal uitspraken hebben gepubliceerd.
- 20 Zie Criminaliteit en Rechtshandhaving, CBS en WODC, 2012.

LITERATUUR

- Aubert, V. (1971) 'Enkele sociale functies van wetgeving', blz. 46–74 in B. Peper & K. Schuyt, *Proeven van rechtssociologie: uit het werk van Vilhelm Aubert*. Rotterdam: SWU/UPR.
- Barkhuysen, T. (2004) 'Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlandse materiële bestuursrecht', blz. 61–62 in *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht*, VAR Vereniging voor Bestuursrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bax, C.J. (2000) 'Artikel 121', blz. 548–553 in A.K. Koekkoek (red.) *De grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Beccaria, C. (1971) *Over misdaden en straffen, ingeleid, van aantekeningen voorzien en vertaald door J.M. Michiels*, Zwolle: Tjeenk Willink (oorspronkelijke titel: *Dei delitti e delle pene*, 1764).
- Blank, J., B. Ende, B. van der, Hulst en R. Jagtenberg (2004) *Bench Marking in an international perspective. An international comparison of the mechanisms and performance of the judiciary system*, Rotterdam: Ecorys-NEI; Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Bossers, G.F.M. (1987) *Welk een natie, die de jury gehad heeft, en ze weder afschaft!* Amsterdam: dissertatie UVA.
- Bossers, G.F.M. en J.F. Nijboer (1989) De actualiteit van de Carolina, *Delikt en Delinkwent*, 1, 7–18.
- Chapman, B., C. Mirrlees-Black en C. Brawn, C. (2002) *Improving public attitudes to the criminal justice system: the impact of information*, London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Commissie-Meijerink (2010) *Evaluatie van de organisatie van de strafzaak Wilders*.
- Commissie-Van Rooy (2011) *Rechtspraak in beeld. Evaluatie Wilders II en aanbevelingen voor de toekomst*.
- Damen, L.J.A. et al. (2012) *Bestuursrecht. Dl. 2: Rechtsbescherming tegen de overheid. Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dreissen, W. (2007) 'Het feitenoordeel in Nederland en Duitsland vergeleken', blz. 81–94 in M. Malsch en N. van Manen (red.) *De begrijpelijkheid van de rechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dzur, A.W. (2012) Participatory democracy and criminal justice, *Criminal Law and Philosophy* 6, 115–129.
- Enschedé, C.J. (1959) *Motivering en motief*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Feteris, M.W.C. (2002) *Fiscale bestuurlijke boetes en het recht op een behoorlijk proces*, Deventer: Kluwer.
- Hoekstra, R. & M. Malsch (2003) 'The principle of open justice in the Netherlands', blz. 333–346 in P.J. van Koppen en S.D. Penrod (red.), *Adversarial versus inquisitorial justice*, New York: Kluwer Academic/Plenum Press.

- Koppen, P.J. van en S.D. Penrod (red.) (2003) *Adversarial versus Inquisitorial Justice: Psychological Perspectives on Criminal Justice Systems*, New York: Kluwer/Plenum.
- Korthals Altes, W.F. (2006) 'Studiecommissie ontmaskert De Grootste Leugen': Commentaar op het rapport Toegang tot rechterlijke uitspraken', *Mediaforum* 2006 4: 90.
- Laemers M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen en R. Fredriks(2007) 'Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger', stand van zaken in theorie en eerder onderzoek, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lassiter, G.D. (2010) 'Psychological science and sound public policy: video recording of custodial interrogations' *American Psychologist* 8: 768-779.
- Leij, J.B.J van der (2002) *Bejegening op maat: de behandeling van getuigen in strafzaken*, Deventer: Gouda Quint.
- Lent, L. van (2008) *Externe openbaarheid in het strafproces*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lind, E.A. & T.S. Tyler (1988) *The social psychology of procedural justice*, New York: Plenum Press.
- Malsch, M. (2003) 'De leek als rechter en de rechter als leek', *Justitiële Verkenningen* 1: 47-61.
- Malsch, M. (2004) 'Persvoorlichting en rechtbankverslaggeving', *Rechtstreeks* 2: 35-71.
- Malsch, M. (2005) 'Geregisseerde openbaarheid: het OM en de zichtbaarheid van transacties', *Justitiële Verkenningen* 6: 113-127.
- Malsch, M. (2009) *Democracy in the courts. Lay participation in European criminal justice systems*, Aldershot: Ashgate.
- Malsch, M. (2010) 'De deskundige als rechter. Ondernemingskamer, Penitentiaire Kamer en Pachtkamer', *Recht der Werkelijkheid* 1: 28-43.
- Malsch, M. (2012) 'Geïnformeerde burgers willen geen zwaardere straffen', *Fiat Justitia* 2: 32-35.
- Malsch, M. & J.F. Nijboer (red.) (1999) *Complex cases: perspectives on the Netherlands criminal justice system*, Amsterdam: Thela Thesis.
- Malsch, M. & R. Hoekstra (1999) 'De publieke tribune: controlemiddel voor de rechtspraak of opvangruimte voor daklozen?' *Delikt & Delinkwent* 29: 737-755.
- Malsch, M., C.J. de Poot, M.W. Verkuyl en G. Wolters (2004) 'Hoe helder is de rechter? Leesbaarheid en begrijpelijkheid van strafrechtelijke vonnissen', *Nederlands Juristenblad* 22: 1112-1118.
- Malsch, M., G. Ijpelaar en H. Nijboer (2007) 'Publicatie van strafrechtelijke uitspraken. Evenwichtige rechtsontwikkeling of ijdelheid van de rechter?', blz. 95-114 in M. Malsch en N. van Manen (red.), *De begrijpelijkheid van de rechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Malsch, M., J.W. de Keijser, P.R. Kranendonk en M. de Gruijter (2010) 'Het verhoor op schrift of op band? De gevolgen van het 'verbaliseren' van verhoren voor het oordeel van de jurist', *Nederlands Juristenblad* 37: 2402-2407.

- Malsch, M., J.W. de Keijser en T. Riedijk (2011) 'Non-verbale uitingen: wel of niet opnemen in het proces-verbaal van verdachtenverhoren door de politie?' *Delikt & Delinkwent* 71: 1017–1026.
- Mierlo, A.I.M. van en F.M. Bart (2002) *Parlementaire geschiedenis: herziening van de Wet op de rechterlijke organisatie*, Deventer: Kluwer.
- Opijnen, M. van (2011) 'Jurisprudentiestatistiek. Over de publicatie, annotatie en citatie van rechterlijke uitspraken', *Nederlands Juristenblad* 32: 2142–2150.
- Pol, U. van de (1986) *Openbaar terecht. Een onderzoek van het openbaarheidsbeginsel in de strafrechtspleging*, dissertatie, Amsterdam: VU.
- Poot, C. de, M. Verkuyl en M. Malsch (2007) 'Leesbaarheid maakt gebrek aan kennis zichtbaar. Over de begrijpelijkheid van schriftelijke vonnissen', blz. 49–62 in: M. Malsch & N. van Manen (red.), *De begrijpelijkheid van de rechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Raad voor de rechtspraak (2011) *Klantwaarderingsonderzoek*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Reijntjes, J.M. (2012) 'Het ter zitting oproepen en horen van deskundigen', *Strafblad*, mei 2012, 120–127.
- Roos, Th.A. de (2006) *Is de invoering van lekenrechtspraak in de Nederlandse strafrechtspleging gewenst?*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Ruigrok, N., B. Kester, O. Scholten, N. Ismaili en M. Goudswaard (2011) *Rechtbankverslaggeving in een veranderend medialandschap. Een evaluatie van de Persrichtlijn 2008*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Ruiter, S., J. Tolsma, M. de Hoon, H. Elffers en P. van der Laan (2011) *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Den Haag: Boom/Lemma.
- Schuyt, C.J.M. (2002) 'Kwaliteit en kwaliteitsbeheer in de rechterlijke organisatie', *Trema mei*: 273–277.
- Spronken, T. (2012) 'Het strafrecht als vergiet en het ZSM-model als snelkookpan', *Nieuwsbrief Strafrecht* 4: 373–376.
- Thibaut, J. & L. Walker (1975) *Procedural justice: a psychological analysis*, Hillsdale: Wiley.
- Tiersma, P.M. en L.M. Solan (red.) (2012) *The Oxford Handbook of Language and Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Tonry, M. (2008) *Crime and justice: a review of research*, Chicago: University of Chicago Press.
- Tyler, T.R. (1990) *Why people obey the law*, New Haven: Yale University Press.
- Tyler, T.R. (2009) 'Procedural justice', blz. 25–40 in J.D. Lieberman en D.A. Krauss (red.) *Jury psychology: social aspects of trial processes*, Farnham: Ashgate.
- Tyler, T.R. en E.A. Lind (1992) A relational model of authority in groups, *Advances in Experimental Psychology* 25: 115–191.
- Velthoven, B.C.J. van en C.M. Klein Haarhuis (2010) *Geschildbeslechtigingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Vrij, A. & F.W. Winkel (2010) 'Leugendetectie door te letten op non-verbaal gedrag', blz. 66–688 in P.J. van Koppen, H. Merckelbach, M. Jelicic & J.W. de Keijser (red.) *Reizen met mijn rechter: Psychologie van het recht*, Deventer: Kluwer, 2010.
- Vruggink, J. (2002) 'Het is ook maar een baan. Daders over spelers in het strafproces', blz. 53–64 in M. Malsch (red.) *De burger in de rechtspraak. Ervaringen en percepties van niet-professionele procesdeelnemers*, Den Haag: Elsevier juridisch (Recht der Werkelijkheid).
- Wagenaar, W.A. (2008) *Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken: bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Wemmers, J.M. (1996) *Victims in the criminal justice system*, Den Haag/Amsterdam/New York: WODC/Kugler Publications.
- Werd, M.F.J.M. de (2001), 'De openbare uitspraak. Reconstructie van een verwaarloosde leer', *Nederlands Juristenblad* 2: 67–74.

6 TRANSPARANTIE: STUREN EN GESTUURD WORDEN

René Westra

“De rechtspraak betracht een hoge mate van transparantie, zowel waar het gaat om rechterlijke beslissingen in individuele zaken als met betrekking tot het functioneren van de organisatie als geheel. Rechterlijke beslissingen worden duidelijk, eenduidig en begrijpelijk gemotiveerd en indien nodig toegelicht met het oog op de verantwoording aan partijen en de samenleving. De Rechtspraak legt jaarlijks rekenschap af over de geleverde prestaties en de inzet van middelen.”
(Raad voor de rechtspraak 2010a: 26)

6.1 INLEIDING

Tien jaar geleden verscheen het WRR-rapport *De toekomst van de rechtsstaat*. Daarin komt een beeld van de rechtspraak naar voren waarin nauwelijks zorgen doorklinken. De verhoudingen in het staatsbestel zijn redelijk uitgekristalliseerd. Er wordt gewezen op de mogelijke spanning door de komst van de Raad van de rechtspraak tussen de professionele autonomie van de rechter en de eisen die aan een moderne bedrijfsvoering worden gesteld.

“Met inachtneming van de rechterlijke onafhankelijkheid mag van rechters ook een efficiënte bedrijfsvoering gevraagd worden. (...) Deze spanning is echter bij elke moderne professionele organisatie aanwezig” (2002: 188).

Hoe anders is het beeld in 2012. Het citaat bovenaan dit stuk komt uit de toekomstverkenning van de rechtspraak in 2020. Het is een antwoord op kritische geluiden uit de samenleving over de rechtspraak. Kwalificaties als ‘wereldvreemd, ondeskundig, niet-communicatief, geen uitleg, niet-cliëntgerichtheid, enzovoorts’ zijn zorgelijk. Transparantie is essentieel. Van Kuijck (2007: 193) spreekt zelfs over eisen waar de verantwoording van de rechtspraak aan de maatschappij dient te voldoen. Dit in het licht van de legitimiteit van de rechtspraak. Hij constateert een probleem van een mondigere wordende burger en de behoefte aan een responsieve overheid, waarvan de rechtspraak deel uit maakt. Brouwer (2009: 60) noemt een (vermeend) gebrek aan openheid de ‘achilleshiel van de rechtspraak’. Doordat de rechtspraak – uit functionele overwegingen – niet volledig open kan zijn over het rechtspreken, kan zij in beperkte mate deelnemen aan het maatschappelijke debat over de toenemende openheid in alle sectoren van de samenleving. Een dilemma voor het beeld van de toekomst van de rechtspraak.

Een ander dilemma ontstaat als er extra aandacht is voor de rechtspraak, omdat men verwacht ‘iets’ te vinden. Kor (2008) wijst op de risico’s die de rechtspraak loopt door de medialisering van het recht. Veel rechters slaan die ontwikkeling ook met zorg gade, anderen zien juist kansen (Van Kleef en Van Kleef 2011; Visser 2008: 350). Westra signaleert een toenemende politisering van de rechtspraak (Westra 2011). De voorzitter van de Raad voor de rechtspraak Van den Emster stelt dat

“de wetgever intervenueert de laatste tijd in toenemende mate in het werk van de strafrechter” (Van den Emster 2012a).

Een dergelijke ontwikkeling baart hem grote zorgen. Hij staat daarin niet alleen. Brenninkmeijer meent dat:

“(D)e wetgever heeft de rol van de rechter voor een belangrijk deel afgeschaft. De politiek dreigt de rechtspraak nu zo te beperken dat de vraag rijst of er nog wel wat over blijft” (NRC *Handelsblad* 2012).

25 jaar eerder had hij al geconstateerd dat het ontbreken van een heldere positionering van ‘de rechter in ons constitutionele recht’ lastig kan zijn voor het weerstand bieden tegen druk van financiële en politieke afwegingen vanuit het democratische bestuur (Brenninkmeijer 1987: 244–254). Zo heeft recente wetgeving over minimumstraffen geleid tot felle reacties van de advocatuur en de rechtspraak.¹ Mak (2008: 150) duidt op het spanningsveld tussen de klassiek-rechtsstatelijke beginselen en de beginselen van New Public Management waarbij transparantie, efficiëntie en effectiviteit de belangrijkste zijn. In de voorliggende studie gaan we met de rationaliteitsbenadering een slag verder.

In de Rechtspraaklezing 2009 roept Stuiveling (2009) de rechtspraak op tot transparantie van de beschikbare kennis en inzichten in de samenleving door een nieuwe vorm van responsiviteit. Deze signaalfunctie kan de beleidsmakers helpen het beleid te verbeteren. Een jaar later pakt Eradus (2010) deze responsiviteit op en vertaalt die naar de interne organisatie van de rechtspraak. In het ideale gerecht is de indeling naar drie rechtsgebieden losgelaten en zijn rechters gericht op de behoeften van de samenleving. Het gerecht wordt – vanuit dit perspectief – een vraaggerichte organisatie. Dit betekent ook aandacht voor ‘verdergaande automatisering van bulkprocessen, waarmee zaken sneller, eenvoudiger en goedkoper kunnen worden afgedaan’, hetgeen hoge eisen stelt aan de interne organisatie en de sturing van de rechtspraak en – met name – het gerecht.

In deze bijdrage staat de transparantie van het gerecht centraal. Wat betekent transparantie voor het beheren en het besturen van het gerecht? Kan de externe wens naar transparantie zijn ingegeven door een behoefte aan sturing van de rechtspraak? Kan interne transparantie leiden tot externe sturing? Om – in het licht van de behoefte aan een perspectief op de toekomst van de rechtspraak – op deze vragen een antwoord te kunnen geven is het van belang de rechtspraak en het gerecht vanuit meerdere perspectieven te bekijken.

De rechtspraak is een sterk door de juridische rationaliteit gedomineerde staatsmacht. Bij de juridische rationaliteit wordt uitgegaan van een gesloten stelsel van juridische normen en waarden (rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, rechtseenheid e.a.) dat leidt tot verantwoord juridisch denken en handelen. Zo zijn er meerdere rationaliteiten te onderkennen, zoals in paragraaf 6.3 nader zal blijken. Als het primaire proces is ingericht volgens de juridische rationaliteit en de intellectuele en professionele ontwikkeling van de bepalende professionals hierdoor is bepaald, werkt dit door in het denken en handelen in en van de organisatie. Als de werkelijkheid van het gerecht strikt wordt beschouwd vanuit de juridische rationaliteit, het referentiekader van de rechters, bergt dit het gevaar in zich dat ontwikkelingen rond de bekostiging (economische rationaliteit), sturingsbehoefte (politieke rationaliteit) of de werkbeleving en motivatie (psychologische rationaliteit) buiten beeld blijven. We zullen zien dat dit consequenties heeft voor de transparantie van het gerecht, nu en in de toekomst.

6.2 VRAAGSTELLING

Er is nog weinig multidisciplinair onderzoek gedaan naar transparantie van de rechtspraak. En zeker niet naar de huidige rechterlijke organisatie van rechtbanken en appelcolleges.² Met de invoering van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) in 2002 krijgt het gerechtsbestuur een belangrijke rol toebedeeld. De commissie-Deetman (2006: 36) constateert vijf jaar later dat er een forse slag is gemaakt, maar dat de nadruk nog te veel ligt op het beheren. De commissie signaleert een gat tussen de sturingsambitie van de Raad voor de rechtspraak en het sturend vermogen binnen de rechtspraak.

De voorliggende studie beoogt de transparantie van ‘het gerecht’ in kaart te brengen. De gerechten vormen het hart van de rechtspraak: daar vindt het primaire proces plaats. We beperken ons tot de rechtbanken en appelcolleges. De Hoge Raad en de Raad van State vallen buiten het aandachtsgebied van deze studie, daar deze rechtscolleges ook na 2002 een bijzondere plaats innemen. Deze colleges vallen ook buiten de invloedssfeer van de Raad voor de rechtspraak. Omdat over de Hoge Raad ook voor deze studie enkele

interessante opmerkingen kunnen worden gemaakt, is paragraaf 6.6.6 aan de Hoge Raad gewijd. Dit nadat een eerste analyse van de ‘gewone’ gerechten – rechtbanken en appelcolleges – heeft plaatsgevonden waardoor verschillen met de Hoge Raad duidelijker naar voren komen.

In paragraaf 6.1 is geconstateerd dat de rechtspraak sterk wordt gedomineerd door de juridische rationaliteit. Om te voorkomen dat het onderzoek naar transparantie wordt beïnvloed door een mono-rationele benadering, is gekozen voor een multidisciplinaire opzet. Mocht blijken dat andere rationaliteiten geen invloed hebben, dan is dat (ook) een constatering.

6.2.1 ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale onderzoeksvraag naar de transparantie van het gerecht is vertaald naar een viertal onderzoeksvragen, die we als leidraad nemen voor deze studie. Achter elke vraag staat waar deze wordt behandeld.

De *eerste* onderzoeksvraag richt zich op de rationaliteitenbenadering: heeft de rationaliteitenbenadering een meerwaarde om inzicht te verkrijgen in de relatie rechtspraak en transparantie vanuit het perspectief van het gerecht? De rationaliteitenbenadering zal in paragraaf 6.3 nader worden uiteengezet. In de volgende paragrafen zullen mogelijke spanningsvelden tussen de rationaliteiten worden geduid.

De *tweede* onderzoeksvraag richt zich op het instrumentarium van het bestuur van een gerecht: over welke instrumenten beschikt het bestuur om de gewenste transparantie van het gerecht te verkrijgen? In de paragrafen 6.4 en 6.5 zullen de interne respectievelijk externe transparantie aan de orde komen. Hiermee wordt de basis gelegd voor het beeld van de transparantie van het gerecht.

De *derde* onderzoeksvraag richt zich op sturing: is er een relatie tussen sturing en transparantie van de rechtspraak vanuit het perspectief van het gerecht? In paragraaf 6.6 komt de rolopvatting van het management van het gerecht (i.c. het bestuur) aan de orde alsmede de sturingsbehoefte van het bestuur. Paragraaf 6.7 is een gedachtenexperiment: is het mogelijk een schets te geven van de rolopvattingen van de rechter? En wat voor effecten heeft meer transparantie op zijn functioneren?

De *vierde* en laatste onderzoeksvraag richt zich op de toekomst: is het mogelijk indicatief enkele scenario’s op te stellen als logische gedachtenconstructies voor een toekomstverkenning naar de relatie tussen gerecht en transparantie? In paragraaf 6.8 wordt een viertal scenario’s geschetst. Deze zijn

vooral bedoeld om ontwikkelingen te doordenken en ‘logische’ toekomstperspectieven te belichten. Paragraaf 6.9 bevat de conclusies en aanbevelingen voor nader onderzoek.

Box 6.1

Intermezzo's

Om het betoog te illustreren zijn in de tekst intermezzo's opgenomen. Deze stukjes hebben niet de pretentie wetenschappelijk onderbouwd te zijn. Ze beogen het betoog te ondersteunen en 'buitenstaanders' indringender kennis te laten maken met de 'wereld van de rechtspraak'.

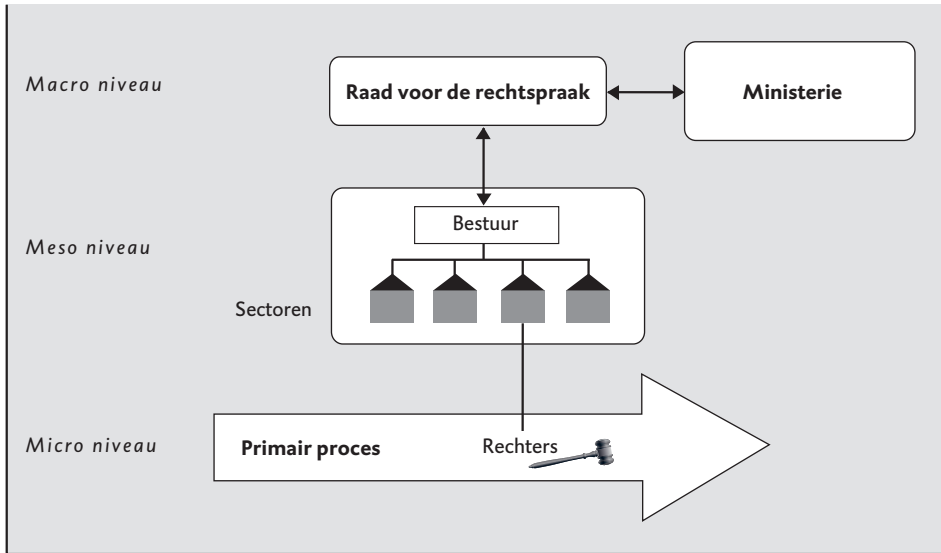
6.2.2 BELANGRIJKE AFBAKENINGEN

In de voorliggende studie staan de begrippen rechtspraak en transparantie centraal. Het is goed om beide begrippen in te kaderen. Tevens is de instelling van de Raad voor de rechtspraak het startpunt in de tijd van deze studie.

a. Rechtspraak op niveau

Het is lastig te spreken van 'de rechtspraak'. Dat is voor deze studie een te ruim begrip. We maken onderscheid tussen het primaire proces, waarin de rechter en het rechtspreken centraal staan (microniveau), het gerecht als relatief zelfstandige organisatorische eenheid (mesoniveau) en de Raad voor de rechtspraak, ministeries en parlement (macroniveau). In deze bijdrage zal de analyse van de transparantie zich vooral richten op het mesoniveau. Bij het bestuur (mesoniveau) komen de informatieverzoeken binnen van de raad (macroniveau) en uit de omgeving van het gerecht. Op bestuursniveau wordt besloten welke informatiebehoefte aan de sectoren en medewerkers (microniveau) wordt gevraagd en welke informatie aan wie wordt verstrekt. Het bestuur is het knooppunt van de informatie-uitwisseling op mesoniveau. De kaders voor de transparantie van het primaire proces worden door het bestuur bepaald.

Figuur 6.1



b. Transparantie: rationaliteiten en sturing

Transparantie is een begrip dat het afgelopen decennium steeds vaker wordt gebruikt. In 2000 spreekt De Moor-van Vugt (2001) nog over een ‘toevormiddel’ in discussies over verantwoording en toezicht. Scholtes (2007: 217) heeft het over transparantie als een soort ‘maatschappelijke multivitaminen’. Door de positieve duiding wordt volgens haar het begrip transparantie (te) snel gebruikt. Onder transparantie wordt verstaan ‘de mate waarin het gerecht open, toegankelijk en inzichtelijk is’. Ofwel, welke informatie kan worden verkregen (open), waar is de informatie te vinden (toegankelijk) en is duidelijk wat de informatie betekent (begrijpelijk)?

Of de informatie voldoende begrijpelijk is hangt af van de persoon die de informatie ontvangt en de context waarin deze kan worden gebruikt (Schokker 1996). Informatie kan maar al te gemakkelijk leiden tot informatie-overlast (Idenburg 1985).

Om de transparantie van een gerecht inzichtelijk te kunnen maken hanteren we de rationaliteitsbenadering (zie 6.3). Zijn er dominante rationaliteiten en wat betekent dit voor de transparantie van een gerecht? Omdat van het bestuur wordt verwacht dat dit de transparantie gebruikt om doelen te bereiken, leggen we ook een relatie met het vraagstuk van de sturing. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen sturingsbehoefte en sturend vermogen. Dit onderscheid is relevant voor het duiden van de verschillende transparantiebehoeften. Is de sturing met de beschikbare informatie effectief?

c. Instelling Raad voor de rechtspraak in 2002

In deze bijdrage wordt de komst van de Raad voor de rechtspraak in 2002 als startpunt van de beschouwing van de rechtspraak gehanteerd. Voor 2002 was er een directe verhouding tussen het ministerie en de gerechten. Met de komst van de raad zijn er belangrijke veranderingen doorgevoerd in deze relatie. De rechtspraak en het ministerie hebben zich ‘gezet’ in deze constellatie. De raad heeft in de afgelopen tien jaar een duidelijke positie ingenomen. De aanwezigheid van bestuurders in de raad van buiten de rechtspraak is belangrijk geweest voor met name de financieel-economische inbreng. Gezamenlijk met de komst van de bestuurders/niet-rechter (directeuren bedrijfsvoering) op de gerechten werd een andere cultuur zichtbaar, die gevoeliger is voor managementvraagstukken en managementbenaderingen die in beleidsorganisaties als ministeries gangbaar zijn (WRR 2012: 190; Straathof & Van Dijk 2003; Berendsen 2007). De Hoge Raad en de Raad van State vallen buiten de invloedssfeer van de Raad voor de rechtspraak.

6.2.3 SCHETS VAN EEN GERECHT

Voor deze studie is het goed een beeld van de organisatie van een gerecht te hebben. Dit kan als referentiekader fungeren voor de analyse die we vervolgens uitvoeren. Voor een goed begrip van de formele organisatie van een gerecht zijn de volgende elementen essentieel:

- elk gerecht kent een bestuur bestaande uit een president (voorzitter³), directeur bedrijfsvoering (niet-rechtsprekend lid) en 2 tot 4 sectorvoorzitters. (art. 15 Wet RO);
- de besturingsfilosofie is die van ‘integraal management’; dit geldt voor het bestuur en voor de bestuursleden m.b.t. de sectoren/bedrijfsbureau waarvoor ze verantwoordelijk zijn;
- de bestuursleden krijgen een tijdelijke benoeming; de rechterlijke leden blijven rechter en ontvangen boven hun rechterssalaris een toelage als bestuurslid (art 16 Wet RO);
- elk gerecht kent – maximaal 4 – sectoren (sectormodel) met een sectorvoorzitter als verantwoordelijke (art. 20 Wet RO); een sector kan weer onderverdeeld zijn in teams en/of kamers met team- resp. kamervoorzitters als verantwoordelijke;
- binnen een gerecht zijn drie geledingen te onderscheiden: de rechters (raadsheren), de secretarissen (en stafjuristen) en de administratie (griffie); het onderscheid tussen deze drie geledingen is redelijk fundamenteel, zowel in de structuur als in de cultuur van een gerecht (Visitatiecommissie Gerechten 2010: 26).

- de bedrijfsvoering geschiedt geconcentreerd (sector bedrijfsvoering of bedrijfsbureau) of deels ook binnen de sectoren; de directeur bedrijfsvoering is verantwoordelijk;
- voor de facilitaire zaken (bodes, post, repro, huisvesting, bewaking, enzovoorts) is er een facilitaire dienst binnen een gerechtsgebouw; veelal vormt deze dienst een onderdeel van de rechtbank als er meerdere gerechten in eenzelfde gebouw zijn gehuisvest;
- bij rechtbanken worden ongeveer 90 procent van de zaken door een enkelvoudige kamer (één rechter) afgedaan en 10 procent meervoudig, terwijl bij de gerechtshoven juist 90 procent door een meervoudige kamer (drie rechters) wordt afgedaan en 10 procent enkelvoudige.

Met de herziening van de Gerechtelijke Kaart per 1 januari 2013 wordt de organisatiestructuur aangepast. De belangrijkste wijzigingen in het licht van deze studie zijn de volgende.

- Het bestuur gaat bestaan uit 3 bestuursleden: president, een rechterlijk lid (portefeuillehouder kwaliteit) en een niet-rechterlijk lid (m.n. portefeuillehouder bedrijfsvoering). Zij richten zich op het besturen van het gerecht. De afdelingsvoorzitters en/of teamvoorzitters nemen de managementtaak over. De sectorstructuur wordt losgelaten. Elk gerecht kan de indeling van het gerecht in afdelingen en/of teams zelf vormgeven. Omdat niet is voorgeschreven wat het aandachtsgebied van de afdelingen en teams dient te zijn, komen diverse varianten voor (publiek/privaat, bestuur/civil/straf, enzovoorts).
- Door de voorgestelde schaalvergroting (van 17 naar 10 rechtbanken⁴ en van 5 naar 4 gerechtshoven) wordt de span of control van de besturen groter, zowel qua medewerkers als qua geografisch gebied. Dit stelt eisen aan de bestuurskracht van de besturen en de managementvaardigheden van de leidinggevendenden van de afdelingen en/of teams.
- In 2011 is een centrale staforganisatie voor de gehele rechtspraak opgezet (het Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak) die diverse bedrijfsvoeringstaken van de gerechten en de Raad overneemt.

6.3 RATIONALITEITENBENADERING EN TRANSPARANTIE

Alvorens dieper in te gaan op de transparantie van de rechtspraak en het gerecht is het zinvol een moment stil te staan bij het referentiekader dat kan worden gebruikt om naar de werkelijkheid van de rechtspraak te kijken. Snellen (1987; 2002: 323) heeft gewezen op het belang van het onderkennen van de relatie tussen de rationaliteiten voor het overheidsbeleid. Met de rationaliteiten kan het overheidshandelen beter worden begrepen (Overkleef-Verburg 1998: 269). En wat betekent dit voor het handelen binnen de rechtspraak? In deze paragraaf staat het vinden van een antwoord op deze vraag centraal.

6.3.1 DE RATIONALITEITENBENADERING

In zijn Tilburgse oratie heeft Snellen de rationaliteitenbenadering binnen het openbaar bestuur geïntroduceerd. Hij ziet rationaliteiten als gesloten stelsels van criteria voor verantwoord handelen van het overheidsbeleid. Hij onderscheidt de politieke, juridische, economische en sociaalwetenschappelijke rationaliteit. Ten aanzien van de verhouding tussen de rationaliteiten merkt hij op:

“...dat zij elkaar verdringen, zo niet trachten uit te sluiten. Daarin komt tot uitdrukking dat de levenssferen zich ten opzichte van elkaar hebben verzelfstandigd. Wat in de ene levenssfeer rationaal is, wordt door de andere als zodanig ontkend” (Snellen 1987: 5).

Het overheidshandelen kan volgens Snellen worden gezien als de uitkomst van het spanningsveld van de (vier) rationaliteiten. In een studie (Westra 2006) naar de fraudebestrijding is de rationaliteitenbenadering gebruikt om het gedrag van bestuurders, ambtenaren en professionals te begrijpen. Dat ging tot zekere hoogte. Aan het model ontbrak één rationaliteit: de psychologische rationaliteit. Met het penta-rationaliteitenmodel kan nu de brug tussen theorie en praktijk worden geslagen. Beleid en uitvoering kunnen worden gerelateerd aan het handelen binnen het openbaar bestuur. En omgekeerd kan het handelen betekenis krijgen door inzichten vanuit welke rationaliteit het beleid en uitvoering wordt belicht.

Het gebruik van de rationaliteitenbenadering om de werkelijkheid beter te begrijpen kan er ook in resulteren, dat wat vanuit de ene rationaliteit een relevant vraagstuk is, door een andere rationaliteit niet als relevant wordt onderkend, wellicht zelfs niet als vraagstuk wordt herkend. Wat de kernwaarden voor de ene rationaliteit zijn kunnen ondergeschikte of irrelevante waarden zijn voor andere rationaliteiten. Wat tot uiting kan komen in de werkprocessen, resultaten, maar ook in het leiderschap binnen organisaties (Bennis & Nanus 1985; Bolman & Deal 1991; Sparrow 2000). Binnen de gerechten speelt de dominantie van de juridische rationaliteit een belangrijke rol. Leiderschap wordt sterk gerelateerd aan de herkenbaarheid van deze rationaliteit. De functie van president – als hoogste functionaris van een gerecht – is omgeven met symbolen. Dit was in het verleden nog sterker door zijn expliciete rol in het primaire proces bij gevoelige en maatschappelijk relevante geschillenbeslechtingen als kort gedingen. Met de aanpassing van de Wet RO in 2002 is er een scheiding gemaakt tussen de bestuurlijke en inhoudelijke rol (art. 15 lid 2 Wet RO). Juist in de bestuurlijke rol komt nu de waardeoriëntatie naar voren: in hoeverre is hij gevoelig voor inzichten uit andere rationaliteiten dan alleen de ‘eigen’ juridische rationaliteit? Begrijpt hij de politieke context van financieel-gedreven regelgeving als de verhoging van de griffierechten?

Met de rationaliteitenbenadering wordt duidelijk dat vanuit de ene wetenschappelijke discipline consistente beelden van de samenleving kunnen worden opgesteld, die niet overeenstemmen met beelden uit andere disciplines. Dezelfde ‘feiten en omstandigheden’ kunnen leiden tot verschillende interpretaties. De eerdergenoemde studie naar de fraudebestrijding laat zien dat de aanwezigheid van functionarissen, die vanuit meerdere rationaliteiten handelen, in de fraudebestrijding leidt tot onbegrip, conflicten en miscommunicatie. Uiteindelijk resulteert dit in grenzen aan sturing op en binnen de fraudebestrijding. Vooral de juridische en economische rationaliteit blijken elkaar ‘niet te begrijpen’ en te strijden om dominantie. De juridische rationaliteit, gericht op aspecten als normschendingen, waarheidsvinding, rechtsgehalte en rechtszekerheid, heeft een andere oriëntatie dan de gerichtheid op productiedoelstellingen, kosten-batenafwegingen en doelmatigheidsvragen vanuit de economische rationaliteit.

6.3.2 RATIONALITEITEN EN RECHTSPRAAK

Kan de rationaliteitenbenadering een meerwaarde betekenen voor het doordenken van de managementbenadering binnen de rechtspraak? Deze vraag kan worden opgesplitst in drie deelvragen:

- welke rationaliteiten zijn relevant voor het begrijpen van het handelen binnen een gerecht (met name het bestuur als verantwoordelijke voor het management van het gerecht)?
- zijn er rationaliteiten, die in de huidige managementbenadering van gerechten veelal geen rol spelen maar waarvan wel wordt onderkend dat deze relevant zijn?
- zijn de verhoudingen tussen de rationaliteiten aan het veranderen?

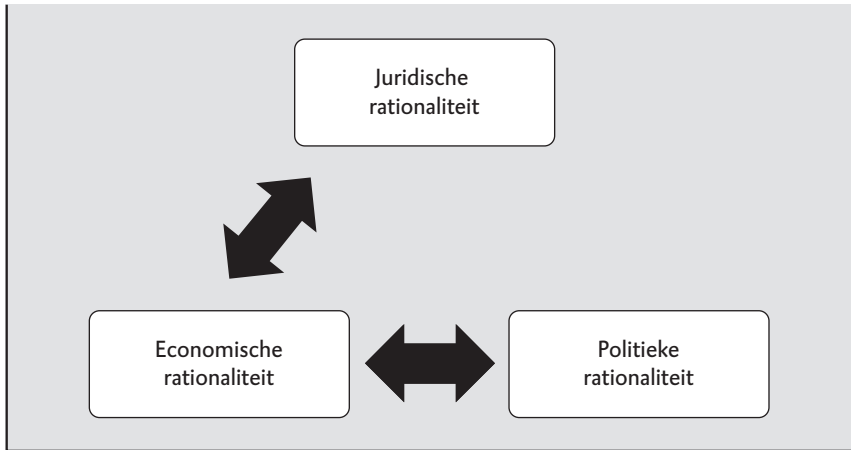
De rechtspraak is een van oudsher sterk op professionals georiënteerde organisatie (Brommet 2002). De juridische rationaliteit is daarbinnen dominant. Deze heeft de cultuur van de rechtspraak en de gerechtelijke organisatie gevormd. Waarbij ‘organisatie’ enige decennia geleden eerder – in termen van Mintzberg (1979) – een adhocratie was dan een professionele bureaucratie. De komst van de Raad voor de rechtspraak in 2002 heeft de omslag naar een professionele organisatie versterkt. Daarbij hebben de managementafspraken van de raad met de gerechten een belangrijke rol gespeeld. Niettemin, de juridische rationaliteit is nog steeds dominant binnen de gerechten. Het primaire proces, de positie van het rechterlijk personeel en de bestuursstructuur bevestigen dit. De juridische professionaliteit en de kwaliteit van de resultaten van het primaire proces staan bij rechters voorop.

Door de professionals worden de productieafspraken met de raad ervaren als een bedreiging van de juridische professionaliteit en kwaliteit.⁵ Ondanks de werkdruk geven de aard van het werk en het maatschappelijke aanzien voldoening (Makin, Cooper & Cox 1996). Het ‘esprit de corps’ van de rechters is sterk. De aanwezigheid van een eigen opleidingsinstituut (SSR) en de RAIO-opleiding⁶ zijn bindende cultuurelementen.⁷ De toetreding tot het rechterschap neemt tijd en gaat via diverse schijven. Is men eenmaal rechter, dan verkeert men door de benoeming voor het leven in een relatief onbedreigde positie. Bij het bestuur en de leiding van de sector (managementteam) ligt de zorg voor het scheppen van de randvoorwaarden om het primaire proces zo professioneel mogelijk te laten plaatsvinden.

De economische rationaliteit is het meest herkenbaar in de bekostigings-systematiek en de productieafspraken met de raad. Voor het bestuur komen hier de juridische en economische rationaliteit bij elkaar. Welke afwegingen moet het bestuur maken? Daar speelt ook de psychologische rationaliteit een rol. Wat is de motivatie van rechters het rechterlijk ambt te vervullen? Welke invloed hebben de afspraken met de raad op de werkdruk en werkbeleving? En wat betekenen deze afwegingen voor de rolopvatting van het bestuur? Vragen die later aan de orde zullen komen. Ze illustreren het belang zicht te hebben op het spanningsveld tussen – zeker – de juridische, de economische en de psychologische rationaliteit.

De tweede vraag kan worden beantwoord door de rechtspraak van een afstand te aanschouwen. Dus boven de verschillende rationaliteiten staan en bezien waar er vanuit een rationaliteit wel invloed wordt uitgeoefend op de rechtspraak en op het gerecht, maar de huidige managementbenadering hierop niet is ingericht. Het antwoord op deze vraag is relatief eenvoudig te geven: met name de politieke rationaliteit (Buruma 2011). Juist vanwege het uitgangspunt van de onafhankelijke rechtspraak is de cultuur van de rechtspraak doordrenkt van de gedachte dat de politiek de rechtspraak ‘met rust laat’ en omgekeerd de rechtspraak zich onthoudt van beïnvloeding door de politiek. Den Tonkelaar spreekt van onafhankelijkheid en onpartijdigheid als ‘twee aspecten van neutraliteit’ (Den Tonkelaar 2009: 22). Deze logica vertaalt zich ook tot (formele) spelregels binnen de rechtspraak om zich afzijdig te houden van politieke bemoeienissen (Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 2009).⁸ Het lid zijn van een bestuur is onverenigbaar met het lid zijn van de regering, de Eerste of Tweede Kamer (art. 15 lid 8 Wet RO).

Figuur 6.2



Naast de politieke rationaliteit wordt steeds vaker aandacht geschonken aan de sociaalwetenschappelijke rationaliteit als relevante inbreng in het primaire proces. Dit betreft met name de vertaling van sociaalwetenschappelijke resultaten naar de juridische betekenis ervan voor de behandeling en beoordeling van een zaak. Ook vakinhoudelijke inzichten van bijvoorbeeld getuige-deskundigen vragen een vaker een scherper begrip van sociaalwetenschappelijke disciplines.

De politieke rationaliteit wordt dus gezien als een bedreigende rationaliteit en de sociaalwetenschappelijke rationaliteit als een ondersteunende rationaliteit. Dat de rechtspraak de politieke rationaliteit zelf zou kunnen gebruiken om haar positie beter te markeren (verdedigen) wordt ervaren als een precare opstelling voor een onafhankelijke staatsmacht. Van den Emster (2011) verwoordt het als volgt:

“De rechter kan die centrale rol in de rechtsstaat alleen vervullen als hij het vertrouwen heeft van de burgers en van die andere instituties. Daarmee raakt het vertrouwen in de rechtspraak het vertrouwen in de rechtsstaat. Het is van groot belang dat aan alle zijden van de trias dit besef bestaat. Voor de omgang tussen de instituties die onderdeel zijn van de staatsmachten dient het vertrekpunt te zijn het respect voor elkaars domein en bevoegdheden”.

Om de onafhankelijkheid van de rechters te benadrukken, zijn enkele maatregelen getroffen. Zo is op de site van elk gerecht een openbaar register met de nevenbetrekkingen van de rechters (incl. plaatsvervangers) en bestuursleden toegankelijk. Daarnaast zijn er landelijke richtlijnen waar rechters zich aan dienen te houden (Gedragscode Rechtspraak 2010, Leidraad nevenfuncties 2009, Leidraad onpartijdigheid van de rechter 2004).

De derde vraag is ook het beste te beantwoorden van enige afstand en over een langere periode. Dan wordt zichtbaar dat de economische rationaliteit sinds 2002 een steeds dominantere rol vervult in het domein van de rechtspraak. Het bekostigingssysteem en de strakker wordende sturing op aantallen plus een jarenlange efficiëntiekorting van een procent maakt dat de afhankelijkheid van de financiële bron, het ministerie, groter wordt (Buddendijk 2006: 446). Daarnaast groeit de invloed van de politiek en de media op de beeldvorming van de rechtspraak (Kor 2008). In sterke mate valt dit terug te vinden in het voorstel de griffierechten te verhogen (Bauw, Van Dijk en Van Tulder 2010: 2528; Westra 2011: 141). Met de voorgestelde invoering van het (economische) profijtbeginsel bij het bepalen van de hoogte van de griffierechten – een noodzakelijke bijdrage aan de kosten om tot de rechter toegelaten te worden – wordt ingegrepen in het wezen en de toegankelijkheid van de rechtspraak. Het feit dat het element van profijtbeginsel in dit voorstel zonder fundamentele discussie lang stand heeft gehouden, bevestigt de dominantie van de economische rationaliteit achter deze vanuit de politiek ingebrachte gedachte om de kosten voor de rechtspraak te beheersen.⁹

6.3.3 RATIONALITEITEN EN TRANSPARANTIE

Nu we hebben vastgesteld dat het uitmaakt vanuit welke rationaliteit naar de werkelijkheid wordt gekeken, is het relevant te bezien wat dit betekent voor transparantie. Heeft een jurist een andere informatiebehoefte dan een econoom of een politicus? Om dat te analyseren is het goed te letten op de informatie die nodig is om vanuit de betreffende rationaliteit de werkelijkheid te kunnen beoordelen. Om dat nader te kunnen duiden wordt gekeken naar het primaire proces. Dus welke vragen zouden kunnen worden gesteld? Ter illustratie een aantal vragen per rationaliteit.

Vanuit de *juridische rationaliteit* kan worden gevraagd:

- op welke gronden is er gewraakt?
- is er enkelvoudig/meervoudig gezeten?
- is er voor en/of na de zitting geraadkamerd?
- is mediation voorgesteld?
- wat is het aanhoudingspercentage (straf)?
- wat is de reden dat men in hoger beroep gaat?

Vanuit de *economische rationaliteit* kan worden gevraagd:

- wat is de normproductiviteit per rechter/medewerker en wat wordt gepland respectievelijk gerealiseerd?
- wat is de productiecapaciteit van het gerecht (uitgaande van de normproductiviteit)?

- hoeveel tijd was er voor een zitting beschikbaar?
- wat is de kostenstructuur (primaire proces/overhead)?
- lag er voor de behandeling van de zaak een korte notitie, een conceptvonnis, enzovoorts?
- welke taakverdeling is er binnen de combinatie (geheel/gedeeltelijk lezen e.d.)?
- waar staat het gerecht in de benchmark m.b.t. de overheadkosten?

Box 6.2

Intermezzo: voldoende minuten?

Jaarlijks wordt vastgesteld hoeveel minuten voor een bepaald type zaak staat. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar minuten voor rechterlijke ambtenaren (RA) en minuten voor gerechtshof ambtenaren (GA). Dit aantal betreft de volledige behandeling van de zaak: van voorbereiding tot en met vonnis/arrest schrijven en uitspreken. Het aantal minuten zegt dus niets over de zichtbaarheid van de rechter. Het aantal minuten is gerelateerd aan de gemiddelde zwaarte van het type zaak. Zo kan voor een kort geding enkele minuten staan en voor een megazaak een paar duizend minuten. Binnen het gerecht worden de minuten vertaald naar de aantallen te behandelen zaken per RA en GA. Bij de 'kleine zaken' vraagt dit een strakke planning van de rechter en secretaris: zij dienen een groot aantal zaken in een kort tijdsbestek te behandelen. Als een zaak op de zitting uitloopt, heeft dat in principe een effect op de lengte van de zitting niet op het aantal zaken van de betreffende zitting. Dit is mogelijk omdat bij het bepalen van het aantal minuten per type zaak is uitgegaan van een gemiddelde behandeling. Andere zaken kunnen minder tijd vergen. Dit mechanisme gaat fout wanneer het aantal minuten structureel niet toereikend blijkt te zijn. Hier kan de perceptie van de RA/GA botsen met de beelden van degenen die in 'Den Haag' het aantal minuten vaststellen.

Vanuit de *politieke rationaliteit* kan worden gevraagd:

- hoe vaak is tbs opgelegd?
- hoeveel allochtone medewerkers/rechters zijn binnen het gerecht werkzaam (diversiteit)?
- hoeveel wrakingsverzoeken zijn toegekend?
- hoe vaak wordt meervoudig gezeten, terwijl het in feite een zaak voor een enkelvoudige kamer is?¹⁰
- hoe verloopt het besluitvormingsproces in de raadkamer?

Vanuit de *psychologische rationaliteit* kan worden gevraagd:

- hoe staat het met de feedbackcultuur binnen het gerecht?
- hoe gaan rechters om met verdachten en rechtzoekenden (bejegening)?
- leveren het benoemingenbeleid en mobiliteitsbeleid spanningen op?
- hoe zijn de verhoudingen tussen de geledingen?
- hoe zijn de verhoudingen tussen de sectoren en bedrijfsvoering?

Box 6.3**Intermezzo: effectieve en efficiënte rechtspraak**

“Iedere politierechter heeft ervaren dat de verdachte die weet, althans het gevoel heeft dat er werkelijk naar hem is geluisterd en dat de rechter het dossier kende en op zijn argumenten heeft gelet, vrijwel nooit hoger beroep instelt. Maar ook weet iedere politierechter dat er een grote kans is dat de verdachte die dit niet ervaren heeft, juist daarom in appel gaat, ongeacht de inhoud van het vonnis. Ook bij civiele zittingen en de zittingen van de bestuursrechter geldt dat de gerustheid van de rechtzoekende op een eerlijke behandeling en daarmee de vrede die men kan hebben met een uitspraak, voor het overgrote deel afhangt van de bejegening van de partijen door de rechter” (Den Tonkelaar 2009: 27).

Het aantal vragen dat kan worden gesteld is bijna onuitputtelijk. Met de bovenstaande – uit de praktijk gedestilleerde – vragen wordt geïllustreerd hoe vanuit een rationaliteit naar het primaire proces kan worden gekeken. Het is duidelijk dat er verschillen zijn. Dat bevestigt de kans dat bepaalde onderwerpen buiten de scope van de ene rationaliteit kunnen vallen, terwijl ze voor een andere, en wellicht ook voor de ‘gezondheid van het gerecht’, wel relevant kunnen zijn.

Wanneer we deze bevindingen plaatsen in het perspectief van de eerste onderzoeksvraag – heeft de rationaliteitsbenadering een meerwaarde om inzicht te verkrijgen in de relatie rechtspraak en transparantie vanuit het perspectief van het gerecht? – dan is duidelijk dat het antwoord op deze vraag niet anders dan positief kan zijn. Juist breder kijken dan vanuit de juridische rationaliteit lijkt essentieel om zicht te krijgen op wat er binnen een gerecht plaatsvindt. In de volgende paragrafen zullen we hier nader op ingaan. Ook zullen ‘botsingen’ tussen rationaliteiten zichtbaar worden.

6.4 INTERNE TRANSPARANTIE

De tweede onderzoeksvraag luidt: over welke instrumenten kan het bestuur beschikken om de gewenste transparantie van het gerecht te verkrijgen? Ten aanzien de transparantie maken we een onderscheid tussen interne en externe transparantie. In paragraaf 6.4. komt de interne transparantie aan bod en behandelen we de belangrijkste instrumenten. In paragraaf 6.5 komt de externe transparantie aan de orde en geven we een beeld van de informatieverstrekking vanuit de gerechten en de raad aan geïnteresseerden buiten de rechtspraak.

6.4.1 INTERNE TRANSPARANTIE; WETTELIJK KADER

Gerechten zijn volgens de Wet RO zelfstandige eenheden waarbij het bestuur

“belast (is) met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht”.

Het bestuur draagt t.b.v. het gerecht zorg voor de automatisering en bestuurlijke informatie, voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de begroting, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van het gerecht, personeelsaangelegenheden en overige materiële aangelegenheden. Daarnaast heeft het bestuur tot taak

“binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen. Het voert daarover overleg met de sectorvergadering of de gerechtshofvergadering. Bij de uitvoering van deze taak treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in de concrete zaak.” (art. 23 Wet ro).

De besturen hebben geen directe invloed op het primaire proces, het rechtspreken, binnen het gerecht. De scope van het bestuur is slechts en alleen het eigen gerecht. Er is geen ‘natuurlijke’ opdracht om samen te werken of af te stemmen met andere gerechten. Ten aanzien van de bedrijfsvoering is het natuurlijk mogelijk dat bepaalde activiteiten (taken) gezamenlijk worden gedaan of dat deze bij elkaar worden ‘ingekocht’. De relatie met de Raad voor de rechtspraak is bij wet vastgelegd.

De Raad voor de rechtspraak houdt toezicht op de bedrijfsvoering van de gerechten, bereidt de begroting van de rechtspraak (raad en gerechten) voor en kent de uit de rijksbegroting verkregen budgetten toe aan de gerechten (art. 91 Wet RO). De raad kan gerechten aanwijzingen geven op het terrein van de bedrijfsvoering (art. 92 Wet RO). De raad heeft tevens tot taak

“ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit” (art. 94 Wet RO).

Het is van belang te onderkennen dat het de gerechten zijn die deze activiteiten ontplooiën, de raad kan uniforme rechtstoepassing en bevordering van juridische kwaliteit niet opdragen, wel stimuleren.

6.4.2 INTERNE TRANSPARANTIE: INSTRUMENTEN

Wanneer we kijken naar de informatieverstrekking tussen gerechten en de raad, dan is deze met name gericht op de bedrijfsvoering in ruime zin (resultaten primair proces en bedrijfsvoering in enge zin). Binnen de rechtspraak bestaat een groot aantal instrumenten om informatie over het primaire proces en het gerecht vast te leggen. De kern ervan wordt gevormd door de plannings- en verantwoordingsrelatie (P&V-relatie) tussen de raad en de gerechten (als afgeleide van de relatie tussen de minister en de raad). Binnen het gerecht is er weer een plannings- en verantwoordingsrelatie tussen het bestuur en de sectoren.

Er is dus sprake van een drievoudige 'loop' in de P&V-relatie. In het licht van de hier gehanteerde definitie van transparantie (de mate waarin de informatie over het gerecht bekend, toegankelijk en begrijpelijk is) is de interne transparantie van het gerecht gebaseerd op informatieverzoeken van de raad aan het bestuur. Het bestuur dient dat inzicht te bieden. De raad gaat niet zelf 'op zoek' naar informatie.

a. Planning

Volgens de Wet RO is de raad verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken met de minister en het nakomen van de productieafspraken door de gerechten. Beide afspraken betreffen aantallen en soorten zaken (Q) en prijzen voor deze zaken (P).

In mei stuurt de raad de jaarlijkse planningsbrief naar de gerechten. In deze planningsbrief staat welke elementen in het jaarplan van het gerecht moeten komen te staan, wat de prijzen van de zaken voor het planjaar zullen zijn en welke regels in acht moeten worden genomen. Deze planningsbrief wordt in het begin van het jaar aan de ACWB¹¹ ter advisering voorgelegd. De gerechten stellen op basis van deze planningsbrief een jaarplan (art. 31 Wet RO) op met daarin de beoogde productie (aantal plus type zaken), de formatie en de invulling van de kwaliteitscriteria.

Normaliter accordeert de raad het voorgelegde jaarplan (art. 33 Wet RO). Daarbij hanteert de raad een aantal spelregels, zoals de eis dat er sprake is van een sluitende begroting en veranderingen in aantallen zaken niet groter mogen zijn dan vijf procent. De raad kan ook zijn goedkeuring aan een jaarplan onthouden, hetgeen betekent dat er een nieuw plan moet worden ingediend.

Met de PxQ-bekostiging wordt het sturen op een gezonde financiële situatie van het gerecht relatief overzichtelijk. Door de afspraken met de raad is het voor een gerecht duidelijk over welk budget (PxQ) men kan beschikken.

Met het aantal zaken kan worden bepaald welke formatie passend is. Daarbij is het goed te realiseren dat de personele lasten voor een deel vastliggen daar rechters voor het leven worden benoemd (conform Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (WRRRA)). Het niet-rechterlijk personeel kent een aanstelling conform het ARAR. Het uitbreiden van de formatie rechters heeft dus een verstrekkend financieel gevolg.

Als een gerecht de *kosten* wil verlagen kan dat door 1. de productiviteit te verhogen (meer zaken per medewerker, dus bij gelijkblijvende productie worden de totale personeelskosten lager), 2. de kostenstructuur van het primaire proces verlagen (goedkoper personeel inzetten door delegatie van taken of verjonging personeel) en 3. het kostenniveau van de overhead verlagen (verkleinen bedrijfsvoering, sturen op kosten huisvesting e.d.).

De inkomstenkant kan het bestuur ook sturen. Als men de *inkomsten* wil verhogen kan dat door: 1. de productiviteit te verhogen (meer inkomsten met zelfde personeel), 2. zwaardere zaken doen met dezelfde capaciteit en 3. capaciteit die niet volledig wordt ingezet naar andere gerechten detacheren of zaken doen voor deze gerechten door deze capaciteit.

Box 6.4

Intermezzo: personeel en flexibiliteit

Omdat gerechten relatief zelfstandige organisaties zijn, worden medewerkers aangesteld door het gerecht en niet als ‘medewerker van de rechtspraak’ toegedeeld aan een gerecht. Dit betekent dat – eenvoudig gezegd – de verdeling van de productiecapaciteit binnen de rechtspraak slechts indirect vanuit de raad kan worden beïnvloed. Gerechten kunnen onderling afspraken maken om medewerkers te detacheren als de gerechten dit wenselijk vinden.

De raad wordt geïnformeerd over de aantallen medewerkers, rechterlijk en niet-rechterlijk personeel en het schaalniveau. Op deze wijze beschikt de raad over een landelijk beeld van het personeel dat bij de rechtspraak werkzaam is.

b. Verantwoording

Het jaarverslag is het formele verantwoordingsdocument, zowel vanuit de raad naar de minister als vanuit het gerecht naar de Raad. Het jaarverslag van de rechtspraak is de geaggregeerde versie van de jaarverslagen van de gerechten met een verantwoording van de raad. De jaarverslagen van de gerechten dienen voor 1 februari ingediend te zijn, zodat de raad tijdig het jaarverslag van de rechtspraak kan opstellen. De gerechten hebben aldus één maand de tijd om de vereiste informatie te verzamelen. De zelfstandige positie van het gerecht wordt nog eens benadrukt door de wettelijk vastgelegde verplichting van een accountantscontrole door een door het bestuur aangewezen accountant (art. 35 lid 6 Wet RO).

Drie keer per jaar vervaardigen de gerechten een 4-maandsrapportage voor de raad. De raad maakt er een geconsolideerde rapportage van die weer naar alle besturen wordt gestuurd. De rapportage heeft tot doel de besturen te ‘ondersteunen’ door gegevens van de collega-gerechten te verstrekken. Het bevat feitelijke informatie over de gerechten (absolute en gewogen productie, doorlooptijden, voorraden, kwaliteitsindicatoren, bezetting, verzuim, mate van realisatie van afspraken, enzovoorts) en analyses van de productie en kosten op geaggregeerd niveau (sectoren, rechtbanken/gerechtshoven/bijzondere colleges, landelijk). Door deze informatie over de gerechten met elkaar te delen kunnen gerechten zich aan elkaar spiegelen. Van deze gegevens kunnen verschillen in productiviteit tussen de gerechten worden afgeleid. Wat de oorzaak is van deze verschillen, kan op basis van deze kwantitatieve gegevens niet (eenvoudig) worden bepaald. Daarvoor is meer (kwalitatieve) informatie van de gerechten nodig. Vermaas en Nieuwland (2006) laten zien dat de introductie van dit instrument door de meeste gerechten wordt gezien als een zinvolle benchmark op basis waarvan men intern beter kan sturen op de productiviteit van het gerecht.

De raad gebruikt de vier-maandsrapportages voor de reguliere P&V-gesprekken tussen de raad en de gerechtsbesturen. Deze gesprekken vinden drie keer per jaar plaats. In het begin van het jaar wordt gesproken over het jaarverslag met een terugblik over het afgelopen jaar en een vooruitblik op het komende (lopende) jaar. Het tweede gesprek vindt plaats aan de hand van de eerste vier-maandsrapportage. Veelal is dat een gesprek in het late voorjaar en richt zich op de start van het jaar. Het derde gesprek komt tegen de herfst en gaat in de kern over drie punten: hoe is de productie na acht maanden (o.b.v. de tweede vier-maandsrapportage), welke verwachtingen zijn er m.b.t. het nakomen van de afspraken en zijn er al beelden over het jaarplan voor het komende jaar. En als de productie achterblijft, wat is daarvan de oorzaak en heeft dit gevolgen voor het nieuwe jaar?

Box 6.5

Intermezzo: Den Haag

Deze P&V-gesprekken worden gevoerd door een lid van de raad met het gerechtsbestuur. Elk lid is aanspreekpunt voor een aantal gerechten. Symbolisch vindt het eerste gesprek plaats in Den Haag. Dat bevestigt – officieus – de plaats van de raad binnen de rechtspraak: het gerechtsbestuur komt naar Den Haag om verantwoording af te leggen over het afgelopen jaar en de planning van het komende jaar te bespreken. Voor het tweede en derde gesprek geldt dat het lid van de raad naar het gerecht toegaat.

Binnen het gerecht

Om als gerechtsbestuur zicht te krijgen op de productie binnen het gerecht worden maandelijks rapportages vervaardigd (Maraps). Deze Maraps worden opgesteld op basis van de informatie van de sectoren. De controller is verantwoordelijk voor het opstellen van de Marap. De directeur bedrijfsvoering is bestuurlijk verantwoordelijk voor de inhoud van het document. Het format van de Marap verschilt per gerecht. Op hoofdlijnen staan in de Marap de productie per sector, de ontwikkeling van de kosten, het ziekteverzuim en de kwaliteitsindicatoren. De sectoren zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de gegevens. Daarmee komt ook de positie en de rol van de sectorvoorzitter in beeld: hij is formeel verantwoordelijk voor zowel de realisatie van de afspraken als de juistheid van de informatie die wordt verstrekt aan het bestuur. Hij is lid van het bestuur en kan in het bestuur worden aangesproken op de informatie. Een sectorvoorzitter die zich vooral toelegt op de kwaliteit van het rechterlijk functioneren kan zich passief opstellen in de verantwoordingslijn. Hij laat het genereren van de verantwoordingsinformatie feitelijk over aan zijn medewerkers en de medewerkers bedrijfsvoering. Vervolgens laat hij in het bestuur het initiatief over aan de president en/of directeur bedrijfsvoering om kritisch te kijken naar de informatie over zijn sector. In paragraaf 6.6 gaan we nader in op de rol opvatting van het bestuur. Die is van belang bij de sturing.

Hoe binnen een sector de verantwoording plaatsvindt, is lokaal geregeld. Op hoofdlijnen geldt de volgende werkwijze: de sectorvoorzitter is integraal manager, dus hij is verantwoordelijk voor een goede verdeling van de afspraken over de teams. Tevens doet hij en/of teamvoorzitter de functionerings- en beoordelingsgesprekken (P-taak). De teamvoorzitter zorgt voor de productie van het team, de zittingsroosters en de kwaliteitsdiscussies. Indien een gerecht nog werkt met kamervoorzitters, dan zijn deze met name verantwoordelijk voor de verdeling van zaken en kwaliteitsborging. De P-taak ligt bij de sector- en/of teamvoorzitter.

c. Kwaliteit

Na de instelling van de raad in 2002 is de raad gestart met het project Rechtspraak. Dit moest een gezamenlijk en overkoepelend kwaliteitssysteem voor en door de rechtspraak worden. In feite was het een voortzetting van het al langer lopende Project Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO). Dit project resulteerde in een kwaliteitssysteem met een normatief kader, een kwantitatief kader en overige elementen (zie figuur 6.1). De commissie-Deetman constateert in 2006 dat hiermee forse stappen zijn gezet, maar dat het bestaande kwaliteitsinstrumentarium versterking behoeft (commissie-Deetman 2006: 19). De in ontwikkeling zijnde set kwaliteitsnormen wordt toegejuicht. De set kwaliteitsnormen worden in 2006 ingevoerd. Het levert voor de jaren 2007 e.v. extra (kwaliteits)middelen van het ministerie op.

Tabel 6.1 Kwaliteitssysteem

Normatief kader (v.a. 2002/2003)	Kwalitatief kader	Overige elementen	Kwaliteitsnormen (v.a. 2006)
<ul style="list-style-type: none"> – Gerechtsstatuut – Sectorstatuten – Meetsysteem Rechterlijk Functioneren (MRF) 	<ul style="list-style-type: none"> – KWO – MWO – Visitatie – Audit 	<ul style="list-style-type: none"> – Intervisie – Klachtenregeling 	<ul style="list-style-type: none"> – Permanente Educatie (30 uur) – PROMIS (sector straf) – Meelezen – MK/EK – Doorlooptijden – Instructie en feitenonderzoek

De kwaliteitsnormen vormen vanaf 2006 een integraal onderdeel van de jaarplan- en P&V-cyclus binnen het gerecht en met de raad. Zo kan worden gestuurd op het halen van de normen. De praktijk leert dat de meerwaarde van kwaliteitsnormen en -middelen in de loop van de jaren afneemt.

In de beleving van de medewerkers verdwijnt het bijzondere en wordt de norm 'gewoon' (zie PE-uren). Lastiger is het sturen op bijvoorbeeld doorlooptijden (capaciteit) en PROMIS (Raad voor de rechtspraak/Landelijk Overleg Voorzitters Strafsector 2011) (eenduidige definitie). Hier wordt duidelijk dat het sturend vermogen van het bestuur en de raad grenzen kent wanneer het gaat om beslissingen in het primaire proces. Indirect sturen via intervisie, reflectiecommissies e.d. is mogelijk, mits de betrokkenen hiervoor open staan. In feite geldt dit ook voor het voorgestelde Meetsysteem Rechterlijk Functioneren (MRF). In 2011 werd dit systeem alleen nog bij de gerechtshoven gebruikt ter harmonisering van de organisatie van en wijze van werken en normeringen in het primaire proces. Het MRF past goed bij de aandacht voor de kernwaarden en kwaliteit binnen de appelcolleges door het rapport Kernwaarden appelrechtspraak van de commissie-Hammerstein II¹² in 2008.

Koopman (2009: 122) ziet een belangrijke meerwaarde in het gebruik van protocollen en checklists. "Een belangrijk voordeel van een werkwijze volgens vastgestelde protocollen is dat er transparantie ontstaat waardoor het mogelijk wordt om op structureel niveau keuzes te maken over de gewenste kwaliteit van de rechtspraak." Hij trekt een vergelijking met onder meer de gangbare werkwijze in de medische sector en de luchtvaart. In toenemende mate komen op de rechtsgebieden landelijke regelingen (zoals procesreglementen)¹³.

Box 6.6**Intermezzo: vakinhoudelijk overleg tussen gerechten**

“In ressort Arnhem zijn in samenhangend verband voorstellen ontwikkeld voor het bespreken van vernietigingen en cassaties binnen de gerechten, systematisch overleg tussen opvolgende instanties en het inrichten van reflectiecommissies. Reflectie richt zich vooral op verschillen in uitspraken van eerste en tweede lijn. Deze drie instrumenten volgen elkaar op en hebben tot doel te leren en te verbeteren. De voorstellen gelden als best practice voor alle gerechten” (Bron: Agenda van de rechtspraak 2011–2014, blz. 7).

De visitatiecommissie wijst in 2010 op het belang van cultureel leiderschap.

“Besturing (governance) van professionele organisaties al de gerechten vindt niet uitsluitend plaats via regels, procedures en de uitoefening van bevoegdheden. (...) In de aansturing van professionals op kwaliteit in de heersende cultuur zeker zo belangrijk. De organisatiecultuur kan sterk naar binnen of juist extern gericht zijn, gebaseerd op behoud en defensie of op vernieuwing en verbetering; de cultuur kan het debat over kwaliteit centraal stellen of naar de marge van de aandacht drukken. De visitatiecommissie is ervan overtuigd dat bij het vormen en overdragen van de organisatiecultuur het gerechtsbestuur een vitale rol speelt. Zij is tevens van oordeel dat niet alle besturen van de onderzochte gerechten zich hier ten volle van bewust zijn” (Visitatiecommissie Gerechten 2010: 11).

De visitatiecommissie signaleert dat de rechterlijke onafhankelijkheid op de diverse gerechten verschillend wordt ingevuld. Ze constateert bij veel gerechtsbesturen een ‘terughoudendheid om gerechtsbrede ambities en prestatienormen af te spreken’. Aan sectoren worden veel vrijheden geboden bij de invulling van ambities en prioritering. De commissie vraagt aandacht voor het besturingsmodel: het kwaliteitsbeleid zou gezamenlijk ontwikkeld moeten worden en niet een optelsom moeten zijn van de afzonderlijke sectorbelangen. Normen en maatstaven zouden op bestuursniveau geformuleerd en doorgevoerd moeten worden. De visitatiecommissie

“benadrukt nogmaals dat dergelijke kaders een essentieel instrument van maatschappelijke verantwoording vormen en daarmee niet aan de individuele professionals mogen worden overgelaten. Rechters zijn essentieel voor de kwaliteit van de rechtspraak, maar zij zijn niet gelegitimeerd (...) naar eigen (individueel) inzicht de normen voor kwaliteit vast te stellen.”

Kwaliteitsbeleid dient een integrale verantwoordelijkheid te zijn van het bestuur.

Box 6.7**Intermezzo: cultureel leiderschap en institutioneel zelfbewustzijn**

De opmerkingen van de visitatiecommissie kunnen worden opgevat als een oproep om meer aandacht te geven aan cultureel leiderschap. Dus meer samenbindend en gericht op de organisatie als sociale gemeenschap (Straathof en Van Dijk 2003: 32). Dit vraagt om interne bewustwording van en het sturen op de kernwaarden van de rechtspraak. Naar buiten toe vraagt dit om een heldere ‘positionering’. Frissen (2012) komt, na een analyse van de reputatie van de rechtspraak, tot het advies aandacht te schenken aan het ‘institutioneel zelfbewustzijn’ van de rechtspraak. Hij stelt:

”Onafhankelijkheid is daarbij de belangrijkste waarde. De zichtbaarheid van deze waarde en dus van de Rechtspraak als institutie vraagt om afstand: ten opzichte van de burger en zijn samenleving, ten opzichte van de andere staatsinstellingen en ten opzichte van de politiek. In onze mediasamenleving die reputaties maakt en breekt geldt dat als nooit tevoren.”

Voor de minister¹⁴ was dit advies om afstand te nemen reden om hierop later bij de kennismaking met de nieuwe presidenten -in het kader van de Herziening Gerechtelijke Kaart- terug te komen.

“.. ik hoop dat afstandelijkheid geen synoniem is voor afwezigheid in het debat of gebrek aan betrokkenheid bij de samenleving.”

Om daarop te laten volgen:

“Ik weet dat ik u, in het stelsel van het evenwicht tussen de machten, geen opdrachten kan geven [...] Maar als ik het zou mogen... voor één keertje... dan zou u te horen krijgen dat de rechtspraak zijn werk snel, deskundig en begrijpelijk moet doen, en daarnaast ook meer zichtbaar moet zijn.”

Een oproep die naadloos aansluit bij de kritische reactie van Jensma (2012) op de inspanningen van de rechtspraak om zichtbaarder te worden:

“Maar de echte kwestie is natuurlijk hoe kan de rechtspraak sneller en beter werken?”

Het valt niet uit te sluiten dat ‘kwaliteit’ verschillend wordt opgevat of zelfs, volgens Lokin (2012), als betekenisloze toevoeging wordt gebruikt. De één legt de nadruk op de juridische kwaliteit van het proces en het resultaat, een ander van de snelheid en transparantie van de gehele procesgang en weer anderen zien kwaliteit als een vraagstuk van deskundigheid en ‘kennismanagement’.

De wijze waarop de Raad voor de rechtspraak invloed heeft (gehad) op de borging en verhoging van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging is door Rutten-Van Deurzen (2010: 370) onderzocht. Als definitie van kwaliteit hanteert ze ‘kwaliteit is de mate waarin een product of dienst voldoet aan de gestelde eisen’. Ze maakt een onderscheid tussen enerzijds juridische kwaliteit, bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en kwaliteit van dienstverlening en anderzijds een onderscheid naar macro-, meso- en micro-niveau. Ze constateert dat de raad stuurt – direct dan wel indirect – vanuit een bepaalde besturingsfilosofie op zowel de kwaliteit van de organisatie, de kwaliteit van het product als op de professionele kwaliteit van de persoon. Het resultaat is een 3x3-kwadrant. De onderzoekster maakt duidelijk dat op alle negen vlakken activiteiten plaatsvinden, die de kwaliteit versterken. Over het effect is Rutten-Van Deurzen kritisch:

“Het is niet helemaal duidelijk waar deze besturingsfilosofie ten aanzien van kwaliteitsbevordering op is gebaseerd.”

De raad kiest niet voor een specifiek perspectief of niveau. Dit leidt tot vrijheidsgraden voor de gerechtsbesturen en daardoor een minder eenduidig effect van het kwaliteitsbeleid. Tevens constateert de raad op het gerecht een spanningsveld tussen de juridische waarden van de professional en de organisatiewaarden van het management. Door een goede balans te vinden tussen beide zou dit dilemma moeten kunnen worden opgelost. In hoeverre beide punten aan elkaar zijn gerelateerd komt onvoldoende uit de verf. Otte (2011a) betreurt het dat het onderzoek niet heeft opgeleverd waarom de raad voor deze activiteiten heeft gekozen en waardoor ze mogelijk niet effectief zijn. In de paragraaf 6.6 en 6.7 zullen we zien dat dit vraagstuk nader kan worden verdiept door het te plaatsen in het perspectief van rolopvattingen en rationaliteiten.

Daarnaast heeft Otte een twijfel over de oplossing van het dilemma over de waarden van de professional en die van het management. Hij plaatst dit in het licht van het wetsvoorstel Herziening Gerechtelijke Kaart en de idee om de door de gerechten voorgestelde zittingsreglementen door de raad te laten vaststellen en dit te laten accorderen door de minister. Waarom is dit onderwerp in het licht van de verhouding ministerie-raad-gerecht door de onderzoekster niet verder geproblematiseerd?

“De realiteit is dat de strafrechter niet gekend wordt in beleid dat zijn werk raakt, dat de Raad wel zicht, maar weinig greep op de lokale gerechtscultuur bezit en dat deze onmacht het manoueveren richting de Minister van Justitie bemoeilijkt als deze wil kunnen ingrijpen waar het gaat om een tijdige afhandeling van rechtszaken. (..) De Raad is (..) vooral geboren uit behoefte aan een buffer

tussen politiek en gerechten. Of en hoe die buffer heeft gewerkt bij bijvoorbeeld bewerkstelligen van een tijdige rechtspraak en het egaliseren van achterstanden, is wezenlijk bij het wel of niet mogen interfereren door de Minister van Justitie.”

Hoewel Rutten-Van Deurzen wel de rationaliteitsbenadering duidt, hanteert ze deze niet om de relatie tussen ministerie/minister, raad en gerecht te ‘kleuren’. Waarschijnlijk had ze het dilemma anders geanalyseerd en daarmee ook de effectiviteit van de kwaliteitsbevordering door de raad.

d. Overige verantwoordingsinformatie

- klachten. Het bestuur stelt een klachtenprotocol op voor de behandeling van klachten (art. 26 Wet RO). Deze klachten¹⁵ betreffen de gang van zaken in en rond de rechtszaken. Jaarlijks dient er een verslag te komen over het aantal klachten dat bij het gerecht is ingediend en wat met de klachten is gedaan. Hoewel aan de hand van het verslag vooral is te bepalen of er een groei dan wel afname van het aantal klachten heeft plaatsgevonden en hoeveel er gegrond en ongegrond zijn verklaard, voor de interne sturing is van belang hoe de klachten worden opgepakt en welke doorwerking een klacht kan hebben. Formeel dienen klachten te worden ingediend bij het bestuur. Omdat klachten vrijwel altijd zittingsgerelateerd zijn – niet zijnde gericht op beslissingen betreffende de onderhavige zaak of op gedragingen waar een procedure bij een rechterlijke instantie voor open staat (lid 4) –, ligt het voor de hand dat de president de klacht behandelt. Hij kan van enige afstand de klacht beoordelen. Het is aan het gerecht op welke wijze en hoe snel een klacht wordt opgepakt: worden de betrokken rechters erbij gehaald, worden de klagers uitgenodigd voor een gesprek, wat wordt met notoire klagers gedaan, enzovoorts?

- wrakingen. Een ander onderwerp zijn de wrakingen (zie onder meer art. 512 e.v. Sv, art 36 e.v. Rv, art. 8.15 e.v. Awb). Elk gerecht kent een wrakingskamer. Hoe deze is samengesteld is aan het gerecht. Jaarlijks wordt aan het bestuur verslag gedaan over het aantal wrakingen. Het is aan het gerecht of er jaarverslagen worden gemaakt dan wel dat de wrakingskamer jaarlijks de belangrijkste informatie slechts aan het bestuur meldt. Omdat wrakingen nauw verbonden zijn met het primaire proces, dient het bestuur op gepaste afstand te blijven. Het bestuur heeft alleen een rol in het bepalen wie deel uit maken van de wrakingskamer van het gerecht.

Bovend'Eert (2008) en Cleiren (2011) signaleren dat een wrakingsverzoek niet altijd een juridische reden heeft. Het voert te ver hier inhoudelijk verder op in te gaan. Wel is het de vraag hoe de rechtspraak dergelijke ontwikkelingen 'op de agenda' kan zetten zonder te politiseren of gepolitiseerd te worden.

6.4.3 BOTSINGEN DER RATIONALITEITEN

De meeste instrumenten die voor de interne transparantie worden ingezet zijn ingegeven vanuit de economische rationaliteit: worden de beschikbare middelen wel efficiënt en effectief ingezet? Ook de meetinstrumenten voor de kwaliteit hebben tot doel verantwoording af te kunnen leggen aan het ministerie voor de inzet van de extra verkregen middelen.

Box 6.8

Intermezzo: wachter of koopman

President Van der Winkel (2012) signaleert een dilemma in het bekostigingsstelsel:

“Zo biedt het financieringsstelsel van de rechterlijke macht de mogelijkheid om snel veel geld te verdienen voor een rechtbank. Voorafgaand aan ieder jaar prognosticeert de rechtbank de productie en op basis daarvan wordt de rechtbank voorgefinancierd. Meerwerk levert 70 procent nabetaling op, minderwerk een korting van 70 procent van dat minderwerk. Met mijn koopmansgeest kan ik dus ieder jaar 30 procent verdienen van een productietekort door niet realistisch (veel te optimistisch) te begroten. Mijn wachtersmoraliteit verzet zich echter.”

In paragraaf 6.3 hebben we gezien dat het mogelijk is met rationaliteiten vanuit verschillende invalshoeken naar de rechtspraak te kijken. Vooral de juridische en economische rationaliteit lijken gemakkelijk met elkaar te botsen. Ter illustratie een paar herkenbare 'botsingen':

- de bestuursafspraken tussen raad en gerecht kunnen binnen het gerecht leiden tot het vaststellen of aanscherpen van (de) productienormen per medewerker. Voor de medewerker kan dit betekenen dat hij zijn werkwijze moet aanpassen om de afgesproken aantallen te behalen. Dit kan van invloed zijn op de beleving van de medewerker dat zijn juridische kwaliteit niet optimaal wordt gebruikt of wordt gewaardeerd (Boone 2007: 234),
- een variant hierop is de invoering van een informatiesysteem om daarmee het primaire proces uniform en sneller te laten verlopen. Door verplicht gebruik te maken van standaardtekstblokken en vaste velden wordt de rechter bij het opstellen van een uitspraak ingeperkt. Dat voorheen de uitspraak van 'zijn hand' was met een eigen herkenbare signatuur,

- wordt nu anders. Het eigene van de uitspraak, en daarmee zijn gevoel van persoonlijke juridische kwaliteit, neemt af. Zeker als het systeem geen enkele ‘vrije ruimte’ meer biedt, wordt het de rechter als juridische professional lastig gemaakt om op specifieke aspecten van de zaak in te gaan,
- vanuit de bedrijfsvoering wordt gevraagd naar een schriftelijke onderbouwing om een voorziening als bijvoorbeeld een digitale agenda aan te vragen. Wat voorheen en passant bij leden van het bestuur kon worden aangevraagd, geschiedt nu formeel en door medewerkers bedrijfsvoering. Is de rechter nu een gewone medewerker geworden? (Fruytier 2008),
 - de druk vanuit het bestuur op de sector/teams op het verkorten van de doorlooptijden plus het terugdringen van het aantal aanhoudingen en het willen kunnen vasthouden aan de juridische kwaliteit.

De introductie van het rijksbrede P-Direkt als nieuw P-systeem voor de rechtspraak was bedoeld als efficiëntiemaatregel. Doordat medewerkers met dit systeem zelf personeelsgegevens kunnen invullen, vervallen er (administratieve) werkzaamheden bij de P-afdeling. Het was de gedachte dat de medewerkers deze werkzaamheden zonder problemen zouden kunnen doen naast hun gewone werk. Dit zou een kostenbesparing voor het gerecht opleveren. Echter, naast aanloopproblemen met het informatiesysteem, ontstonden er registratieproblemen bij de wat lastiger en minder vaak voorkomende onderwerpen. Veelal als gevolg van interpretatieproblemen. Als jurist is men extra voorzichtig met multi-interpretabele teksten. Want welke consequenties een verkeerde interpretatie van de tekst kan hebben weet men maar al te goed. De invoering van het systeem zou het gerecht wel eens meer kunnen gaan kosten dan dat het feitelijk zal opleveren.

6.5 EXTERNE TRANSPARANTIE

In paragraaf 6.4 kwam de interne transparantie reeds aan de orde, in paragraaf 6.5 wordt de externe transparantie besproken. Centraal staat de vraag: welke informatie kunnen burgers over het gerecht verkrijgen? Ofwel, hoe gemakkelijk kan een burger erachter komen waar welke informatie te verkrijgen is, dat deze informatie toegankelijk is en dat hij begrijpt wat ermee wordt bedoeld.

6.5.1 EXTERNE TRANSPARANTIE: INDELING

Op hoofdlijnen geldt binnen de rechtspraak de volgende taakverdeling over de externe transparantie P&V.

- De rechters communiceren over zaken die aan hen zijn voorgelegd. Dat doen ze primair in de rechtszaal. Voor de contacten met de media en het opstellen van persberichten wordt gebruikgemaakt van persrechters,

communicatiemedewerkers, enzovoorts. De gerechten en de Raad voor de rechtspraak hebben een richtlijn opgesteld voor de pers. Deze richtlijn wordt door alle gerechten gebruikt en maakt duidelijk wat men kan/mag verwachten. Daarnaast publiceren de gerechten direct na de uitspraak

“in geanonimiseerde vorm alle uitspraken waarvan bekend is dat daarvoor persbelangstelling bestaat is op de website www.rechtspraak.nl.” (art. 4.1 Persrichtlijn).

De raad communiceert over de rechtspraak in het algemeen en is verantwoordelijk voor het communicatiebeleid. De raad publiceert op de algemene website van de rechtspraak een groot aantal documenten over het functioneren van de rechtspraak (zie figuur 6.2).

Vanuit de rechtspraak zijn de afgelopen jaren vele wegen bewandeld en nieuwe ‘opengesteld’ om de (externe) transparantie te vergroten. Het doel is om de belangstellende te informeren over wat er binnen de rechtspraak plaatsvindt. Het betreft geen verantwoording, zoals Barendrecht (2009: 15) bepleit. Er kunnen drie ingangen worden onderkend: toegang tot documenten, toegang tot het gerecht en toegang tot de zitting. We zullen ze kort belichten.

Box 6.9

Intermezzo: Presidentenvergadering en incidenten

Tot voor een paar jaar was het niet gebruikelijk om vanuit gerechten ‘incidenten’ ter bespreking in te brengen om er gezamenlijk ‘slimmer’ van te worden. Hoewel er buiten de vergadering tussen bestuurders wel collegiaal werd gesproken over deze situaties binnen het gerecht, paste het niet in de cultuur om dit breed te bespreken. Wat is de status van een dergelijke bespreking? Gaandeweg groeide de behoefte dit toch te doen in het belangrijkste overlegorgaan van de rechtspraak, de Presidentenvergadering. Niet in de laatste plaats doordat de presidenten de eerst aangewezenen zijn om namens het bestuur (voorzitter) en vanuit het gerecht naar buiten te treden bij ‘incidenten’. Overigens neemt de Presidentenvergadering geen besluiten over een ‘incident’. Immers, die kwestie speelt op het gerecht en daar is het bestuur verantwoordelijk. Men kan wel ervaringen en ‘best practices’ uitwisselen.

6.5.2 TOEGANG TOT DOCUMENTEN

De traditionele beleidsstukken van de raad als jaarplannen en jaarverslagen worden standaard gepubliceerd op de site voor de rechtspraak: rechtspraak.nl. De papieren versie wordt nog wel gemaakt, maar uit kostenoverwegingen en de moderne verspreidingswijze via de site, heeft deze digitale ontsluiting

prioriteit gekregen. Om eenduidigheid van ‘de rechtspraak’ te borgen beschikt elk gerecht daarbinnen over een eigen deelsite met daarop informatie over het gerecht, procedures en reglementen. Sinds 2011 is er ook één intranet voor alle gerechten en de raad, Intro 2.0. Dit moet de *corporate identity* van de rechtspraak versterken. De raad en de gerechten beschikken mede voor de begrijpelijkheid van de documenten over een afdeling communicatie. In onderstaand overzicht zijn de verschillende soorten documenten weergegeven die beschikbaar zijn.

Tabel 6.2 Geordend overzicht van publicaties van de raad

Documenten	Betrokkenheid van		
	Raad	Gerechtsbestuur	Sector
<i>Jaardocumenten</i>			
– Jaarplannen	X	(X)	(X)
– Jaarverslagen	X	(X)	(X)
– Kengetallen gerechten	X	X	(X)
<i>Kwaliteit</i>			
– Algemeen	X	(X)	(X)
– κwo	X	X	(X)
– Agenda van de Rechtspraak	X		
<i>Praktijk en ontwikkeling</i>			
– Rechtstreeks (reeks)	X	(X)	(X)
<i>Wetenschappelijk onderzoek (uitbesteed)</i>			
– Researchmemorandum	X	(X)	X(X)
<i>Divers</i>			
– Rapporten en artikelen	X(X)	(X)	X(X)
– Brochures (voorlichting)	X		

X = betrokken (aanleveren bijdragen); (X) = kan er indirect bij betrokken zijn

Box 6.10

Intermezzo: gerecht A?

Uit welke rapportages kan ‘een buitenstaander’ zich snel een beeld vormen over een specifiek gerecht? De combinatie van het jaarverslag van het gerecht (als het is gepubliceerd) en het document Kengetallen Gerechten bevatten vooral kwalitatieve informatie resp. kwantitatieve informatie. De visitatierapporten en de klantwaarderingsonderzoeken (κwo) bevatten aanvullende informatie.

6.5.3 TOEGANG TOT HET GERECHT

Het gerecht biedt ieder de mogelijkheid om zittingen bij te wonen. Bezoek door scholen, verenigingen e.a. aan de gerechtsgebouwen komt veelvuldig voor. De gerechten hebben voor deze activiteiten en de begeleiding en beantwoording van vragen van de pers communicatiemedewerkers in dienst. Zij vervullen een belangrijke rol bij het toegankelijk en – voor zo ver mogelijk – begrijpelijk maken van de gewenste informatie. De belangstelling voor de driejaarlijkse Open dagen is overweldigend. Bedacht dient te worden dat de meeste gerechtsgebouwen vanwege hun symbolische functie in de samenleving midden in de stad staan. Om zichtbaar te maken wat in deze – vaak markante – gebouwen nu echt plaatsvindt (transparantie!), is een landelijk georganiseerde activiteit als een Open dag een effectief instrument. Uit de onderzoek naar deze Open dagen blijkt dat ze het vertrouwen in de rechtspraak versterken (Prisma 2006). De rechtspraak wordt dan bijna tastbaar. Doordat iedere belangstellende tijdens deze dagen nagespeelde zittingen kan bijwonen en rechters en anderen kan bevragen, vindt er een vorm van demystificatie plaats: de rechtspraak in de stad krijgt ‘een gezicht’.

Box 6.11

Intermezzo: toga aan/uit

Tijdens een open dag werd een rechter – in toga – door een volle zaal bevraged naar het rechter-zijn. ‘Hoe ging hij om met vagen als strafmaat, maatschappelijk gevoelige zaken’, enzovoorts. Toen hij na afloop zijn toga uitdeed en vervolgens op de gang liep, werd hij tot zijn verbazing door dezelfde mensen opnieuw bevraged. Maar nu met vragen over de ‘mens achter de rechter’. Met de toga aan vertegenwoordigde de rechter een instituut, waaraan je dit soort vragen niet kon stellen. Zonder toga was dat wel mogelijk.

Na de incidenten in Arnhem en Assen (2003) zijn de veiligheidsmaatregelen in de gerechtsgebouwen fors verscherpt (Huisman 2005: 8). De gerechten hebben landelijk richtlijnen afgesproken over de procedures. Het gerechtsbestuur blijft formeel verantwoordelijk voor de veiligheid.

6.5.4 TOEGANG TOT DE ZITTING

Rechtszittingen zijn in principe openbaar (art. 121 Gw), tenzij dit bij wet anders is geregeld. In de landelijke Persrichtlijn staat wat journalisten kunnen en mogen verwachten in het gerechtsgebouw.

Om in te spelen op de behoefte dat ‘de rechtspraak’ bij een mediagevoelige zaak zichtbaar wordt beschikken alle gerechten over persrechters. De communicatiemedewerkers vervullen een ondersteunende taak en zullen minder snel ‘in beeld komen’ bij een toelichting op een zaak. Mocht er behoefte zijn aan specifieke deskundigheid en voorziet de persrechter dat hij het antwoord op vragen schuldig moet blijven, dan kan worden teruggevallen op een landelijke deskundigenpool van rechters. Het betreft veelal specialistische kennis, die zeker niet bij elk gerecht aanwezig is. Dit heeft als voordeel dat dezelfde rechter in steeds dezelfde bewoordingen spreekt over een bepaald specialistisch onderwerp.

De zichtbaarheid van het bestuur bij calamiteiten is een geheel ander punt. In toenemende mate valt de behoefte waar te nemen dat bij calamiteiten niet meer een persrechter of een lid van de raad volstaat, maar dat de president van het betreffende gerecht in beeld dient te komen. Als voorzitter van het gerechtsbestuur treedt hij op (zie hof Arnhem/Saban B. en hof Amsterdam/Schalken). Hij is de ‘vaandeldrager’ van het betreffende gerecht. Het gerecht krijgt daarmee ‘een gezicht’. Dat hij formeel geen invloed heeft op het besluitvormingsproces van de rechters binnen zijn gerecht speelt in deze symboliek geen rol. Dat het optreden voor de camera en het serieus nemen van de situatie een effect kan hebben op de nieuwswaarde van een zaak bleek in de casus Saban B: na het optreden verminderde het aantal berichten in de media drastisch (Corstens 2009a).

Camera's in de zaal

Ook in de rechtszaal worden technologische ontwikkelingen zichtbaar (Vanderveen 2011; Bijhold 2011; Verrest 2011; Van der Ende 2011; Feigenson & Spiesel 2011). Het is mogelijk om met een directe cameraverbinding verdachten, getuigen en rechtzoekenden in de rechtszaal op afstand ‘te horen’. De digitalisering is ook voor de ‘transparantie van de rechtspraak’ niet zonder betekenis: beelden kunnen gemakkelijk worden opgenomen en overgedragen. De techniek maakt kwalitatief goede tv-registraties mogelijk zonder het gebruik van grote camera's en vaste cameraposities in de zaal. De voorzitter van de Raad voor de rechtspraak geeft aan dat rechtszaken via televisie, internet of een apart kanaal (Rechtspraak tv) te zien moeten zijn (*Algemeen Dagblad* 2012). Hij gaat ervan uit dat hiermee het begrip bij de burger voor de rechtspraak groter wordt.

Voor de rechtspraak geldt het EVRM waarin is geregeld dat

“de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privéleven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden” (art. 6 EVRM).

De rechter die voorzitter is van de zitting, bepaalt uiteindelijk de orde tijdens de zitting. En daarmee ook wat de media wordt toegestaan en wat niet.

Bij tv-programma's¹⁶ als *De rijdende rechter* en *De rechtbank* (rechtbank Utrecht, 2010) staat de inhoud van de zaak centraal en zijn de verdachten, rechtzoekenden en getuigen onbekend. Het toelaten van camera's in de zaak-Wilders (rechtbank Amsterdam) heeft een geheel andere uitwerking gehad. Het is de vraag of selecties te maken van de behandeling, onderdelen te blijven herhalen en close-up's te maken, wel passen bij de belangen van behoorlijke rechtspleging. Het is ook de vraag of rechters deze belangen wel kunnen blijven borgen als de publieke opinie en politiek gaan reageren op feiten en omstandigheden die op een andere wijze via de media vanuit de rechtszaal worden gepresenteerd. De regie van de rechters wordt losgelaten en vervangen door de regie met een ander doel. Interessant is de waarschuwing van Chavannes (2011) in de Rechtspraaklezing 2011 over de journalistiek:

“Ook in ons publieke omroepbestel zijn kijkcijfers en journalistieke scoringsdrift belangrijk. En zelfs normale journalistieke overwegingen zullen zeker leiden tot gerichte aandacht voor knelpunten, conflictstof en amusante of dramatische missers. Journalisten is niets menselijks vreemd – zij vermoeden hetzelfde bij de kijkers, én de acteurs in het rechtbankdrama. Dat betekent dat iedereen die de rechtsstaat ernstig neemt zich moet afvragen wat er gebeurt als we bij de rechtspraak verder opschuiven van een tekstcultuur naar een beeld- en emotiecultuur. Is de waarheids- en rechtsvinding gebaseerd op het geschreven recht daartegen bestand? Of maken we die schuiver ook wel zonder camera's? De wereld is veranderd zonder de rechter om advies te vragen.”

De rechter is in een situatie terechtgekomen, waarbij de journalistieke en niet de juridische waarde centraal staat. Op deze ontwikkeling heeft hij (nog) geen invloed.

Naar aanleiding van de zaak-Wilders stelt het bestuur van de rechtbank Amsterdam de commissie-Van Rooy in. De commissie-Van Rooy (2011) adviseert het bestuur de zichtbaarheid van de rechtspraak te vergroten door de registratie van de individuele rechtszaken in principe altijd toe te staan. Daarbij wijst de commissie onder meer op de goede ervaringen met de serie *De rechtbank*. Hertogh (2012: 10) plaatst op basis van diverse wetenschappelijke onderzoeken uit het buitenland de kanttekening dat vaker camera's in de rechtszaal niet betekent dat de burger meer vertrouwen in de rechtspraak zal krijgen. Ook het educatieve effect is beperkt. Wat niet duidelijk wordt of dit ook geldt voor politiek gevoelige zaken. Het lijkt erop dat het empirische onderzoek, waarop de commissie zich baseert, is uitgevoerd naar documentaireseries als *De rechtbank*. Zijn deze bevindingen wel breder toepasbaar?

Box 6.12

Intermezzo: inductie?

Opmerkelijk is de berichtgeving over dit advies: het is een advies aan het bestuur van de rechtbank Amsterdam. Als het bestuur dit advies overneemt, zegt dat formeel nog niets over de gedragslijn van de andere gerechten. De vraag komt op voor welk dilemma het betreffende hof zou komen te staan, indien de zaak-Wilders in hoger beroep had moeten worden behandeld. Zeker indien de media dit wil uitzenden en er een formeel een verzoek daartoe wordt ingediend. De rechtzoekende (Wilders) maakt op voorhand duidelijk geen bezwaar te hebben. Beslist het bestuur of de rechter?

Kor (2011: 100) wijst op de maatschappelijke behoefte aan 'verhalen'. Hij is minder bang voor de gevolgen, mits er sprake is van een 'voortdurende alertheid en bewustheid van de narratieve en in het vervolg daarvan emotionele implicaties van een juridische kwestie.' Juist door zich bewust te zijn van de effecten van de media in de zaal, kan de rechter inspelen op wat hij wil overbrengen. Het is in dat licht wel belangrijk zich vooraf te realiseren welke spelregels nodig zijn om optimaal de rol van rechter in de rechtszaal te kunnen vervullen.

6.5.5 DIGITALE TOEGANG TOT HET PRIMAIRE PROCES

Van geheel andere aard is de transparantie van het primaire proces door de digitalisering. Reiling (2009) laat zien dat digitalisering de rechtspraak kan ondersteunen en dat dit proces in vele landen reeds gaande is. Vooral het internationale perspectief is interessant. Het doet de behoefte groeien om te doordenken waarom ICT-projecten binnen de rechtspraak en/of in de justitiële keten niet altijd succesvol zijn. Vraagstukken als harmonisatie

van processen in de keten, gegevensstandaardisering tussen en binnen organisaties, professionele autonomie van betrokkenen e.d. konden wel eens zeer relevant zijn als succes- of faalfactor van digitalisering (Opijnen 2010).

In de Agenda van de Rechtspraak 2011–2014 (Raad voor de rechtspraak 2010b: 8, 25) wordt aangegeven dat digitale toegankelijkheid prioriteit heeft en diverse pilots worden opgezet. Zo is in het bestuursrecht een experiment gaande (Rotterdam) waarbij zaken digitaal aanhangig kunnen worden gemaakt en stukken digitaal aangeleverd. Om tijdig de juiste stukken in te kunnen brengen is transparantie van de procesgang noodzakelijk. Dit stelt eisen aan de regelgeving en de ICT.

Op langere termijn zal de digitalisering het beeld van de rechtspraak kunnen veranderen. In de Visie op de rechtspraak (in 2020) van de Raad voor de rechtspraak (2010b: 29) wordt duidelijk dat veel wordt verwacht van de digitalisering. Naast de digitale toegankelijkheid (aanleveren van stukken, enzovoorts) zal ook het primaire proces worden geraakt. Digitalisering kan de behandelduur van bepaalde zaken fors versnellen. De digitalisering van het primaire proces houdt ook een andere manier van werken in. De rechtspraak wordt 24 uur per dag bereikbaar en toegankelijk. Volgens de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak zou dat binnen twee jaar (2014) een feit moeten zijn (Van den Emster 2012b). De lopende gedachtevorming binnen de rechtspraak over Het Nieuwe Werken (Baane, Houtkamp & Knotter 2011) is daarvan een voorbode.

In 2011 verschijnt de Innovatieagenda Rechtsbestel (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011). Daarin komt de minister van Veiligheid & Justitie met een groot aantal (26) acties om op diverse plaatsen in de justitiële keten met concrete digitaliseringsdoelstellingen een richtinggevende impuls te geven. Deze acties laten een hoog ambitieniveau zien. Illustratief is de (eerste) doelstelling dat de rechtspraak in 2015 digitaal toegankelijk is. Dit zal hoge eisen stellen aan het digitaal dossier en de ondersteuning van de primaire processen. Wat dit betekent voor de transparantie van het gerecht valt zo niet aan te geven. Maar dat deze groter zullen zijn dan de bekostiging met PxQ lijkt niet ondenkbaar. Zeker wanneer deze ontwikkeling wordt gecombineerd met Het Nieuwe Werken (Westra 2012: 127).

6.5.6 KOSTEN EXTERNE TRANSPARANTIE

De *kosten* van de externe transparantie moet de rechtspraak uit de PxQ-gelden van het ministerie halen. Dus kosten voor het aanpassen van de rechtszaal om de media ruimte te bieden voor het maken van opnamen en deze digitaal door te zenden, komen voor rekening van het gerecht. Immers, dit zijn niet

de reguliere huisvestingskosten die door de raad worden vergoed, maar aanpassingen van de inrichting, die voor rekening zijn van het gerecht. Het aanpassen van rechtszalen is een uiterst kostbare zaak. Ten aanzien van de cameravoering is het de vraag of dat door de media zelf moet worden gedaan of dat in de zaal enkele camera's worden geplaatst en de beelden aan de belangstellende media wordt aangeboden. Met deze cameravoering kan ook worden geborgd dat alle/alleen relevante posities worden bestreken.

Ook de kosten voor de afdeling communicatie en de tijd van de persrechters dienen gerechten uit de eigen begroting te halen. Dit leidt ertoe dat de afdelingen communicatie qua omvang en taakstelling behoorlijk van elkaar verschillen. In 2009 beschikte een van de kleinste gerechten over 0,5 fte en één van de grootste gerechten over ruim 5 fte communicatiemedewerker.

In de (nabije) toekomst zal de automatisering een veel grotere kostenpost zijn. In feite vereist digitale transparantie een grote mate van harmonisatie van de werkprocessen en de organisatie van het primaire proces alsmede de standaardisatie van de ondersteunende informatiesystemen. Daarbij dienen ook nog eens de specificaties van deze systemen te worden afgestemd op die van de ketenpartners (advocatuur, politie, OM) en uniform zijn voor de burgers. In de eerdergenoemde Visie op de rechtspraak (2020) worden deze vergezichten geduid, maar niet geconcretiseerd. Ook in de financiering door het ministerie wordt op deze ontwikkeling (nog) niet geanticipeerd. Dus als er nu kosten worden gemaakt, gaan deze af van het beschikbare budget voor de rechtspraak en daarmee van de financiële ruimte van de gerechten.

Het toegeven aan politieke en maatschappelijke druk om met digitalisering de transparantie te vergroten betekent in feite een lastenverhoging voor de rechtspraak. De rechtspraak kan niet (een gedeelte van) de kosten afwentelen op belanghebbende partijen. De in de vorige paragraaf genoemde Innovatieagenda rechtsbestel ontbeert een doorrekening van de kosten van deze acties betaald kunnen/ zullen worden. Dit is zeker voor de rechtspraak een potentieel probleem indien de totale bekostiging van de rechtspraak (P&Q) door het (zelfde!) ministerie niet wordt aangepast om de extra uitgaven te compenseren.

Voor het bestuur van een gerecht kan dit tot ongemakkelijke situaties leiden: bepaalde uitgaven kunnen als een fait accompli op het budget gaan drukken. Zeker bij landelijke ontwikkelingen op het terrein van de digitalisering (hardware en software) is een bepaalde mate van standaardisatie noodzakelijk. Dit kan de digitalisering van het primaire proces betreffen, maar ook de ondersteunende processen en de bedrijfsvoering (zie 6.4.3 m.b.t. P-Direkt). Werden deze kosten voorheen vaak door de raad al van het landelijke budget van

de rechtspraak gehaald, nu wordt dit – onder druk van de gerechten om te komen tot meer interne transparantie – steeds vaker zichtbaar doorbelast aan de gerechten. Voor het bestuur is dit de facto hetzelfde: alternatieve bestedingsmogelijkheden voor dit geld zijn er niet. De economische rationaliteit is hier dominant, al kan dat leiden tot financiële problemen in het primaire proces.

6.6 MANAGEMENTPERSPECTIEF EN STURINGSBEHOEFTE

In de voorgaande paragrafen zijn de interne en externe transparantie besproken. Het bestuur van een gerecht functioneert vanuit de filosofie van het integraal management. Hiermee wordt in 2002 de modernisering van de rechtspraak verder ingevuld. De commissie-Deetman is kritisch over de aard van het besturen: de nadruk lag te veel op het beheren. Dat is terug te vinden in de nadruk op de ontwikkeling van de instrumenten voor de interne transparantie. Vandaar ook het advies van de commissie-Deetman om de beweging in gang te zetten ‘van beheren naar besturen’. In paragraaf 6.6 gaan we nader in op het managementperspectief (6.6.1) en sturingsbehoefte (6.6.4) van het bestuur.

6.6.1 MANAGEMENTPERSPECTIEF VAN HET BESTUUR

Wanneer we kijken naar het managementperspectief van het gerechtbestuur, kunnen vier verschillende aandachtsvelden worden onderscheiden. Elk aandachtsveld wordt getypeerd door een eigen informatieprofiel. De aandachtsvelden zijn de volgende:

- de aandacht voor het primaire proces: gaat het goed in de sectoren, zijn er problemen in de keten (relatie advocatuur, aanhoudingspercentage), zijn er personele punten (ziekte, werkdruk, vacatures), bijzondere gebeurtenissen in en rond het primaire proces, enzovoorts. Kern van de managementaandacht is de zorg voor de kwaliteit (inhoud) en continuïteit van het primaire proces,
- de aandacht voor de secundaire processen en beleidsontwikkeling op de betreffende terreinen: financiën, personeel (formatie, personeelsbeleid, verzuimbeleid), huisvesting en automatisering, enzovoorts. Kern van de managementaandacht is de besturing van het gerecht. Daarmee zorg te dragen voor het scheppen van randvoorwaarden voor het primaire proces. Het bewaken van de eenheid van beleid en het vertalen van landelijke beleidskaders past ook hier,
- de aandacht voor de raad: wensen en verwachtingen, discussies tussen de raad en het gerecht, belangrijke agendapunten in de presidentenvergadering, het directeurenberaad en de landelijk overleggen van de sectoren, ontwikkelingen en discussies tussen de raad en het ministerie en politiek.

- Kern van de managementaandacht is alert zijn op het nakomen van gemaakte afspraken en mogelijk nieuwe eisen die aan het gerecht zullen worden gesteld (verwachtingenmanagement),
- de aandacht voor de belangstelling vanuit de samenleving voor het gerecht en de rechtspraak: persbeleid, ervaringen en beelden van rechtzoekenden¹⁷, werkbezoeken Kamerleden, voorlichting scholen e.d.. Kern van de managementaandacht is het leveren van de juiste informatie en sturen op de beeldvorming.

Bezien we nader wat in de kern de doelen zijn om informatie te verzamelen, dan zijn dat er drie.

- 1 Als gerecht *in control* zijn en blijven. Dus sturen op productie om daarmee de bekostiging van het gerecht rond te krijgen (instrumenten: P&V-cyclus, Maraps, intern risicomangement).
- 2 Randvoorwaarden scheppen voor het primaire proces. Dus sturen op kwaliteit en optimalisatie van het primaire proces (instrumenten: procesreglementen, P-beleid (goede rechters aantrekken), permanente educatie, goede ondersteuning met ICT, enzovoorts) en
- 3 Ingaan op incidenten en beeldvorming (Corstens 2011: 365). Dus sturen op *damagecontrol* en imago (instrumenten: alert reageren, mediabeleid en voorlichting, interne informatievoorziening).

Het belang van deze drie doelen en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan, verschillen per gerecht. Het ene bestuur is uiterst gevoelig voor het ‘*in control zijn*’ en stuurt strak op het nakomen van de afspraken met de raad. Omdat de raad dan ‘op afstand blijft’, versterkt dat het idee van zelfstandigheid. Het andere bestuur stuurt meer op goed vertrouwen in de professional en gaat ervan uit dat het primaire proces de resultaten behaalt, die redelijkerwijs kunnen worden behaald. Het sturen op het nakomen van de afspraken vindt minder strak plaats. Ten aanzien van de externe oriëntatie kunnen de verschillen tussen de gerechten nog groter zijn. In feite hangen deze verschillen samen met de managementbenadering van het bestuur. De relatief zelfstandige positie van de gerechten heeft tot gevolg dat overleg-gremia als de Presidentenvergadering, het Directeurenberaad of de Landelijke Overleggen van Sectorvoorzitters (LOVS) niet bij machte zijn elkaar te binden en elkaar aan te spreken als afspraken worden geschonden of als collectief hierop te sturen.

De verschillen in managementbenadering vertalen zich naar de wijze waarop de organisatie van het gerecht is ingericht. In de volgende twee paragrafen gaan we op deze punten dieper in.

6.6.2 ROLOPVATTINGEN BESTUUR

Wanneer we de rapporten van de visitatiecommissies, de commissie-Deetman, de commissie-Van der Winkel (2006) en het KWO van de laatste jaren nader analyseren, kunnen enkele kenmerkende rolopvattingen van het bestuur worden gedestilleerd.

- a Het *bestuur als hoeder* van het gerecht: het bestuur vindt het essentieel om als gerecht onafhankelijk te blijven van de raad. De raad wordt gezien als verlengstuk van het ministerie en de politiek. Door afhankelijk te zijn, loopt men het risico dat er vanuit de raad gestuurd kan worden (op productiviteit, dus direct of indirect op kwaliteit), hetgeen – vanuit de juridische rationaliteit bezien – als fundamenteel ongewenst wordt beschouwd. Voor de rest heeft het bestuur geen bijzondere ambities. In de praktijk betekent dit dat het bestuur er vooral op stuit dat de productie wordt gehaald.
- b Het *ondernemende bestuur*: het bestuur wil graag de raad op afstand houden om extra voorzieningen te creëren of activiteiten te financieren. Te denken valt aan extra juridische ondersteuning of een grotere afdeling communicatie (i.v.m. publieksvoorlichting). Gezien de p&v-relatie dient het gerecht over voldoende middelen te beschikken om deze uitgaven in mensen en/of materieel te doen die het bestuur belangrijk vindt. Dit vereist van het gerecht dat er een hogere productie of productiviteit moet worden gerealiseerd. Voor de besteding van de extra middelen hoeft geen toestemming van de raad te worden gevraagd. Het bestuur kan het gerecht hiermee intern en/of extern profileren.
- c Het *bestuur als loyaal volger*: het bestuur ziet zich in de eerste plaats als schakelpunt tussen de professionals in het gerecht en de raad. Men heeft geen uitgesproken ideeën over ‘de gewenste’ organisatie van het gerecht. Men is loyaal aan de raad en zorgt voor het nakomen van de afspraken mits deze de relatie met de professionals niet te zeer onder druk zetten.
- d Het *bestuur als kwaliteitsbewaker*: het bestuur ziet zich vooral als bewaker van de kwaliteit van de juridische professionaliteit. Ze vertegenwoordigen hun collega’s en doen ‘de klus’, omdat het moet worden gedaan. Het financiële aspect is niet hun grootste zorg, ook niet als men daardoor de afspraken met de raad niet kan nakomen. De interne oriëntatie vertaalt zich naar de relativering van externe ontwikkelingen.

e Het *bestuur als modern management*: het bestuur ziet zich als ‘de nieuwe managers van de rechtspraak’. Daarmee wil men benadrukken dat ook de rechtspraak ‘moderne managers’ kent. Er is belangstelling voor de gedachten van de New Public Management-benadering en managementtools. Soms wordt ook het signaal naar collega-bestuurders van andere gerechten en – vooral – de raad afgegeven dat deze ‘moderne managers’ zich willen profileren als de ‘manager van de toekomst’. Voor de bestuurders/rechters kan dit tevens een teken zijn in beeld te willen komen voor de meest prestigieuze bestuursfunctie van de rechtspraak: president van een gerecht.

De bovenstaande roloppvattingen zijn indicatieve beelden van gerechtbesturen (Morgan 1986; Kets de Vries 2007). Het is niet zinvol om de huidige besturen ‘te scoren’. Het gaat om het inzicht dat besturen ook roloppvattingen hebben en dat deze van elkaar kunnen verschillen. Nader onderzoek zou kunnen ingaan op de relatie tussen deze opvattingen en de rationaliteiten. Al lijken op het eerste gezicht de juridische en de economische rationaliteit belangrijke rollen te spelen. Interessant is de vertaling naar de psychologische en politieke rationaliteit. In de Visie op de rechtspraak in 2020 wordt nadruk gelegd op het belang van leiderschap (’t Hart & Ten Hooven 2004: 276) en besturen met rechters als ‘managing professionals’. Dat is een vergezicht waarbij wordt uitgegaan van de rechtspraak als één organisatie.

In een ‘gewone’ organisatie van 26 eenheden met professionals en een hoofdkantoor van de omvang van de rechtspraak (rond 10.000 medewerkers) zou een gericht MD-programma en een gecoördineerd benoemingenbeleid meer eenheid in de roloppvattingen van bestuurders binnen de organisatie bewerkstelligen (Bolman & Deal 1991). In de rechtspraak gebeurt dat niet. De tijdelijke benoeming van bestuurders en de relatieve zelfstandigheid van gerechten m.b.t. het benoemen van bestuurders bemoeilijken dit. Hierop zal kort worden ingegaan. Daarnaast is het interessant om een blik vooruit te werpen naar de nieuwe organisatiestructuur: wat kan deze manier van organiseren betekenen voor de kwaliteit?

a. Tijdelijke benoeming en oriëntatie

Om de roloppvatting van het bestuur beter te begrijpen is het goed de benoeming van de bestuurders nader te belichten. Ten aanzien van de benoeming kunnen drie elementen worden onderkend, die organisatorisch en psychologisch niet zonder betekenis zijn: 1. het feit dat het een tijdelijke benoeming als bestuurder betreft, 2. er sprake is van een toelage bovenop het rechters-salaris en 3. het een benoeming voor het betreffende gerecht is en niet voor de rechtspraak. Er is geen landelijk benoemingenbeleid met landelijke ‘ontwikkelpaden’ voor (aankomende) bestuurders, daar dit niet past in de opzet

van zelfstandige gerechten. De recente procedure voor de benoeming van de nieuwe presidenten in het kader van de Herziening Gerechtelijke Kaart kent meer regie. Van Lierop (2012: 2096) plaats hier enkele kanttekeningen bij.

De combinatie van de tijdelijke benoeming en de toelage leidt ertoe dat bestuurders in hun beleving rechters zijn en blijven. En wel binnen het eigen gerecht, daar er beperkte prikkels (en wel risico's) zijn om naar andere gerechten of andere organisaties te gaan. Het ligt voor de hand dat bij het uitoefenen van de bestuursfunctie de gedachte opkomt dat 'je nu wel de baas over je collega's kunt zijn, maar dat je morgen weer de gelijke bent'. De kans op voorzichtig gedrag om de verhoudingen goed te houden is niet ondenkbaar. De gekozen constructie (tijdelijk, toelage, gerecht) heeft aldus een effect op de (psychologische) beleving van de bestuurdersfunctie en de (sociologische) positionering van de functie binnen de organisatie.

Voor de niet-rechterlijke bestuursleden is er een ander dilemma: het is niet gebruikelijk (meer) dat deze functie wordt vervuld vanuit de rechtspraak als carrièrestap binnen de bedrijfsvoering. Er is na deze functie ook geen logisch ontwikkelperspectief binnen de rechtspraak, daar er geen zwaardere functies voor niet-rechters beschikbaar zijn of loopbaantrajecten zijn (van klein naar groot gerecht). Ook een carrièrestap naar de raad is niet voorzien (i.t.t. de rechterlijke leden van de raad). Elk gerecht neemt zijn eigen niet-rechterlijk lid aan. Voor velen resulteert dit in een tijdelijk verblijf binnen dit gerecht. Er is (nog) geen beleid op continuïteit van de opgebouwde ervaring binnen de rechtspraak. Mogelijk komt dat na de invoering van de Herziening Gerechtelijke Kaart per 1 januari 2013.

Box 6.13

Intermezzo: aanspreken

De rolopvatting van het bestuur bepaalt of en hoe men elkaar binnen het bestuur aanspreekt en hoe dit plaatsvindt tussen het bestuur en de leidinggevenden in de sectoren. Door de tijdelijke benoeming (en daarna terugkeren als rechter in dezelfde sector) en het ontbreken van een landelijke loopbaanbeleid voor leidinggevenden, is het aanspreken sterk situationeel afhankelijk. Over het algemeen versterken deze twee aspecten een 'nette wijze' van aanspreken. In bepaalde situaties is er sprake van een vorm van non-interventiegedrag tussen leidinggevenden op hetzelfde niveau (bijv. teamvoorzitters t.o.v. elkaar in één sector). Dat wordt versterkt indien men voor een deel van de tijd is vrijgesteld om leiding te geven, hetgeen voor de meeste leidinggevenden geldt.

b. Kwaliteit als aandachtsgebied

De visitatiecommissie is in 2010 overwegend positief over de rechtspraak. Treffend is de constatering over kwaliteit:

“De oriëntatie op kwaliteit en kwaliteitscultuur lijken de laatste jaren snel te zijn geëvolueerd van een traditionele individueel-professionele invulling naar een meer gezamenlijk gedragen en op maatschappelijke erkenning gerichte invulling.” (blz. 10).

Deze ontwikkeling is het gevolg van de sturing van de raad via de P&C-cyclus op de productie, de financiën en de kwaliteit van de gerechten (Bovend'Eert & Kortmann 2008; Rutten-Van Deurzen 2010). Dit werkte door in het profiel van de gerechtsbestuurder en het beeld dat binnen de gerechten ontstond van de gerechtsbestuurder. De toenemende aandacht binnen de Presidentenvergadering voor de klantwaarderingsonderzoeken, de berichtgeving over de rechtspraak in het algemeen en in het bijzonder de ‘incidenten’, versterkt de externe oriëntatie binnen het bestuur. Dit geldt ook, maar in verschillende mate, voor de landelijke overleggen van sectorvoorzitters en directeuren. De visitatiecommissie richt zich in deze constatering op de professionalisering van de besturen en bestuurders (als leidinggevende). Functioneringsgesprekken zijn een normaal element van het leidinggeven geworden. Ook voor de rechters. Onderwerpen als feedback zijn binnen de gerechten bespreekbaar gemaakt.

Of omgekeerd de rechter ook zo’n ontwikkeling heeft doorgemaakt is de vraag. Voor de rechter staat het primaire proces centraal. De professionele autonomie hoort daar onlosmakelijk bij. Dat hij onderdeel uitmaakt van een professionele organisatie en niet meer een organisatie van professionals is voor de meeste rechters helder. Daar zijn werkelijkheid wordt gedomineerd door de juridische kwaliteit, zal dit zijn eerste invalshoek zijn. De sturing vanuit de economische rationaliteit (bekostiging) en politieke rationaliteit (bijv. verhogen minimumstraffen) wordt vanuit de juridische kwaliteit beoordeeld. De professionele autonomie van rechters leidt tot grenzen aan de sturingsmogelijkheden van het bestuur. Dit leidt tot beelden van de visitatiecommissie 2010 over individuele benaderingen van rechters over kwaliteit. In paragraaf 6.7 gaan we in op rolopvattingen van rechters.

Interessant is de ontwikkeling rond de nieuwe bestuursstructuur bij invoering van de Herziening Gerechtelijke Kaart waarbij het bestuur nog drie leden telt van wie het rechterlijk lid, niet zijnde de voorzitter (president) de portefeuille kwaliteit voor alle rechtsgebieden krijgt toebedeeld. Is daarmee een oplossing gevonden voor het door de visitatiecommissie gesignaleerde probleem? Een lastige vraag. Theoretisch lijkt het een oplossing om vanuit één punt en op het hoogste niveau binnen het gerecht de kwaliteitszorg

te beleggen. Echter, kan de tijdelijke benoeming als bestuurder niet leiden tot rolconflicten? En wanneer geniet de (tijdelijk) tot bestuurder benoemde professional over voldoende gezag om oordelen over de hem onbekende rechtsgebieden te geven t.a.v. de kwaliteit? En kunnen de opvattingen over kwaliteit binnen gerecht A verschillen met gerecht B? Wat betekent dit voor de rechtseenheid? In hoeverre zijn gerechten hierover geïnformeerd? Gaan de portefeuillehouders dit straks met elkaar bespreken? Beschikken zij over voldoende 'doorzettingsmacht' om landelijk door hen gemaakte afspraken over kwaliteit op de gerechten door te voeren? Past deze werkwijze in de rolopvatting van het bestuur? Zo ja, is de transparantie van het primaire proces en de organisatie voldoende toegesneden om hierop adequaat te kunnen sturen? Een set vragen, die de portefeuillehouders zich zelf snel moeten stellen willen ze met hun portefeuille landelijk een rol van betekenis spelen. In 2014 zal dit zeker weer een punt van aandacht zijn voor de visitatiecommissie.

6.6.3 ORGANISATIE-INRICHTING

Omdat de gerechtsbesturen verantwoordelijk zijn voor het nakomen van de afspraken met de raad en de sturing vanuit de raad zich niet richt op de inrichting van de interne organisatie van het gerecht, zijn er verschillen tussen de gerechten. Zeker twee verschillen zijn relevant voor de aard van de interne transparantie en de sturingsmogelijkheden van het bestuur. Dat zijn de mate van decentralisatie van de budgetten en de opbouw van de formatie van de sectoren. Ze worden hier kort besproken. Nader onderzoek moet uitwijzen of er een relatie is tussen de managementopvatting en organisatie-inrichting in het licht van de gewenste sturingsbehoefte en het benodigde sturend vermogen (Bolman & Deal 1991; Van Assen, Notermans & Wigman 2008; Van Berckel & Roijers 2007: 186).

a. Decentralisatie van budgetten.

Op basis van het door de raad goedgekeurde jaarplan beschikken de besturen over een budget voor het gerecht. Het bestuur is verantwoordelijk voor de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van het budget. Het bestuur kan bij de verdeling van het budget twee benaderingen hanteren.

- 1 De beslissing over de inzet van de beschikbare middelen geschiedt steeds door of op het niveau¹⁸ van het bestuur. Zo kan optimaal worden ingespeeld op de behoeften van sectoren. Uitgangspunt is een gerechtsbrede benadering van de beschikbare budgetten. Discussies tussen sectoren over de budgetten vinden in het bestuur plaats. Het bestuur bewaakt daarmee de eenheid van (bedrijfs)beleid.

- 2 Het bestuur geeft de sectoren het deel van het budget op basis van de PxQ-afspraken onder aftrek van de overheadkosten. De sectoren kunnen daarmee op basis van de productieafspraken de formatie zo optimaal mogelijk inrichten. Dit kan een prikkel zijn om intern te sturen op efficiëntie, zodat er geld overblijft om andere uitgaven te doen. De sector staat in deze benadering centraal. Te denken valt aan het 'weghalen' van de betere (productieve) rechters bij andere sectoren onder het vooruitzicht van extra middelen (voor opleiding, ondersteuning, enzovoorts), het sturen op verjonging van de sector (is goedkoper) en het verhogen van de werkdruk (met een afbreukrisico op langere termijn).

Het bestuur heeft met deze tweede benadering een engere opvatting over het integraal verantwoordelijk zijn. Dit kan mede zijn ingegeven door de rol-opvatting van de sectorvoorzitters, die in het bestuur zitten. Het bestuur is eerder marktmeester dan verdeler van de middelen. De rol van marktmeester kan zeker wel leiden tot efficiëntie. Er kan een vorm van 'sociale druk' ontstaan om de prestaties te verhogen en daarmee extra financiële mogelijkheden voor de sector te genereren. Dit is een positief effect t.o.v. de eerste benadering. Een negatief effect is suboptimalisatie¹⁹ en druk op de cohesie binnen het gerecht.

Het valt te verwachten dat in de eerste benadering de sturingsbehoefte van het bestuur groter is en daarmee het belang van een transparant gerecht om, waar nodig, te kunnen sturen.

b. Opbouw formatie sectoren

Omdat de werkprocessen binnen de rechtspraak op hoofdlijnen zijn geharmoniseerd maar niet zijn gestandaardiseerd en geformaliseerd, kunnen dezelfde sectoren van gerechten er toch wat anders zijn opgebouwd. Vaak speelt hier het delegatievraagstuk een rol: kunnen rechters bepaalde activiteiten overlaten aan stafjuristen en secretarissen zoals het voorbereiden (schrijven) van conceptvonnissen en arresten. Zeker bij de eenvoudiger vonnissen en arresten kan het de vraag zijn of een (goede) stafjurist of secretaris deze niet (beter) kan voorbereiden en/of schrijven dan een rechter. Het verrijkt tevens het werk van de stafjuristen en secretarissen plus het scheelt in de personeelskosten. Natuurlijk blijft de rechter verantwoordelijk (zijn naam staat er ook onder), maar deze werkwijze kan de effectiviteit (alleen complexe aspecten) en efficiëntie (minder verstoringen) van de inzet van de rechterlijke capaciteit bevorderen. Gerechten kunnen zelf bepalen in welke mate taken worden gedelegeerd. Dit is een effect van de PxQ-bekostiging. Vanuit economisch perspectief geredeneerd ligt het voor de hand om de goedkoopste werkwijze op den duur door alle gerechten over te laten nemen. Vanuit de juridische rationaliteit zijn er zeker (kwaliteits)argumenten om dat niet te doen. De keuze ligt bij het bestuur, binnen de financiële kaders.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering wordt sinds enkele jaren een benchmark-bedrijfsvoering uitgevoerd (Berenschot 2009). Ook hier is het aan de gerechtsbesturen om iets te doen met de gegevens over/van andere gerechten.

Pas met de Herziening Gerechtelijke Kaart gaan gerechten, die zullen fuseren, informatie met elkaar uitwisselen en normeren (Aardema 2007: 68). Immers, in de nieuwe situatie zal er nog één jaarplan voor de gefuseerde gerechten zijn.

6.6.4 STURINGSBEHOEFTE EN STUREND VERMOGEN

De kloof tussen sturingsbehoefte en sturend vermogen binnen het openbaar bestuur is voor het eerst pregnant door de commissie-Vonhoff (1980) aan de orde gesteld. De commissie constateerde dat op diverse terreinen wel de wil aanwezig is bepaalde doelen te bereiken, maar niet of onvoldoende het sturend vermogen aanwezig is dit te realiseren. Door de begrippen uit elkaar te halen wordt het mogelijk iets te zeggen over de effectiviteit van het (overheids)handelen. Voor de analyse van de transparantie in een gerecht kan het gebruik van beide begrippen ook dienstbaar zijn. Immers, wat is de sturingsbehoefte van het bestuur? Eerder hebben we gezien dat het managementperspectief van het bestuur is verdeeld over vier sterk verschillende aandachtsgebieden. Tevens zijn de rolopvattingen van de besturen niet gelijk. Dat kan door de rationaliteiten nog eens worden versterkt: het bestuur dat zich vooral ziet als de hoeder van de juridische kwaliteit zal minder snel of anders reageren op financieel-economische en politieke ontwikkelingen in de omgeving van het gerecht dan een bestuur dat zich integraal verantwoordelijk voelt voor het gerecht.

a. Productie

In paragraaf 6.4 is uitgebreid stilgestaan bij de instrumenten t.b.v. de interne transparantie. De rolopvatting van het bestuur – en in het verlengde het management van de sector en/of team – is bepalend in hoeverre deze instrumenten een doorwerking hebben op het gerecht. Deze rolopvatting leidt al dan niet tot een sturingsbehoefte. De visitatiecommissie constateert in 2010 dat de sturing van het bestuur op het gerecht via de sectorvoorzitters en teamvoorzitters effectiever kan (Visitatiecommissie Gerechten 2010: 13, 28). Het elkaar ‘aanspreken’ op gemaakte afspraken is een aandachtspunt. ‘Ook wijst de visitatiecommissie erop dat bij de selectie van deze functionarissen (sector- en teamvoorzitters, RW) gelet moet worden op de bereidheid en het vermogen integraal management te voeren, dan wel hierin leerbaar te zijn en dus daadwerkelijk te sturen op het bereiken van bepaalde prestaties’.

Na de visitatie in 2006 is er binnen de rechtspraak veel aandacht geschonken aan het geven en ontvangen van feedback. De visitatiecommissie merkt in 2010 dat er stappen zijn gezet, maar dat dit nog niet heeft geleid tot een volledige ‘integratie van feedbackmechanismen in het dagelijkse werk’.

Box 6.14

Intermezzo: cultuur ≠ cultuur

Het implementeren van een feedbackcultuur in de dominant-juridische cultuur van de rechtspraak, die is gebaseerd op onafhankelijke oordeelsvorming, vraagt om een subtiele aanpak. De bij de rechtspraak behorende juridische cultuur leidt tot een vorm van non-interventiegedrag, zowel naar de collega's toe (horizontaal) als richting het bestuur en de geledingen secretarissen en griffie (verticaal). Om dit te veranderen, kost tijd. Voor veel rechters betreft de onafhankelijkheid zowel zijn rechterlijke taak als onderdeel zijn van het gerecht. Dit laatste is onjuist. Door dit onderscheid kan ook het non-interventiegedrag bespreekbaar worden gemaakt: voor de rechterlijke taak zijn diverse wegen om als professional feedback te krijgen (formeel: zaak gaat in appel; intercollegiaal: overleg in vakgroep, sector, enzovoorts (*peer pressure* (Boone 2007: 215)); hiërarchisch: aangesproken worden door leidinggevende). Als lid van een organisatie zouden de normale ‘spelregels’ moeten gelden en als medewerker feedback moeten kunnen krijgen (formeel: functioneringsgesprekken; collegiaal: overleg in team, sector, enzovoorts).

De visitatiecommissie signaleert dat op diverse gerechten van sector-, teamvoorzitters en VPI's (vicepresident-inhoudelijk) wordt verwacht dat zij binnen een gerecht een voorbeeldfunctie vervullen (blz. 32).

b. Doorlooptijden

De commissie-Hammersteun II (2008: 7) benadrukt

“het versterken van de logistieke processen binnen de gerechtelijke kolom. De politieke en maatschappelijke druk op de rechtspraak om – waar mogelijk en met behoud van de zorgvuldigheid – doorlooptijden te bekorten, richt zich niet alleen op de doorlooptijden binnen de gerechten, maar zeker ook op die tussen de gerechten. Dit betekent niet een inperking van de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Er komt wel een grotere druk te liggen op de verantwoordelijkheid van de rechtspraak als geheel om de organisatie van de werkprocessen te optimaliseren.”

Het is duidelijk dat vooral de doorlooptijden een wezenlijk vraagstuk zijn. Vanuit maatschappelijk belang is de tijdsduur (doorlooptijd) van gerechtelijke procedures een essentieel aspect van de prestaties (Raad voor de rechtspraak 2010c: 6; Regioplan/Synovate 2011). Voor de rechtzoekende en verdachte is het – over het algemeen – belangrijk snel zekerheid te verkrijgen over de zaak door een rechterlijke beslissing. Voor het gerecht betekent het

verkorten van doorlooptijden dat er meer zaken in een jaar kunnen worden afgedaan, hetgeen weer goed is voor de financiële situatie van het gerecht (PxQ). Voor rechters betekent het verkorten van doorlooptijden dat de productie omhooggaat. Hij is er zelf voor verantwoordelijk: de rechter gaat uiteindelijk over de procesgang en het moment van verschijnen van het vonnis. Dit alles binnen de wettelijke kaders.

Dat doorlooptijden substantieel kunnen zijn blijkt uit tabel 6.3. Ter illustratie zijn van enkele type zaken de normen voor de doorlooptijden en de realisatie ervan in 2009 op een rij gezet. Zo moeten de rechtbanken van de handelszaken met verweer 70 procent binnen 1 jaar hebben afgedaan. In 2009 bleken de rechtbanken te komen op een realisatie van 62 procent. Dus 38 procent duurde langer dan 1 jaar. De resultaten voor de bestuursrecht/belastingzaken zijn in 2009 niet rooskleurig.

Tabel 6.3 Enkele doorlooptijden, norm en realisatie (2009)

Gerechten	Norm 2009	Realisatie feitelijk 2009
Rechtbanken		
– Handelszaak met verweer	1 jaar – 70%	62%
– Beëindiging faillissement	3 jaar – 90%	72%
– Kort geding	3 maand – 90%	91%
– Omgang- en gezagszaken	1 jaar – 80%	82%
– Bodemzaken bestuur	9 maand – 70%	47%
– Bodemzaken belasting lokaal	9 maand – 90%	42%
– Straf mk	6 maand – 90%	85%
– Politierechter (incl. econ.)	5 wkn – 90%	86%
Gerechtshoven		
– Handelszaken dagvaardingen	2 jaar – 80%	71%
– Familierekest	1 jaar – 90%	87%
– Straf MK	9 maand – 85%	67%
– Belasting	1 jaar – 85%	30%

Gezien het maatschappelijke belang van zo kort mogelijke doorlooptijden dringt een belangrijk vraag zich op: kan en wil het gerechtsbestuur op doorlooptijden sturen? Naast deze maatschappelijke wenselijkheid leiden korte doorlooptijden ook tot een hogere productie (meer zaken/medewerker). Voor het bestuur geldt de restrictie dat rechters niet kunnen worden ‘aangestuurd’ in concrete zaken. Dus de optie om op zaaksniveau in te grijpen bij een dreigende overschrijding van de norm of bij een aanhouding valt af. Het bestuur en de sectorleiding kunnen wel randvoorwaardelijk sturen. Dus

normen opstellen voor het aantal zaken dat een rechter jaarlijks moet doen en hierop sturen plus actief inzetten op bewustwording bij rechters over de gevolgen van te lange doorlooptijden. Het sturend vermogen van het bestuur is indirect van aard.

Box 6.15

Intermezzo: sector straf

Illustratief is de gang van zaken bij de sector straf. Daar zijn twee factoren zeer bepalend voor het aantal zaken dat wordt afgedaan: het aanhoudingspercentage en het aantal zaken dat op zitting staat. Indien een zaak wordt aangehouden (een zitting wordt verdaagd om op een later moment te worden vervolgd) betekent dat voor de betreffende rechter(s) dat hij/zij vaak vele maanden later zich weer in de zaak moeten verdiepen. Dat is niet alleen verlies van zittingstijd, maar ook verlies van voorbereidingstijd. De facto betekent dat er in dat jaar minder zaken zullen worden afgedaan. Als vuistregel wordt een aanhoudingspercentage van 20 procent gehanteerd. Wat te denken van een rechter met een aanhoudingspercentage van 40 procent? Moet het bestuur ingrijpen? Wat gebeurt er wanneer er niet wordt ingegrepen, heeft dit invloed op de normen en waarden t.a.v. het aanhouden?

Het intermezzo maakt een paar punten duidelijk.

- Het is van belang dat besturen zich realiseren welke factoren van invloed kunnen zijn op het verstoren van een optimale productie in het primaire proces. Te denken valt aan de omvang en complexiteit van zaken of het aantal verdachten of getuigen die in het buitenland vertoeven, enzovoorts. Maar ook een slechte administratieve check op de volledigheid van het dossier en het niet tijdig aanleveren van documenten. Pas bij voldoende transparantie van het proces kan adequaat worden gestuurd. Het bestuur moet aangeven wat men onder ‘voldoende’ verstaat.
- Ook het bestuur zal transparant moeten zijn over welke normen het bestuur wenselijk vindt. En dat vertalen naar de beoogde productie van de sectoren en de gemiddelde productie van rechters, rekening houdend met versturende factoren of specialisaties binnen een sector.

Box 6.16

Intermezzo: aanhouding

Een strafzaak bij het hof: het ontbreken van een PV van de politie leidt tot het verzoek van het OM om de zaak aan te houden. Voor de verdachte en zijn familie een enorme teleurstelling. Zij gaan uit van zijn onschuld. Omdat ‘de combinatie’ (van rechters) pas over een half jaar tijd heeft in de agenda, betekent dit voor de verdachte en zijn familie een extra half jaar van onzekerheid en sociale druk. Een extra belasting door een administratieve fout.

c. Arnhemse proeftuin en ketendenken

Fokkens en Otte (2009) stellen zich ook de vraag of het strafproces kan worden bekort. Daartoe belichten zij het wettelijk systeem en de organisatie van het strafproces in het gerecht. In het wettelijk systeem ziet Fokkens weinig aangrijpingspunten voor verbetering. In de organisatie van het strafproces binnen een gerecht ziet Otte wel mogelijkheden. Belangrijker is het verschil tussen zijn kijk op hoe vanuit de verantwoordelijkheid van de professional het primaire proces optimaal kan worden ingericht en de ontwikkeling om op bestuurlijk niveau oplossingen te zoeken voor knelpunten in het primaire proces. Gezien de wettelijke verantwoordelijkheid van de rechter voor zijn uitspraak raakt Otte hier een gevoelig punt. Daar waar hij opteert voor meer professionele autonomie van de strafrechter zijn er omgekeerd bewegingen die juist leiden tot meer uniformering door de organisatie van het primaire proces bij de rechter weg te halen en te professionaliseren. In zijn oratie werkt Otte (2010) het idee verder uit en onderbouwt hij het belang om de professional centraal te stellen. Het bestuur maakt jaarlijks met de professional afspraken over de te leveren productie (aantallen en kwaliteit) en de randvoorwaarden (ondersteuning, enzovoorts). Het bestuur 'rekent' aan het eind van het jaar af en maakt nieuwe afspraken voor het komende jaar. Hiermee blijft het bestuur de schakel tussen Raad en professional, maar gaat niet op de stoel zitten van die professional bij het inrichten van het primair proces.

Robroek (2012: 11) analyseert de eerste resultaten van de proeftuin, die het hof Arnhem op basis van het preadvies heeft kunnen inrichten. De resultaten mogen er zijn. Het aanhoudingspercentage van de 'experimenteerkamer' is 8 procent, terwijl dat voor de controlegroep ligt op 26 procent. De doorlooptijden zijn (mede) daardoor ook lager: gemiddeld 122 dagen en 150 dagen. Per 1 januari 2012 is het experimentele karakter losgelaten en kan de betreffende kamer met deze werkwijze verdergaan.

Anno 2012 staat landelijk het ketendenken en de ketensturing in de strafrechtketen nog in de kinderschoenen (WODC 2007; Algemene Rekenkamer 2012).²⁰ De ketenafhankelijkheid in de sector straf maakt sturing vanuit de rechtspraak op zich minder eenvoudig. Voor de rechtspraak gaat het om de bewustwording van de verantwoordelijkheid om te zoeken naar oplossingen. De proeftuin maakt duidelijk dat regievoering mogelijk is en resultaten oplevert.

d. Bedrijfsvoering

Centralisatie van bedrijfsvoeringsfuncties maakt het implementeren van beleid gemakkelijker. Ook kan de eenheid van beleid beter worden gewaarborgd. Het is niet geheel toevallig dat in het licht van de Herziening Gerechtelijke Kaart het Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak is opgezet.

In het LDCR wordt een aantal bedrijfsvoerings- en facilitaire functies belegd. Deze functies zullen in het vervolg centraal worden geregeld. Het bestuur gaat daarmee niet meer over deze functies in de zin dat men ze op een eigen wijze kan inrichten. Met dienstverleningsovereenkomsten kan het gerecht de diensten afnemen. Voor kleinere gerechten heeft deze ontwikkeling het grote voordeel dat men minder afhankelijk is van kleine stafafdelingen, die zo hun eigen beelden van het gerecht hebben. Een goed functionerend LDCR kan professionele dienstverlening vanuit hetzelfde 'normen en waarden'-kader aan alle gerechten bieden.

6.6.5 MANAGEMENTPERSPECTIEF EN STURING

Door nader in te zoomen op het managementperspectief van het bestuur en dit te relateren aan de organisatie-inrichting, sturingsambitie en sturend vermogen, is duidelijk dat er verschillen bestaan tussen gerechten. De rol-opvatting van het bestuur bepaalt de sturingsambitie. Dit is van invloed op de opvattingen van het bestuur over de gewenste mate van transparantie van het gerecht. Zoals eerder besproken Rutten-Van Deurzen heeft betoogd dat de sturing vanuit de raad op de kwaliteitsbevordering niet eenduidig is geweest, is dit ook het geval voor het managementperspectief op transparantie.

Deze rol-opvatting van besturen is indirect van invloed op het sturend vermogen van de raad. Immers, de raad communiceert met het bestuur en niet met de sectoren over de productieafspraken en de bedrijfsvoering van het gerecht. De mate van effectiviteit van de besturing van het gerecht door het bestuur is door de raad slechts deels af te leiden van de interne documenten met de productiegegevens van de gerechten. Indien de raad zijn sturend vermogen zou willen vergroten, zal de raad lering moeten trekken uit de bevindingen van Rutten-Van Deurzen. De structuur van relatief zelfstandige gerechten maakt dat de raad een aangepast sturingsinstrumentarium dient te kiezen. Het belangrijkste is een eenduidig beeld van de beoogde situatie (niveau van transparantie) plus het doel waarvoor deze transparantie nodig is. Ofwel consensus over de sturingsambitie van de raad, mede in het licht van de relatie tussen het ministerie en de raad.

Dit gaat verder dan het selecteren van geschikte sturingsinstrumenten. Een systematische beoordeling op relevantie van de New Public Management-opties, zoals Ten Have c.s. (2012) op een rij hebben gezet, is nu nog een brug te ver. Daarvoor zal eerst een balans moeten worden gevonden tussen de essentialia vanuit de juridische rationaliteit (zoals kernwaarden rechtspraak en professionele autonomie rechter), economische rationaliteit (zoals verdeling schaarse middelen en maatschappelijke kosten/baten) en politieke rationaliteit (zoals omgaan met positie van de rechtspraak).

De besturen van de gerechten hebben niet alleen een rol voor het gerecht, zij hebben ook een belangrijke rol via de landelijke overleggremia bij het bepalen, met de raad, hoe de rechtspraak met transparantie om wenst te gaan. Daarbij is het juist zinvol om expliciet over de verschillende rationaliteiten te spreken en te doordenken hoe de gewenste balans eruitziet. Interne consensus hierover dient de basis te zijn voor het gesprek met het ministerie en de beeldvorming naar buiten. Pas dan wordt ‘sturing’ voor de rechtspraak in het algemeen en de gerechtsbestuurders en rechters in het bijzonder een beter te begrijpen fenomeen. En mogelijk beter voorspelbaar.

Box 6.17

Intermezzo: medialogica

De Zembla-uitzending in 2007 over taakstraffen is een voorbeeld hoe medialogica (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2003)²¹ het primaire proces van de rechter kan beïnvloeden. Een interpretatie van statistische gegevens van het OM over taakstraffen leidde tot een uitzending waarbij het beeld werd geschetst dat ook voor zeer ernstige delicten taakstraffen werden gegeven. De uitzending kreeg prominente aandacht in de kranten en andere media. Met als effect dat vanuit de Tweede Kamer voorstellen kwamen om het geven van taakstraffen door rechters te beperken. De minister voelde zich vervolgens gedwongen het regime aan te passen. Niet lang erna bleek de interpretatie van de gegevens onjuist te zijn. Echter, de beeldvorming over taakstraffen veranderde niet en ok niet de ingezette aanpassing van de regels voor het geven van taakstraffen. Een door de rechters ongewenste inperking van hun mogelijkheden. De afstand tussen de juridische rationaliteit van de rechter en de politieke rationaliteit van de Tweede Kamer is (nog) te groot om onjuiste aanleidingen voor en ongewenste effecten van deze medialogica te doorbreken.

De Herziening Gerechtelijke Kaart heeft direct en indirect effect op de transparantie van gerechten. Het directe effect is dat een beperkt aantal besturen en bestuurders het eens moet worden over de afspraken tussen raad en gerechten over de informatie-uitwisseling en wat ermee wordt gedaan. Indirect zal de schaalvergroting leiden tot meer harmonisatie en standaardisatie, hetgeen essentieel is voor het vergroten van transparantie. Tevens kan de schaalvergroting, in combinatie met Het Nieuwe Werken, een effect hebben op de binding met het gerecht. Deze zou kunnen verschuiven naar een binding met ‘de rechtspraak’.

6.6.6 TERZIJD: DE HOGE RAAD

In deze studie gaan we niet in op transparantie bij de Hoge Raad (HR). Niet omdat dit oninteressant zou zijn, integendeel, maar door de bijzondere positie van de HR (Huls 2009: 112). In deze paragraaf wordt – in het perspectief van deze studie – een korte schets gegeven van de HR.

De HR is geen onderdeel van de rechtspraak dat valt onder de Raad voor de rechtspraak. Met de komst van de Raad voor de rechtspraak is een uitzondering gemaakt voor de HR. Het is een rechtscollege dat rechtstreeks afspraken maakt met het ministerie over de budgetten. De HR kent ook een andere bestuursstructuur: het dagelijks bestuur wordt gevormd door de president, de (plv) procureur-generaal en de directeur bedrijfsvoering. Het algemeen bestuur bestaat uit het dagelijks bestuur aangevuld met de voorzitters van de drie sectoren (straf, civiel en belasting). Er is een duale bestuursstructuur: het rechterlijk beleid en de bedrijfsvoering zijn van elkaar gescheiden. De verantwoordelijkheid voor het rechterlijk beleid ligt bij de onafhankelijke leden van de raad en het parket, de beheersmatige verantwoordelijkheid valt onder de directeur bedrijfsvoering, die door de minister is gemandateerd. De directeur bedrijfsvoering heeft een beperktere functie binnen het bestuur dan bij de rechtbanken en appelcolleges. Nieuwe managementbenaderingen zullen minder snel door het algemeen bestuur 'als bestuur' worden opgepakt.

De afspraken met het ministerie over het budget zijn niet gebaseerd op de PxQ-bekostiging met een prijs per product. Daarvoor zijn de zaken te divers van gewicht. De HR kent geen bulkzaken (behalve de zaken die niet-ontvankelijk zijn verklaard.) Tevens kent de HR, in tegenstelling tot de rechtbanken en appelcolleges, een omvangrijk Wetenschappelijk Bureau, dat de zaken voorbereidt.

Ook de sturing verschilt op diverse punten met de rechtbanken en appelcolleges.

- Het algemeen bestuur bewaakt niet de doorlooptijden. Dat doen de kamers (kamervoorzitters of rolraadsheren) zelf. Bij de strafkamer is men sterk afhankelijk van de planning van de A-G. Er is bij de HR een informatiesysteem waarin alle zaken worden geregistreerd en waar de voortgang kan worden gevolgd. Over het algemeen worden binnen de kamer afgesproken doorlooptijden goed nagekomen.
- De drie kamers (straf, civiel en belasting) verschillen sterk van elkaar in de werkwijze zoals het omgaan van middel en toelichting en kunnen sturen op doorlooptijd (zie rapport commissie-Hammerstein (2008)).
- De toedeling van zaken geschiedt via het Straatsburgse methode: de griffie maakt combinaties van raadsheren en bepaalt ad random welke zaak door deze combinatie wordt behandeld. Het is vooraf onbekend wie welke zaak gaat doen. (Deze werkwijze is ingevoerd door de president van de HR, mr. S.K. Martens.)

De kwaliteit staat binnen de HR centraal (Hoge Raad der Nederlanden 2009; Fokkens 2009): Dit betekent dat de lat zeer hoog wordt gelegd bij het aantrekken van nieuwe raadsheren (zie ‘profiel raadsheer’ op HR-site), hetgeen een effect heeft op het aantal mogelijke kandidaten. De inhoudelijke kwaliteit staat centraal. De bestuurlijke kwaliteiten spelen geen rol. Ten aanzien van de productie van de HR zijn er geen kwaliteitscriteria, waarop de HR kan ‘scoren’. De kwaliteit wordt geborgd door collegiale toetsing binnen de kamers. Er is bij raadsheren een sterke neiging tot precisie (kwaliteitsnorm).²²

De afgelopen jaren is het aantal zaken behoorlijk gegroeid. Het aantal raadsheren en advocaten-generaal (A-G) is niet evenredig gegroeid. De HR hanteert (impliciet) een reguleringsmechanisme door de ondersteuning vanuit het Wetenschappelijk Bureau te vergroten en meer zaken door art. 81 en 80a RO terug te sturen.

Over de roloppvattingen zijn enkele opmerkingen te maken.

- Ten aanzien van de presidenten zijn verschillende opvattingen te onderkennen: van een benadering zijnde de primus inter pares binnen de HR met een sterke interne oriëntatie (Feber 1970: 410) tot de benadering zijnde het boegbeeld van de rechtspraak (Corstens 2009b).
- Ook bij raadsheren zijn verschillen te onderkennen: van nadruk op de juridische nauwkeurigheid en kwaliteit tot nadruk op rechtsvorming en combinaties van beide;
- in het algemeen staat de kwaliteit van het werk centraal. Daar is men ook op geselecteerd. Politiek en politieke overtuigingen spelen geen enkele rol binnen de HR. Dit in tegenstelling tot het Supreme Court in de VS, waar de rechter een duidelijker profiel heeft.

6.7 PERSPECTIEF VAN DE RECHTER (GEDACHTENEXPERIMENT)

Na paragraaf 6.6 over het managementperspectief van het bestuur komt in 6.7 het perspectief van de rechter aan de orde. Bestaat ‘de rechter’? Is het zinvol om voor een gerecht simpelweg te spreken van ‘de rechters’ of is het relevant onderscheid te maken? Daarbij gaat het niet om een sociologisch beeld te krijgen van de rechter en zijn werk (Cotterrell 1992: 203), maar om roloppvattingen die van invloed zijn op het primaire proces (Hol en Mak 2010). Door de symbolen, selectie, opleiding e.d. en de beperkt mate waarin rechters naar buiten treden, zou de gedachte kunnen ontstaan.

In de praktijk blijkt er echter een herkenbare verscheidenheid aan rolopvattingen te zijn. Om deze te ordenen gebruiken we de rationaliteitenbenadering. Doel is een indicatief beeld te schetsen van de mogelijke rolopvattingen van de rechter in relatie tot zijn kijk op transparantie. Er wordt geen volledigheid gepretendeerd. Het is vooral bedoeld als gedachtenexperiment. Het is een aangrijpingspunt voor nader onderzoek om gericht meer zicht te krijgen op de rechter als professional en het gerecht als organisatie. Persoonlijke beelden van rechters laten zien dat er verschillende opvattingen mogelijk zijn, maar dat deze in de loop van de tijd kunnen veranderen. De te onderscheiden rolopvattingen kunnen daarentegen wel dezelfde blijven.

6.7.1 RECHTERS EN ROLOPVATTINGEN

De rechtspraak is één van de drie staatsmachten en heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de andere twee staatsmachten. Meer naar de persoon van de rechter geformuleerd: de rechter is een belangrijke functionaris in de samenleving: hij beslist – in volle vrijheid – over zaken die aan hem zijn voorgelegd. Door het zo te formuleren, krijgen we een persoon op het netvlies. Deze rechter beslist op basis van de feiten en omstandigheden en zijn juridische referentiekader (wet®elgeving, jurisprudentie, enzovoorts). Eind 2011 werken er 2.448 rechterlijke ambtenaren bij de rechtbanken en gerechtshoven (Raad voor de rechtspraak 2012: 88).²³ Ondanks het feit dat ze in hun formele verschijning in de rechtszaal op elkaar gelijkend door de toga, het hanteren van bepaalde (proces)procedures en het juridische taalgebruik, is het bijzonder te denken dat ze in hun denken, handelen en beslissen ook veel gelijkenissen vertonen. Interviews met ‘bekende’ rechters (De Gruijter & Vijselaar 2004), interne bespiegelingen (Bauw et al. 2007; Van Delden et al. 2009; Gisolf 2002) en de gang van zaken in de praktijk (Van der Werf & Jongbloed 1990²⁴) zijn illustraties van persoonlijke kijk op de functievervulling. Impliciet of expliciet geven ze aan hoe ze hun rol als rechter zien. Interessant is de rolopvatting meer ideaaltypisch te benaderen. Daarbij maken we gebruik van de meest relevante rationaliteiten. Dat doen we door de vraag te stellen: wat zouden – op hoofdlijnen – herkenbare opvattingen van een rechter kunnen zijn als hij vanuit de betreffende rationaliteit naar zijn rol kijkt? Omdat we een typologie – met indicatieve betekenis – trachten op te stellen, zullen we de opvattingen een typering meegeven. Het is zeer wel mogelijk dat een rechter in de praktijk verscheidene typering past. Maar niet alle. En zijn collega’s kunnen weer door andere typering worden gekenmerkt. Daarmee ontstaat er een scherper en veel pluriformer beeld van ‘de rechter’ waar we later in ons onderzoek verder mee kunnen gaan. Deze typering zijn overigens niet bedoeld om hiermee een normatieve uitspraak te doen over wat wenselijk is en wat niet!

Achtereenvolgens komen typeringen, die behoren bij de juridische, de economische, de politieke en de psychologische rationaliteit, aan de orde.

a. Juridische rationaliteit

- 1 De **rechter als ambachtsman** (Hoge Raad der Nederlanden 2009: 16) – het vak van de rechter als rechtspreker staat centraal en dat wil hij zo consciëntieus mogelijk doen. Hij ziet zich als vakman en wil – indien mogelijk – een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van het vak en de rechtsvorming (Rijkkema 2001). De **rechter als purist** is een variant op de rechter als vakman. Hij wil zijn functie zo zuiver mogelijk volgens de juridische normen en waarden vervullen. Politieke en maatschappelijke discussies ziet hij wel, maar kan of wil hij niet vertalen naar zijn juridische referentiekader omdat hij daarmee afbreuk doet aan een zuivere juridische afweging. Mogelijk speelt de angst voor een negatieve reactie van zijn collega's, in de media of van een hogere rechter (appel) een rol;
- 2 De **rechter als beslisser** – de rechter ziet het als zijn taak en kwaliteit een juridisch vraagstuk te beoordelen en – volgens hem – de juiste beslissing te nemen. Hij ziet zaken als vraagstukken waar een beslissing van een rechter nodig is. Hij kan als beste alle elementen tegen elkaar afwegen en een beslissing nemen. Dat vertrouwt hij anderen minder snel toe. 'Beslissen is helderheid scheppen' is zijn adagium. Mediation zal hij niet snel voorstellen, tenzij de partijen erop aandringen en de meerwaarde in deze situatie hem kunnen uitleggen. Veel kantonrechters passen in deze categorie;
- 3 De **rechter als oplosser** – de rechter ziet zaken als individuele juridische vraagstukken, waarvoor hij degene is die de oplossing kan en wil bieden. Hij wikt en weegt. Indien gewenst en nodig neemt hij een beslissing. Als het beter is om mediation te doen, zal hij de eerste zijn om het voor te leggen. Hij zoekt steeds naar de beste oplossing, die gedragen wordt door de partijen (civiel/bestuur) of inspeelt op de persoonlijke toekomst na het te hebben ondergaan van de straf.

Transparantie: vanuit de juridische optiek bekeken geldt het adagium dat 'de rechter spreekt via zijn vonnis of arrest'. In zijn uitspraak en zijn wijze van handelen komen de kenmerken van de ambachtsman/purist, beslisser en oplosser naar voren.

b. Economische rationaliteit

- 1 De **productieman** – de rechter kan en wil zijn verantwoordelijkheid nemen voor het wegwerken van het (grote) aanbod van zaken. Hij doet zaken snel en efficiënt af en heeft een hoge productie. Vaak zijn deze rechters bekend binnen het gerecht vanwege hun werkkraft.
- 2 De **manager** – de rechter onderkent dat er naast het doen van zaken andere onderwerpen zijn binnen het gerecht, die moeten worden opgepakt. Dan gaat het met name om het verdelen van zaken over de collega's, het aansturen, begeleiden en selecteren van collega's, het maken van afspraken met ketenpartners en het bestuur. De rechter is ervan overtuigd dat hij beschikt over de kennis en vaardigheden om deze taak te kunnen vervullen.
- 3 De **calculerende rechter** – de rechter denkt in termen van kosten en baten. Hij is ambitieus en denkt na over de meest efficiënte weg zijn doel te bereiken. Dat kan bijvoorbeeld betekenen extra productie of extra kwaliteit leveren, de juiste taken oppakken of op het handigste moment intern/extern zichtbaar te worden.

Transparantie: centraal staan de aantallen zaken en de wijze waarop de rechter deze presenteert en gebruikt. De productieman ziet ze als een gegeven, de manager als een resultaat en de calculerende rechter heeft erover nagedacht.

c. Politieke rationaliteit

- 1 De **politicus** – de rechter is zich bewust van het verdelings- en besluitvormingsproces binnen (en buiten) het gerecht om de schaarse beschikbare middelen over de sectoren te verdelen. Hij speelt erop in door informatie te verstrekken, steun te geven of onthouden, enzovoorts, ten einde ontwikkelingen of besluitvorming te beïnvloeden. Dit kan zijn te eigen bate of ten behoeve van een breder belang.
- 2 De **politieke rechter** – de politieke rechter is bewust van het belang van de politiek voor de rechtspraak in het algemeen (zie griffierechten), voor zijn rechtsgebied (zie lobby kantonrechters) en/of zijn gerecht (zie Herziening Gerechtelijke Kaart). Bij de politiek kijkt hij vooral naar de landelijke politiek, i.c. de Tweede en Eerste Kamer. Hij benadert de Kamerleden bij voorkeur in stilte om te voorkomen dat de vraag kan opkomen over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Hij wil niet hebben dat zijn geloofwaardigheid nu en in de toekomst onder druk kan komen te staan.

- 3 De **a-politieke of politiek-neutrale rechter** – de rechter maakt t.a.v. de politiek een strikte scheiding tussen werk en privé, zodat het voor ieder onbekend is en blijft welke politieke voorkeuren hij heeft. Hij vertaalt zijn onafhankelijkheid naar zijn volledige (publieke) doen en laten binnen en buiten het gerecht.

Transparantie: in het algemeen is de laatste typering (9) gangbaar. Het is echter mogelijk dat alle 3 typering van toepassing zijn. Daarbij kan de rechter voor zijn collega's geheel politiek-neutraal zijn (9) en intern betrokken bij verdelingsvraagstukken (7), en in stilte en bij uitzondering bij een Kamerlid zijn zorgen uiten over bepaalde wetgeving (8). In een beperkt aantal gevallen is het bekend dat rechters 'contacten' hebben met politici. Soms is het ook functiegebonden: bijvoorbeeld de president van een 'bedreigd' gerecht (zie Herziening Gerechtelijke Kaart) die contact opneemt om zijn visie op de mogelijke samenvoeging kenbaar te maken. Hij kiest dan niet de weg van de raad omdat hij verwacht met een direct contact meer effect te kunnen bewerkstellingen. Een alternatief is Kamerleden uit te nodigen voor een werkbezoek.

d. Psychologische rationaliteit

- 1 De **ambtenaar** – de rechter ziet zijn functie niet 'bijzonder' (derde staatsmacht), maar veeleer een baan met de zekerheden die horen bij een 'verbeterde' ambtenarenstatus. De formulieren- en regelcultuur (Fruytier 2008) neemt hij 'op de koop toe'.
- 2 De **solist** – deze rechter is ervan overtuigd dat hij goede beslissingen kan nemen. De EK-zaken zijn zijn passie. Hij heeft weinig behoefte aan MK-zaken, omdat dan zijn opvatting onderwerp van discussie kan worden in het raadkameren. Tevens houdt hij van een bepaalde werkwijze, die bevalt (en succesvol kan zijn).
- 3 De **teamplayer** – in tegenstelling tot de solist wil de teamplayer samenwerken met anderen. Dat kan ingegeven zijn door zijn behoefte een gezamenlijk resultaat neer te zetten, het kan ook ingegeven zijn door zijn behoefte aan de standpunten van collega's om zijn eigen standpunt te kunnen vormen.
- 4 De **carrière rechter** – de rechter is gevoelig voor status, privileges en symbolen, die bij de verschillende rangen horen. Hoe hoger de positie, hoe beter is zijn stelling. Vooral de benoeming als vicepresident zijn relevant. De titel 'vicepresident' heeft voor deze rechter een meer dan symbolische betekenis. Dat deze titel nu door de wetgever is vervangen door senior-rechter wordt door hem niet begrepen. Het aantal presidentplaatsen is beperkt.

- 5 De **rechter uit traditie** – de rechter heeft ooit gekozen voor het rechtersvak “omdat het hoorde” (traditie in de familie). Hij vervult deze functie met verve (noblesse oblige).
- 6 De **zittingsrechter** – deze rechter vindt het heerlijk om zittingen te doen. Vooral het voorzitten en het sturen van de zaak naar een goed einde is zijn passie. Er zijn meerdere varianten van zittingsrechters. Twee bijzondere type zittingsrechters kunnen worden genoemd.
 - a De empathische rechter, die tijdens de zitting bewust ruimte wil geven aan emoties en ervoor zorgt dat er een sfeer ontstaat waarin men zich veilig voelt antwoorden te geven op vragen. Hij heeft er ook geen moeite mee te laten zien dat hij geraakt kan worden zonder dat zijn gezag of objectiviteit in het geding is.
 - b De onverstoorbare rechter, die zich bewust is van de (media)aandacht, weinig empathisch oogt, scherp let op procedures en de procesgang goed bewaakt. De term ‘ijskonijn’ is voor hem een bevestiging dat hij zijn rol effectief heeft vervuld.

Transparantie: in de houding en gedrag komen de persoonlijke kenmerken naar voren. Vaak zijn dit de punten tijdens de functioneringsgesprekken.

Met deze typering wordt beoogd een indicatief beeld van rechters te kunnen schetsen. De typering is bewust ‘extreem’ gesteld om ze helder ten opzichte van elkaar te kunnen typeren. In de praktijk zal het zijn dat op een rechter verscheidene typering van toepassing zijn en dat deze typering niet allemaal in dezelfde mate herkenbaar zijn. Ter illustratie een scherp profiel: een ‘klassieke’ kantonrechter is een beslisser (2), met een hoge productie (5), politiek-neutraal (9) en een solist (11).

Deze typering maken duidelijk dat ‘de rechter’ een te eenvoudig beeld is van de professional, die centraal staat in het gerecht. Rolopvattingen van het bestuur kunnen van invloed zijn op de selectie, begeleiding en sturing van rechters. Het valt niet uit te sluiten dat in de loop van de decennia verschuivingen hebben plaatsgevonden in de mate van voorkomen van deze typering en dat dit verder gaat in de komende jaren. De veranderende invloed van de economische en politieke rationaliteit kan daarin belangrijk zijn. In paragraaf 6.8 zullen we een poging wagen iets te zeggen over de mogelijke ontwikkelingsrichtingen van het gerecht voor de komende tien jaar.

Box 6.18**Intermezzo: raadkameren en mystiek?**

Over het primaire proces van de rechtspraak is veel bekend. Eén aspect van de procesgang blijft een 'black box', het raadkameren. Ofwel de besloten beraadslagingen van de rechter(s) en secretaris over de zitting en de zaak teneinde te komen tot een beslissing. Het 'geheim van de raadkamer' is wettelijk vastgelegd en lijkt in schril contrast te staan met de ontwikkeling tot meer transparantie. Er is veel onderzoek gedaan naar de besluitvorming achter deze gesloten deuren.²⁵ Het voert te ver hier dieper op de materie in te gaan en aspecten als dissenting opinions te bespreken. Er ligt een mogelijk spanningsveld tussen de juridische en politieke rationaliteit.

Het vertrouwen in de rechter zou voldoende moeten zijn indien transparantie is m.b.t. de procedures, de wijze waarop wordt gewerkt, zicht is op de efficiëntie van de procesgang (korte doorlooptijden, geen/beperkte wachttijden), zicht is op de effectiviteit van het bestuur en de externe oriëntatie van het gerecht. Het raadkameren is een logisch onderdeel van het rechtspreken. Voor 'buitenstaanders' wellicht mystiek, maar het is geen statusverhogend of machtsversterkend ritueel. Of om Frissen (2012) daarbij te parafraseren: de rechter heeft een bepaalde afstand nodig om zijn werk goed te kunnen doen. En het raadkameren vormt daarvan een functioneel en noodzakelijk onderdeel.

6.8 TOEKOMST VAN DE RECHTSpraak; SCENARIO'S

Het centrale thema van deze bijdrage is transparantie van de rechtspraak bezien vanuit de positie van het gerecht. Terugkijkend kunnen we constateren dat transparantie een gelaagdheid kent. Met de externe transparantie krijgt de 'buitenstaander' een beeld van de rechtspraak. Het op documenten gebaseerde beeld wordt grotendeels samengesteld vanuit de Raad voor de rechtspraak en door de gerechten waar het zittingen betreft. Daarnaast kan men de gerechten bezoeken op open dagen of om zittingen bij te wonen. Van geheel andere aard zijn berichten in de media over de rechtspraak die gaan over (vermeende) incidenten.

De interne transparantie richt zich op de plannings- en verantwoordingsrelatie tussen de gerechten en de raad. Deze informatie blijft binnen de rechtspraak.

Met deze werkwijze sluiten we aan bij gangbare analyses van de gerechten.²⁶ Interessant is de vraag of met deze informatie het gerecht daadwerkelijk 'transparant' is geworden. Om dat nader te belichten worden twee verdiepingen in de analyse gemaakt: we hanteren de rationaliteitsbenadering en we zoomen in op het perspectief van het bestuur van het gerecht. Beide verdiepingen leiden tot een scherper beeld van een gerecht. In organisatietermen van Mintzberg (1979) maakt de rechtspraak in relatief korte

tijd een enorme ontwikkeling van *ad hoc* naar *professional bureaucracy* door. In de toekomstverkenning door de rechtspraak wordt geconstateerd dat de media, politiek en wetenschap een steeds grotere rol in het krachtenveld van de rechtspraak zullen gaan vervullen (Raad voor de rechtspraak 2010b: 9), en daarmee invloed willen uitoefenen op de organisatie en/of (de kaders voor) het primaire proces. Cleiren (2011: 238) constateert dat

“(B)innen ons rechtsstelsel heeft de rechter zelf geen instrumenten om zich te wapenen tegen de invloed van uitingen in de media en door politici op zijn neutraliteit.”

Ook alternatieve wegen voor strafoplegging, die niet lopen via de rechtspraak, worden bewandeld als de verruiming van de mogelijkheden van bestuursorganen met de administratieve boete en het Openbaar Ministerie met het project ZSM (Leliveld 2012: 1952).

Maar valt er iets te zeggen over de ontwikkelingen van ‘morgen’ zodat hierop ook door de rechtspraak kan worden geanticipeerd?

6.8.1 VIER SCENARIO’S

De vraag komt op of de bevindingen uit het voorgaande handvatten bieden voor een perspectief op de toekomst. Kunnen er indicatief enkele karakteristieke en consistente scenario’s voor de situatie van het gerecht over tien jaar worden geschetst? En wel langs de lijn van de transparantie en de rationaliteiten. Het werken met scenario’s (Ministerie van Justitie 2006) betekent niet alleen het omgaan met onzekerheid, maar ook doordenken van ontwikkelingen en de resultaten normeren in termen van wenselijkheid. Het doordenken kan ook leiden tot strategievorming om een koers uit te zetten.

Op basis van deze inzichten kunnen enkele scenario’s voor de gerechten op een termijn van tien jaar worden geschetst. Daarbij indachtig de waarschuwingen van Buruma (2007) over scenariostudies en risico-inschattingen. De hier geschetste scenario’s zijn indicatief en hebben tot doel beredeneerde denklijnen uit te zetten. Het zijn duidelijk ‘stippen op de horizon’.

We onderscheiden op vier scenario’s.

- 1 **Gerecht als productie-eenheid** – de toenemende druk op de rijksbegroting leidt tot grotere concurrentie met andere (overheids)sectoren. Het effect is tweeledig: de staffuncties m.b.t. personeel, huisvesting, ICT en financiën gaan op in DGBOR en de outputfinanciering wordt strakker. De eerste ontwikkeling past in de rijksbrede efficiëntie-slag door concentratie van staftaken. De tweede ontwikkeling houdt in dat door ‘rationalisatie’ de prijzen van zaken (PxQ) worden bepaald en gerechten daarnaast

specifieke bedragen krijgen voor met name kwaliteitsbevordering en permanente educatie. De ontwikkelingen achter dit scenario zijn ingegeven vanuit de economische rationaliteit om de efficiëntie centraal te stellen. De daarmee gepaard gaande transparantie leidt tot een nadruk op sturen en verantwoordingsinformatie met normeringen en resultatenlijstjes.

- 2 **Gerecht als juridische eenheid** – door het vertrouwen in de politiek en samenleving dat de rechtspraak adequaat functioneert en een zelfkritisch corrigerende werking kent, kunnen de gerechten binnen het toegekende budget – in relatieve rust – verder werken. Omdat de politiek ervan overtuigd is dat ze voldoende wordt geïnformeerd over de rechtspraak en onderkent dat de rechtspraak haar werk goed kan doen zonder politieke druk, kunnen het gerecht en het gerechtshof zich richten op het primaire proces. Centraal staat de kwaliteit van de rechtspraak. Om zover te komen is een effectieve voorlichting van de gerechten over het primaire proces en de activiteiten om de kwaliteit te versterken belangrijk geweest. Het erkennen van de dominantie van de juridische rationaliteit – binnen de kaders van de economische en politieke rationaliteit – is essentieel voor dit scenario.

- 3 **Gerecht als onderdeel van een concern** – de toenemende informatisering en de invoering van Het Nieuwe Werken (Westra 2012; Baane, Houtkamp & Knotter 2011) maken tijd- en plaatsafhankelijk werken mogelijk waardoor kan worden ingespeeld op de beoogde dienstverlening aan de burger en wensen van de medewerkers. Voor de burger verandert dat hij veel informatie digitaal kan verstrekken en ophalen. Hij kan digitaal de procesgang volgen. De zitting vindt nog wel plaats in het gerechtshof, al kan daar in bijzondere gevallen van worden afgeweken door het mogen gebruiken van videoconferentie-apparatuur. Voor het personeel van het gerecht betekent HNW het doorbreken van de grenzen van het gerecht. In het uiterste geval komt men in dienst van de raad (concern) en krijgt men centraal zaken toegedeeld en is de zittingslocatie afhankelijk van de soort zaak en de werkdruk op een locatie. Digitalisering, harmonisatie en standaardisatie van de werkprocessen maakt deze ontwikkeling mogelijk. Sturing op wachttijden bij appel en doorlooptijden wordt door de transparantie van de procesgang ook mogelijk. Het bestuur van het gerecht kan hierop door de centrale leiding worden aangesproken.

- 4 **Gerecht als handhavingseenheid** – de discussie in de politiek en samenleving over het (on)veiligheidsgevoel leidt tot stringenter wet- en regelgeving. De benadering van de politiek t.a.v. – met name – de strafrecht-spraak is instrumenteel van aard. Er is geen intentie tot beïnvloeding van de oordeelsvorming van de rechters in zaken. Men wil niet treden in individuele zaken, maar wel de kaders waarbinnen de rechters kunnen bewegen aanscherpen. Daarvan afgeleid is er behoefte aan meer rechtseenheid en transparantie over de uitspraken om, waar nodig, bij te kunnen sturen met wet- en regelgeving. De dominante rationaliteit achter deze ontwikkeling is de politieke rationaliteit. Als de wetgevende macht in dit licht van de rechtsprekende macht vooral ‘handhaving van de regels’ verwacht en de kaders daarvoor desgewenst inperkt, is er sprake van een machtsverschuiving tussen beide staatsmachten. Het voert hier te ver om dit nader te beschouwen. Het gerecht is en blijft in dit scenario de plaats waar recht wordt gesproken en de ‘handhaving van de regels’ tot uiting komt.

De spanning tussen de klassieke rechtsstatelijke beginselen en de sturingsambitie van de politiek zal in dit scenario tot onrust leiden binnen de rechtspraak. Deze spanning kan sterker worden wanneer de discussie over de griffierechten weer actueel wordt. De strafrechtelijke component van de rechtspraak zal hierdoor relatief t.o.v. de rechtsgebieden civiel en bestuur groter worden.

Om deze vier scenario's scherper te duiden zijn in onderstaande tabel de belangrijkste parameters per scenario op een rij gezet. Dat zijn de dominante rationaliteiten, de centrale waarden die richting geven aan de ontwikkeling, de belangrijkste coördinatie mechanismen om de centrale waarden te kunnen bewerkstelligen, de (bedoelde en onbedoelde) effecten van de ontwikkeling ten opzichte van de situatie nu en – tot slot – de betekenis van deze ontwikkeling voor de transparantie.

Tabel 6.4 De vier scenario's op een rij

<i>Parameters</i>	Gerecht als productie-eenheid	Gerecht als juridische eenheid	Gerecht als deel van concern	Gerecht als handhavings-eenheid
<i>Dominante rationaliteit(en)</i>	Economische rationaliteit	Juridische en psychologische rationaliteit	Economische en psychologische rationaliteit	Politieke rationaliteit
<i>Centrale waarde van ontwikkeling</i>	Efficiëntie	Kwaliteit	Klantgerichtheid	Uitstraling
<i>Coördinatie mechanisme</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Concentratie staftaken 2 Sturing op prijzen van zaken 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Rechtseenheid 2 Sturing op doorlooptijden 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Standaardisatie werkprocessen 2 Standaardisatie competenties 3 Sturing op doorlooptijden 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Standaardisatie output
<i>Efect</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Verhogen productiviteit 2 Lage kosten 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Versterking gezag rechtspraak 2 Versterking imago 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Flexibele rechtspraak 2 Klant centraal 3 Einde van gerecht als zelfstandige organisatie 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Aantasting gezag rechter 2 Aantasting imago rechtspraak 3 Politisering van het (straf)recht
<i>Grotere transparantie van</i>	Productie	Primaire proces	Productie en organisatie	Uitspraken

6.8.2 KEUZE?

De vier geschetste scenario's zijn indicatieve 'stippen op de horizon' voor over tien jaar. Welk scenario het zal gaan worden valt op voorhand niet aan te geven. Er is geen ontwikkeling te duiden, die de opportuniteit van een keuze ondergraaft. Ze lijken alle vier haalbaar.

Voor de rechtspraak zal er geen sprake zijn van een vrije keuze uit deze scenario's. Een combinatie van factoren en ontwikkelingen zal eerder bepalend zijn voor de richting. De huidige economische tegenwind zal de komende jaren zeker invloed hebben op de financiële mogelijkheden van het openbaar

bestuur. Daarnaast is de burger de afgelopen jaren kritisch geweest in zijn houding naar instituties binnen het openbaar bestuur. Het vertrouwen van de burger in wetgeving, de overheid en de rechtspraak zal afhankelijk zijn van de informatie die hij hierover ontvangt. Van den Bos en Brenninkmeijer (2012) wijzen op de psychologie van het vertrouwen. Juist hier ligt een belangrijke relatie tussen het vertrouwen in instituties (verticaal vertrouwen) en de informatie van de instituties en beeldvorming in de media over de instituties. Een te rigide gedragscode over het naar buiten treden van rechters is volgens Kop (2012) niet nodig en onhandig voor het aanzien van de rechtspraak en het lerend vermogen van de rechterlijke macht. Dit bevordert ook de transparantie van de rechtspraak niet. Datzelfde geldt ook voor de communicatie tussen ministerie en Raad voor de rechtspraak. Wanneer deze worden gedomineerd door vraagstukken en beginselen van het New Public Management, is politisering een risico. Zeker wanneer de bestuurbaarheid van de gerechten is vergroot door standaardisatie van de staftaken en het verminderen van het aantal bestuurders. Een vergelijking met het Openbaar Ministerie dringt zich op (Wesselink 2011: 184). Wat betekent het besturen 'op afstand van het primaire proces', zoals dat wordt ingevoerd met de implementatie van de nieuwe gerechtelijke kaart, voor de rolopvatting van het bestuur? Kunnen zij in een loyaliteitsdilemma terecht komen? Is het mogelijk dat juist op het niveau van de besturen de balans tussen de klassieke rechtsstatelijke en managementbeginselen moet worden gevonden? Wat heeft dit voor consequenties wanneer de besturen zich hiervan onvoldoende bewust zijn dan wel niet over het sturend vermogen beschikken om keuzes te maken?

Alleen al om dit vraagstuk goed te doordenken is het belangrijk de scenario's te doorgronden en deze te vertalen naar de werkelijkheid van de rechter, de gerechtsbestuurder en de raad, nu en over tien jaar.

Ook voor de juridische professionaliteit van de rechtspraak zijn deze scenario's relevant. Kan er binnen de rechtspraak ook één of meer scenario's een spanning ontstaan tussen professionele en persoonlijke moraal, zoals Loth en Gaakeer (2005: 402) schetsen voor de advocatuur? De scenario's zullen zeker invloed hebben op mogelijke rolopvattingen van rechters. In bepaalde scenario's, bijvoorbeeld het gerecht als handhavingseenheid, kan dit spanningsveld gemakkelijk optreden. In ieder geval bij de rechters. Natuurlijk is het mogelijk dat een cultuurverandering kan leiden tot een andere opvatting over de professionele moraal en de persoonlijke invulling van de functie. Al valt dit op voorhand niet te verwachten.

6.8.3 TRANSPARANTIE: STUREN EN GESTUURD WORDEN

In paragraaf 6.4 hebben we kunnen zien hoe de interne transparantie de relatie tussen het gerecht en de raad bepaalt, de uitwerking naar de mate van transparantie binnen het gerecht hangt sterk samen met de rolopvatting van het bestuur en de inrichting van de organisatie (6.6). Dat de rechtspraak en gerechten veel aandacht besteden aan de externe transparantie komt in 6.5 aan de orde. Maar of dit nu het volledige antwoord is op de behoefte vanuit de samenleving (incl. politiek) is de vraag. De rechtspraak met de dominantie van de juridische rationaliteit richt zich bij de informatieverstrekking op behoeften, die vanuit het gesloten normen-en-waardenstelsel van de juridische rationaliteit, logisch zijn. Het inspelen op vragen of ontwikkelingen vanuit de economische of politieke rationaliteit komt beperkt voor. En als dit al geschiedt, wordt de reactie ingegeven door argumenten vanuit de juridische rationaliteit.

Box 6.19

Intermezzo: griffierechten

Een treffend voorbeeld is het voorstel m.b.t. de verhoging van de griffierechten dat een bezuiniging van 240 mln.²⁷ zou moeten opleveren. De achterliggende overweging van het profijtbeginsel (economische rationaliteit) werd telkenmale bestreden met het argument van de toegankelijkheid van de rechter en de kwaliteit van de rechtspraak (juridische rationaliteit). Dat de toepassing van het profijtbeginsel op de rechtspraak ook vanuit het perspectief van de economische rationaliteit onjuist zou zijn, werd niet naar voren gebracht. Met als gevolg dat in het (economische) debat over de bezuinigingen de kritiek vanuit de rechtspraak nauwelijks gehoor kreeg. Pas bij het 'Kunduz-akkoord' werd het voorstel als één van de maatregelen ingetrokken.

Transparantie heeft een interne en externe kant: transparantie binnen en buiten de rechtspraak. In de kern kan transparantie leiden tot drie reacties: 1. niets doen, 2. meedenken en 3. sturen.

Transparantie van de productie- en bedrijfsprocessen, inclusief gebruik van protocollen, checklists en meetinstrumenten t.b.v. de kwaliteit, versterken het sturend vermogen van het bestuur. Afhankelijk van de situatie en de rolopvatting van het bestuur leidt dit wel of niet tot acties. Twee vormen van sturing liggen voor de hand: verticale sturing door het sectormanagement en het bestuur en horizontale sturing door collegiale heroriëntatie binnen de sector en het gerecht op werkwijzen, normeringen, enzovoorts. De eerste vorm zal door de professional een grotere inbreuk op zijn professionaliteit worden ervaren dan de tweede, door de 'vakbroeders' (Otte 2011b: 172). De verticale sturing kan het gevolg zijn van sturing door de raad (of via

de raad het ministerie). De horizontale sturing kan het gevolg zijn van consensus tussen rechters op een rechtsgebied (andere gerechten of landelijk sectoroverleg) of binnen de beroepsvereniging (NVvR).

Transparantie heeft ook een externe werking. Transparantie van het gerecht voor ‘buitenstaanders’ kan vertrouwen opleveren en de maatschappelijke rol en het draagvlak van de rechtspraak versterken. Een gezonde verhouding tussen de juridische, economische en politieke rationaliteit moet leiden tot de balans tussen de klassieke rechtsstatelijke en de managementbeginselen, zoals die door Mak (2008) zijn gedeut. Transparantie kan hierbij een essentiële rol vervullen. Vooral als er daardoor politieke en maatschappelijke consensus ontstaat over de koers en de ‘stip op de horizon’, het beoogde scenario, voor de rechtspraak.

6.9 BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

In 2002 verscheen het WRR-rapport *De toekomst van de rechtsstaat*. In het rapport wordt een mogelijke spanning in de verhouding tussen de rechter en de bedrijfsvoering gesignaleerd. Nu tien jaar later is de situatie drastisch veranderd. De komst van de Raad voor de rechtspraak heeft grote invloed op de gerechten. Tevens staat de rechtspraak in de belangstelling van de politiek en samenleving. In de afgelopen tien jaar bleek er een grote behoefte aan meer transparantie. Deze behoefte zou ook wel eens de komende tien jaar kunnen gaan beïnvloeden.

De voorliggende studie heeft tot doel de relatie transparantie en de gerechten binnen de rechtspraak in kaart te brengen. Daartoe zijn vier onderzoeksvragen opgesteld. We kunnen op basis van het voorgaande de volgende bevindingen formuleren.

1. *Transparantie en gelaagdheid*

Vanuit het bestuur van het gerecht bezien is het zinvol rekening te houden met een gelaagdheid in de informatievoorziening om de transparantie te bewerkstelligen. De eerste laag is de rechter en het primaire proces. De transparantie richt zich in deze laag op het functioneren van het primaire proces (6.4). Daarnaast kan de roloppvatting van de rechter leiden tot specifieke invullingen (6.7). De tweede laag is die van het bestuur. De transparantie voor het bestuur richt zich op de eerste laag (6.4). De roloppvatting van het bestuur bepaalt wat met de informatie wordt gedaan (6.6). De derde laag is de raad. De transparantie richt zich op de informatiebehoefte van de raad. Veel van de instrumenten voor de interne transparantie komen voort uit de invulling van de wettelijke taak door de raad (6.4). De vierde laag is de omgeving van de rechtspraak, lokaal en landelijk. De transparantie richt zich hier op het

inspelen op de informatiebehoefte voor zover het gerecht er direct mee te maken heeft (persvoorlichting, open dag, enzovoorts). Voor de landelijke informatieverstrekking is deze relatie van het gerecht indirect daar de raad dit doet (6.5).

Hoewel deze gelaagdheid in de praktijk niet direct opvalt, krijgt deze 'kleur' wanneer de managementbenadering van het bestuur wordt belicht.

2. Transparantie en rationaliteiten

Het hanteren van de rationaliteitenbenadering heeft een meerwaarde om inzicht te verkrijgen in de relatie rechtspraak en transparantie vanuit het perspectief van het gerecht. De juridische dominantie van de rechters en bestuurders bepaalt sterk de kijk naar de werkelijkheid binnen het gerecht. De economische rationaliteit is met de komst van de raad in 2002 manifest aanwezig. In toenemende mate is ook de politieke rationaliteit voelbaar binnen het gerecht. De werkbeleving en motivatie binnen een gerecht -belangrijke onderwerpen voor de psychologische rationaliteit- worden geraakt door de veranderende verhouding tussen de juridische, economische en politieke rationaliteit.

De druk op efficiëntie en stuurbaarheid binnen de rechtspraak heeft invloed op de relatief zelfstandige positie van het gerecht en de rol van het bestuur. De rationaliteiten helpen het bestuur informatiebehoefte te doorgronden en, waar gewenst, de transparantie gericht te vergroten.

3. Transparantie en instrumenten

Het bestuur beschikt over een ruime set aan instrumenten voor de interne en externe transparantie van het gerecht. Of dit alle instrumenten zijn voor de 'gewenste transparantie' hangt af van de rolopvatting en daarmee samenhangende sturingsbehoefte van het bestuur. Het leren van andere gerechten op basis van de verkregen transparantie kan worden versterkt.

4. Transparantie en de toekomst

In allerlei toekomstbeelden van de rechtspraak wordt gesproken over de kwaliteit van de rechtspraak, dat het gerecht een vraaggerichte organisatie moet worden die digitaal toegankelijk is, een aantrekkelijke werkplek is voor zware juristen, enzovoorts. Om die toekomst meer hanteerbaar te maken blijkt het nuttig te zijn enkele scenario's op te stellen als logische gedachtenconstructies voor een toekomstverkenning. Dan wordt ook duidelijk wat de relatie tussen rationaliteiten en transparantie is. Transparantie kan door de rechtspraak, het bestuur en de individuele rechter als een bedreiging maar ook als een kans worden ervaren. Het gaat erom dit met scenario's inzichtelijk te maken en dit bespreekbaar te maken.

Conclusie: het versterken van de transparantie van gerechten is belangrijk. Dit dient wel met beleid te geschieden.

Op basis van deze bevindingen worden twee aanbevelingen voor nader onderzoek geformuleerd.

1. Inzicht in het gerecht en zicht op het gerecht van de toekomst

De voorliggende studie schetst in vogelvlucht de transparantie van het gerecht. Er passeren enkele indicatieve beelden van rolopvattingen en scenario's de revue. De bevindingen bieden inzicht in het functioneren van het gerecht en bieden een perspectief op het gerecht van de toekomst. Nader onderzoek moet dit verder uitwerken. Twee vraagstellingen vloeien uit deze studie voort:

- werk de rolopvattingen van het bestuur en de rechter in het licht van de relatie tussen rationaliteiten en transparantie nader uit;
- werk de scenario's nader uit en doordenk wat deze scenario's betekenen voor de verhouding tussen de drie staatsmachten en voor het gerecht van de toekomst; welke eisen stellen deze scenario's aan de transparantie van het gerecht?

2. De relatie tussen 'het bestuur' en rechter

De balans tussen de klassieke rechtsstatelijke beginselen en de beginselen van management wordt sterk beïnvloed door de relatie tussen 'het bestuur' (wetgever, ministerie) en de rechter. Waarom wil 'het bestuur' via de economische (en politieke) rationaliteit sturing geven en niet via het juridische instrumentarium? Heeft dit te maken met de 'taal' waarin men denkt en handelt? Verwacht de wetgever minder effect van de sturing via het procesrecht? Zo kent strafvordering diverse mogelijkheden om gewenste veranderingen als versnelling van de doorlooptijden binnen de juridische context op te lossen. Kan transparantie over de juridische mogelijkheden en de vertaling naar de (vereiste) sturing binnen de gerechten niet een antwoord zijn op politieke doelstellingen? Onderzoek zou moeten uitwijzen of de weg via de juridische rationaliteit op den duur niet beter is voor de professionaliteit van en het vertrouwen in de rechtspraak dan sturing via de economische en politieke rationaliteit.

NOTEN

- 1 Zie onder meer: Straftoemetingsbulletin, *Trema* 2, oktober 2011. De Raad van State geeft op 21 december 2011 een negatief advies, omdat de vermeende effectiviteit niet wordt onderbouwd, het voorstel te rigide is en de kostenverhoging onvoldoende is geraamd.
- 2 Onder de appelcolleges verstaan we de gerechtshoven, het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) en de Centrale Raad van Beroep (CRVB).
- 3 Deze term is verbonden aan de bestuurlijke functie van de president niet aan de rechtsprekende, om misverstanden over een vermeende vermenging van bestuurlijke en rechtsprekende rol te voorkomen (Van Mierlo 2002: 56).
- 4 Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer in juli 2012 is de motie-Beuving met brede steun aangenomen. In deze motie wordt de rechtbank Oost-Nederland gesplitst in twee delen. De minster heeft toegezegd te komen met aanvullende wetgeving. De huidige wet gaat op 1 januari 2013 in. Dan zullen er tien rechtbanken zijn. De aanvullende wetgeving zal – indien deze wordt aangenomen en niet zal zijn ingehaald door de politieke werkelijkheid – leiden tot de door de Eerste Kamer beoogde elf rechtbanken.
- 5 Zie onder meer het Medewerkerswaarderingsonderzoek 2009 (intern document) en de Visitatiecommissie Gerechten (2010).
- 6 Raio = Rechterlijk ambtenaar in opleiding
- 7 Zijinstromers merken dat zij dit culturele element missen. Interessant is na te gaan of dit van invloed is (geweest) bij de selectie van presidenten en leden van de raad.
- 8 Zie ook: Kop (2012: 1796).
- 9 Met het bezuinigingsakkoord van mei 2012 tussen VVD, CDA, D66, GL en CU is het wetsvoorstel m.b.t. de verhoging van de griffierechten ingetrokken. Het voorstel lag ter bespreking in de Eerste Kamer. Daar bleek geen meerderheid te zijn door het ontbreken van de steun van de SGP.
- 10 *Nieuwsblad van het Noorden* (2009). Berichtgeving over lichte zaken die door de meervoudige kamer van de rechtbank Groningen worden afgedaan.
- 11 ACWB = Adviescommissie Werklastmeting en Bekostiging. In deze commissie zitten drie presidenten en drie directeuren. Vertegenwoordigers van het ministerie en de sectoren zitten bij het overleg.
- 12 Commissie-Hammerstein (2008). Tijdens de hovenconferentie in 2007 op Terschelling heeft Jensma de raadsheren en gerechtsbestuurders een indringende spiegel voorgehouden m.b.t. de identiteit van de gerechtshoven. Deze spiegel was mede aanleiding voor de opdracht aan de commissie Jensma 2008: 114.
- 13 Zie www.rechtspraak.nl/procedures/landelijke-regelingen. Daarnaast zijn er lokale regelingen. Die zijn terug te vinden op de lokale websites.
- 14 Toespraak minister Opstelten (2012) van Veiligheid en Justitie bij kennismaking met de nieuwe presidenten van de gerechten op 15 oktober 2012.

- 15 Zie voor deze aantallen per gerecht de jaarlijkse Kengetallen Gerechten van de Raad
van de rechtspraak.
- 16 Smilde (2012) waarschuwt voor een te grote druk op de zichtbaarheid van rechters
op televisie (met name talkshows).
- 17 Zie de 3-jaarlijkse Klantwaarderingsonderzoeken, 4-jaarlijkse Open dagen,
enzovoorts.
- 18 Bijvoorbeeld namens het bestuur door president en/of directeur. In bepaalde
gerechten vormen de president en directeur het dagelijks bestuur. Hoe de rolverde-
ling binnen een gerecht is geregeld valt terug te vinden in de Mandaatregeling van
een gerecht.
- 19 Te denken valt aan het ‘weghalen’ van de betere (productieve) rechters bij andere
sectoren onder het vooruitzicht van extra middelen (voor opleiding, ondersteuning,
enzovoorts), het sturen op verjonging van de sector (is goedkoper) en het verhogen
van de werkdruk (met een afbreukrisico op langere termijn).
- 20 Zie ook: Steenhuis (2012).
- 21 Dit eerste rapport verschijnt n.a.v. de invloed van de media op de verkiezings-
campagne in 2003. In 2006 verschijnt een RMO-rapport n.a.v. de berichtgeving
in de media over tbs incidenten: hoe kan scheefgroei in beeldvorming worden voor-
komen (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2006).
- 22 Veel raadsheren zijn gepromoveerd en/of hebben uitgebreide publicaties op hun
naam staan. Hoewel dit geen vereiste is, is het wel een proeve van zelfstandig
stukken van hoog niveau kunnen schrijven.
- 23 Inclusief Raad zijn er 9.717 medewerkers werkzaam bij de rechtspraak.
- 24 Weliswaar wat gedateerd, maar geeft de persoonlijke invulling van de functie
en daarbij behorende afwegingen goed weer.
- 25 Zie bijvoorbeeld Ten Velden & De Dreu (2012).
- 26 Zie Mak (2008), Bovend’Eert & Kortmann (2008).
- 27 Kamerstukken II 2009/10, 32 123 (gat van 18 mld) en 2011/2012 33 071 (wetsvoorstel).
Veiligheid en terrorisme (Rapport brede heroverweging, nr. 15), Ministerie van
Financiën, 2010.

LITERATUUR

- Aardema, H. (2007) *Control voor leiders*, Amsterdam: Reed Business Information.
- Algemeen Dagblad* (2012) 'Rechters willen grote processen op tv en internet', 27 september 2012.
- Algemene Rekenkamer (2012) *Prestaties in de strafrechtketen*, Den Haag.
- Assen, M. van, R. Notermans & J. Wigman (2008) *Operational excellence nieuwe stijl*, Den Haag: Academic Service.
- Baane, R., P. Houtkamp & M. Knotter (2011) *Het nieuwe werken ontrafeld*, Assen: Van Gorcum.
- Barendrecht, M. (2009) Verantwoording van rechtspraak richting burger, *Justitiële verkenningen* 4: 15–30.
- Bauw, E. et al. (red) (2007) *Mijnheer de voorzitter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bauw, E., F. van Dijk & F. van Tulder (2010) Een stille revolutie? De gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten, *Nederlands Juristenblad* 39: 2528–2536.
- Bennis, W. & B. Nanus (1985) *Leaders*, New York: Harper & Row.
- Berckel, M. van, Y. Roijers & Th.J. van Laar (red.) (2007) *Rechtspraak 2015*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Berendsen, L. (2007) *Bureaucratische drama's*, Steenwijk: Gorter.
- Berenschot (2009) *Benchmark bedrijfsvoering gerechten*.
- Bijhold, J. (2011) Beeldinformatie in forensisch onderzoek; nieuwe ontwikkelingen die aandacht vragen, *Justitiële verkenningen* 7: 29–41.
- Bolman, L.G. & T. Deal (1991) *Reframing organizations. Artistry, choice and leadership*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Boone, M. et al. (2007) *Financieren en verantwoorden. Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bos, C. van den & A.F.M. Brenninkmeijer (2012) 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak', *Nederlands Juristenblad* 21: 1451–1457.
- Bovend'Eert, P.P.T. & C.A.J.M. Kortmann (2008) *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Kluwer.
- Brenninkmeijer, A.F.M. (1987) *De toegang tot de rechter. Een onderzoek naar de betekenis van onafhankelijke rechtspraak in een democratische rechtsstaat*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Brommet, E. (2002) *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Brouwer, H.N. (2009) Haalt de rechtspraak 2040?, blz. 57–70 in B. van Delden, G.J. van Muijen, H.P.A.M. van Arendonk & G.A.M. Stevens (red.) *Rechtspraak in 2040: liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van mr. G.A.M. Stevens als president van het Gerechtshof's-Hertogenbosch*, Deventer: Kluwer.

- Buddendijk, J.T.C. (2006) Financiering van de rechtspraak, *Trema* special 1: 446–450.
- Buruma, Y. (2007) ‘Risico-inschatting: het smalle pad tussen scientisme en kwakzalverij’, *Delikt en Delinkwent* 26: 350–359.
- Buruma, Y. (2011) ‘Vertrouwen in de rechtspraak, een essay na een onrustbarend jaar’, *Delikt en Delinkwent* 1: 1–20.
- Chavannes, M. (2011) *Rechter moet opkomen voor publieke missie*, Rechtspraaklezing 2011, Den Haag.
- Cleiren, C.P.M. (2011) *De neutrale strafrechter. Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Commissie-Deetman (Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie) (2006) *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag.
- Commissie-Hammerstein (2008) *Versterking van de cassatierechtspraak. Rapport van de commissie normstellende rol Hoge Raad*, Den Haag.
- Commissie-Hammerstein II (2008) *Rapport kernwaarden appelrechtspraak*, Den Haag.
- Commissie-Van Rooy (2011) *Rechtspraak in beeld. Evaluatie Wilders II en aanbevelingen voor de toekomst*.
- Commissie-Vonhoff (Commissie Hoofdstuctuur Rijksdienst) (1980) *Elk kent de laan die derwaart gaat*, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Commissie-Van der Winkel (2006) *Goede rechtspraak door sterke regio’s*.
- Corstens, G.J.M. (2009a) *Vertrouwen in de rechtspraak*, voordracht jaarcongres NVvR, 1 oktober 2009.
- Corstens, G.J.M. (2009b) *Een blik op de toekomst*, rede Hoge Raad, 3 juni 2009.
- Corstens, G.J.M. (2011) ‘Vertrouwen in de rechtspraak’, *Trema* 10: 365–367.
- Cotterrell, R. (1992) *The Sociology of Law*, London: Butterworths.
- Delden, B. van, G.J. van Muijen, H.P.A.M. van Arendonk & G.A.M. Stevens (red.) (2009) *Rechtspraak in 2040: liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van mr. G.A.M. Stevens als president van het Gerechtshof ’s-Hertogenbosch*, Deventer: Kluwer.
- Emster, F.W.H. van den (2011) *De rechtsstaat en de onafhankelijke rechter*, lezing Zomerconferentie Montesquieu Instituut, 11 september 2011
- Emster, F.W.H. van den (2012a) *Wetgever op stoel van strafrechter*, bijdrage symposium Rijksuniversiteit Groningen, 7 maart 2012.
- Emster, F.W.H. van den (2012b) *Speech Dag van de Rechtspraak*, 27 september 2012.
- Ende, M. van der (2011) De praktijk van tel behoren, *Justitiële verkenningen* 7: 51–55.
- Feigenson, N.R. & Ch.O. Spiesel (2011) Digitaal beeldmateriaal: revolutie in de rechtszaal, *Justitiële verkenningen* 7: 56–76.
- Fokkens, J.W. (2009) *Kwaliteit van de rechtspraak*, rede Hoge Raad, 9 juni 2009.
- Fokkens, J.W. & R. Otte (2009) De duur van het Nederlandse strafproces, blz 107–204 in J.W. Fokkens et al. (red.) *De duur van het strafproces in België en Nederland (Preadvies NVVS)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Eradus, C. (2010) *Naar een ideaal gerecht*, Rechtspraaklezing 2010, Den Haag.

- Feber, G.H.A. (1970) 'Afscheidsrede', *Nederlands Juristenblad*: 410–414.
- Frissen, P.H.A. (2012) *Reputatie op afstand*, Rechtspraaklezing 2012, Den Haag.
- Fruytier, M.P.A.M. (2008) 'Zittende magistratuur. Demagistratie, verambtelijking of bevoogding', *Trema* 7: 297–302.
- Gisolf, R.C. (2002) *Dilemma's*. Toespraak over de organisatie van de rechtspraak, bij zijn afscheid als president van de rechtbank Amsterdam.
- Gruijter, J. de & J. Vijselaar (2004) *Rechters in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hart, P. 't & M. ten Hooven (2004) *Op zoek naar leiderschap*, Amsterdam: De Balie.
- Have, W.D. ten, A. Huijsmans & M.J. Otto (2012) 'Effectief besturen van publieke organisaties', *Openbaar Bestuur* 7: 13–17.
- Hertogh, M. (2012) 'Camera obscura in de rechtszaal', *Rechtstreeks* 1: 9–10.
- Hoge Raad der Nederlanden (2009) *Verslag 2007 en 2008*, Den Haag.
- Hol, A. & E. Mak (2010) 'Van legaliteit naar pragmatisme. Over rechterlijke rede, emotie en intuïtie', *Rechtstreeks* 4: 23–39.
- Huisman, J. (red.) (2005) *Architectuur van de rechtspraak*, Ministerie van VROM, Rijksgebouwendienst, Den Haag.
- Huls, N.J.H. (2009) 'Hoogste gerechten, legitimiteit en leiderschap', *Justitiële verkenningen* 4: 112–130.
- Idenburg, Ph.A. (1985) *Informatie-overlast*, Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Jensma, F. (2008) 'Het gerechtshof als merk', *Trema special* 1: 114–116.
- Jensma, F. (2012) 'Rechtspraak is toe aan een paar harde vragen', *NRC Handelsblad*, 6 oktober 2012.
- Kets de Vries, M.F.R. (2007) *Leiderschap ontraadseld*, Den Haag: Academic Service.
- Kleef, M. van & S. van Kleef (2011) *Rechtspraak is mensenwerk. Zestien rechters over dilemma's in hun vak*, Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Genneep.
- Koopman, R.J. (2009) Over protocollen en openbaarheid, blz. 117–126 in B. van Delden, G.J. van Muijen, H.P.A.M. van Arendonk & G.A.M. Stevens (red.) *Rechtspraak in 2040: liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van mr. G.A.M. Stevens als president van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch*, Deventer: Kluwer.
- Kop, P.C. (2012) 'Waar zit de rechterlijke macht?', *Nederlands Juristenblad* 26: 1796–1799.
- Kor, G. (2008) *Medialisering van recht*, Deventer: Kluwer.
- Kor, G. (2011) 'Rechtspraak op televisie?', *Justitiële verkenningen* 7: 92–102.
- Kuijck, Y. van (2007) Eisen aan de rechtspraak in 2015, blz. 193–200 in: M. van Berkel, Y. Roijers, Th.J. van Laar et al. (red.) *Rechtspraak 2015*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Leliveld, J.T.C. (2012) 'ZM bij afhandeling van strafzaken', *Nederlands Juristenblad* 28: 1952–1954
- Lierop, W.A.J. van (2012) 'De kloof tussen rechters en hun bestuur', *Nederlands Juristenblad* 37: 2616–2619.
- Lokin, J.H.A. (2012) 'Twee eeuwen rechtspraak', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2: 49–50.

- Loth, M.A. & A.M.P. Gaaker (2005) *Meesterlijk recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Mak, E. (2008) *De rechtspraak in balans*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Makin, P.J., C.L. Cooper & Ch.J. Cox (1996) *Organisations and the psychological contract. Managing people at work*, The British Psychological Society, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons
- Mierlo, A.I.M. van (2002) *Herziening van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Parlementaire geschiedenis)*, Deventer: Kluwer.
- Ministerie van Justitie (2006) *Justitie over morgen II. Scenario's*, Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) *Innovatieagenda rechtsbestel*, 31 oktober 2011.
- Mintzberg, H. (1979) *The structuring of organizations*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Moor-van Vucht, A.J.C. de (2001) *Toezicht achter matglas. Over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Morgan, G. (1986) *Images of organization*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (2009) *Leidraad nevenfuncties voor rechterlijke en gerechtsambtenaren*, vastgesteld door de Presidentenvergadering.
- Nieuwsblad van het Noorden* (2009) Opgepimpte strafzaken, 19 september 2009.
- NRC Handelsblad* (2012) In de zachte hoek: Alex Brenninkmeijer, 7 april 2012.
- Opijnen, M. van (2010) *Rechtspraak en digitale rechtsbronnen: nieuwe kansen, nieuwe plichten*, serie Rechtstreeks nr.1, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Opstelten, I. (2012) *Kennismaking met de nieuwe presidenten van de gerechten*, toespraak, Den Haag, 15 oktober 2012.
- Otte, R. (2010) *Organiseren en verantwoordden door de strafrechter. Enkele gedachten over de organisatie van het strafproces*, oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Otte, R. (2011a) W.M.C.J. Rutten-Van Deurzen, 'Kwaliteit van de rechtspleging. Kwaliteitsbevordering en de rol van de Raad voor de rechtspraak', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 3: 133–137.
- Otte, R. (2011b) Grenzen aan de professionele autonomie van de strafrechter?, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 4: 172–178.
- Overkleeft-Verburg, M. (1998) 'Zelfsturing en zelfregulering', blz. 253–270 in: W.B.H.J van de Donk & P. Frissen (red.) *Over bestuur, recht en informatisering*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Prisma (2006) *De zaken meer op orde. Klantwaardingsonderzoek in tien rechtbanken*, Amersfoort.
- Raad voor de rechtspraak (2010a) *Visie op de rechtspraak*, Den Haag.
- Raad voor de rechtspraak (2010b) *Agenda van de rechtspraak 2011–2014*, Den Haag.
- Raad voor de rechtspraak (2010c) *Kengetallen gerechten 2009*, Den Haag.
- Raad voor de rechtspraak (2012) *De Rechtspraak. Jaarverslag 2011*, Den Haag.
- Raad voor de rechtspraak/Landelijk Overleg Voorzitters Strafsector (2011) *Promis, Best Practice* 3.0, september 2011.

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Medialogica*, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006) *Ontsnappen aan medialogica*, Den Haag.
- Regioplan/Synovate (2011) *Klantwaardering rechtspraak 2011*, Amsterdam.
- Reiling, D. (2009) *Technology for justice. How information technology can support judicial reform*, Leiden: Leiden University Press.
- Rijkkema, P. (2001) *Rechttersrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Robroek, R. (2012) 'De Proeftuin. Organiseren en verantwoorden door de strafrechter', *Rechtstreeks* 1: 11–36
- Rutten-Van Deurzen, W.M.C.J. (2010) *Kwaliteit van rechtspleging. Kwaliteitsbevordering en de rol van de Raad voor de rechtspraak*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Scholtes, E. (2007) 'Toezichthouders en transparantie', blz. 59–67 in F.L. Leeuw, J.S. Kerseboom, R. Elte (red.) *Turven, tellen en toetsen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Schokker, J.T. (1996) *Wet en informatiesysteem in de maak*, Delft: Eburon.
- Smilde, M. (2012) Rechter moet z'n verhaal doen, maar niet op de televisie, *de Volkskrant*, 22 oktober 2012.
- Snellen, I.Th.M (1987) *Boeiend en geboeid*, Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.
- Snellen, I.Th.M (2002) Conciliation of rationalities: the essence of public administration *Administrative Theory & Praxis* 24, 2: 323–346.
- Sparrow, M.K. (2000) *The regulatory craft*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Steenhuis, D. (2012) 'Doet de strafrechter de verkeerde dingen?', blog op www.ivoren-toga.nl, 11 september 2012.
- Straathof, A. & R. van Dijk (2003) *Cultuurverandering bij de overheid*, Den Haag: Lemma
- Stuiveling, S.J. (2009) *Transparantie en rechtspraak. Kennis delen met de samenleving*. Rechtspraaklezing 2009, Den Haag.
- Tonkelaar, J.D.A. den (2009) *Optimus Iudex. Over het belang van de selectie van onze rechtters* (oratie), Deventer: Kluwer.
- Vanderveen, G.N.G. (2011) 'Beeldmateriaal in de Nederlandse strafrechtssketen', *Justitiële verkenning* 7: 10–28.
- Velden, F.S. ten & C.K.W. de Dreu (2012) *Sociaalpsychologische determinanten van strafrechtelijke besluitvorming*, serie Research Memoranda Rechtspraak 1, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vermaas, J. & L. Nieuwland (2006) *Recht doen aan Benchmarks*, Tilburg: IVA.
- Verrest, P.A.M. (2011) Het gebruik van videoconferentie in strafzaken, *Justitiële verkenningen* 7: 42–50.
- Visitatiecommissie Gerechten (2010) *Rapport visitatie gerechten*, Den Haag.
- Visser, F.M. (2008) 'Rechter en media, een proactieve benadering', *Trema* 8: 350–353.

- Werf, H.G. van der & A.W. Jongbloed (1990) *De civiele rechter in de praktijk*, Arnhem: Gouda Quint.
- Wesselink, J.H. (2011) 'De magistratelijkheid van het Openbaar Ministerie', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 4: 179–184.
- Westra, R.L.N. (2006) *Fiscale fraudebestrijding: grenzen aan sturing*, Velsen-Noord: Pantheon
- Westra, R.L.N. (2011) 'De rechtspraak in nieuw vaarwater', *Trema* 2: 52–57.
- Westra, R.L.N. (2011) 'De rechtspraak in nieuw vaarwater' (2), *Trema* 4: 141–146.
- Westra, R.L.N. (2012) 'Het Nieuwe Werken en de rechtspraak', *Trema* 4: 127–131.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapport nr. 63, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Vertrouwen in burgers*, Rapport nr. 88, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Winkel, A.R. van der (2012) lezing, Universiteit Twente, 13 maart 2012.
- WODC (2007) *De rechter als ketenpartner*, themanummer serie Justitiële verkenningen 6, Den Haag.

7 TRANSPARANTIE IN DE TRIAS? DE VERHOUDING TUSSEN DE POLITIEKE MACHTEN EN DE RECHTERLIJKE MACHT

Dennis Broeders¹

7.1 INLEIDING

Transparantie van de rechtspraak is een onderwerp dat onder meer vanuit de politiek op de agenda is gezet. Dat wil zeggen, zo zien rechters het zelf. Uit de enquête die de WRR voor dit project heeft afgenomen (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel), blijkt dat 77 procent van de rechters ‘in hoge mate’ of ‘in zeer hoge mate’ een roep om transparantie hoort. De enige groep die ‘de politiek’ in de ogen van rechters voor moet laten gaan zijn de media: daar tellen de twee genoemde antwoordcategorieën op tot maar liefst 94 procent. De ‘roep om transparantie’ – voor zover goed te analyseren – is verder afkomstig van vele actoren, die allemaal een zeker abstract en collectief karakter hebben: ‘de’ burger, ‘de’ media, ‘de’ rechtspraak zelf en ‘de’ politiek. De laatste staat in dit hoofdstuk centraal: roept de politiek om transparantie van de rechtspraak en zo ja, in welke vorm doet die dat? ‘De’ politiek bestaat uiteraard niet, maar wordt, net als ‘de’ rechter, als abstractie toch voortdurend ten tonele gevoerd. In dit hoofdstuk wordt getracht om de (veranderingen in de) verhouding tussen beide groeperingen inzichtelijk te maken aan de hand van het vraagstuk van transparantie van de rechtspraak.

In het hoofdbetoog van deze verkenning is transparantie gedefinieerd als de mate waarin de rechtspraak voldoet aan de eisen van *doorzichtigheid* (open houding), *begrijpelijkheid* (helder oordeel) en *bekritiseerbaarheid* (toetsbaar functioneren). Met andere woorden: het gaat erom in hoeverre de rechter zich laat kennen, zich laat begrijpen (begrepen kan worden) en in laatste instantie hoe de rechter zich verantwoordt en laat controleren. In dit hoofdstuk wordt daarbij gekeken naar de verhouding tussen rechters en politici binnen het kader van de trias politica. Binnen de trias politica zijn ideeën over rechtspraak, transparantie en de verhouding tussen politiek en rechtspraak op hoofdlijnen vastgelegd, maar niet op alle vlakken in steen gebeiteld. Politici hebben als vertegenwoordigers van het volk een belang om dat volk zo goed mogelijk te representeren en te inspireren. Veranderende opvattingen in de samenleving over de rechtspraak en de transparantie daarvan moeten dan een plaats krijgen in de politieke arena. De rechterlijke macht ziet het bovendien zelf als een permanente opgave om de rechtspraak in de pas te houden met maatschappelijke ontwikkelingen en de tijdgeest.

Wat dat laatste betreft waart de geest van transparantie al langere tijd door het openbaar bestuur en dat laat ook de rechterlijke macht niet onberoerd (zie bijv. Grimmelikhuijsen 2012; Scholtes 2012).

Transparantie kan een middel zijn om het functioneren van de rechtspraak te verbeteren en politici – in de rol als partijlid, volksvertegenwoordiger of lid van de regering – hebben meningen over en/of plannen voor de inzet van dat middel. Een goed functionerende rechtspraak is immers zowel een maatschappelijk als een politiek belang. Transparantie is echter niet altijd een neutrale opgave. Zeker niet wanneer politici de rechterlijke macht de maat nemen, al dan niet met transparantie als maatstaf. Transparantie kan ook onderdeel zijn of worden van politieke kritiek op het functioneren van de rechtspraak. Transparantie, of het gebrek daaraan, wordt dan een middel om de rechtspraak anders te laten functioneren of uiteindelijk zelfs een stok om mee te slaan. En soms is transparantie ook een doel op zichzelf: transparantie omdat ze moet, omdat ze ‘inherent goed’ is of omdat ze bij deze tijd past. De centrale vragen voor dit hoofdstuk zijn de volgende. Wat is de rol van transparantie in de relatie tussen politici en de rechterlijke macht? En wat zijn de gevolgen van een politiek streven naar transparantie van de rechtspraak voor de verhoudingen in de trias politica?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden wordt in paragraaf 7.2 eerst kort ingegaan op de verhoudingen in de Nederlandse trias politica en de ‘beweging’ daarin. Ook wordt in deze paragraaf het kader voor de empirische analyse in dit hoofdstuk uiteengezet. In paragraaf 7.3 wordt een analyse gemaakt van wat de ‘koninklijke weg’ voor de relatie tussen politici en de rechterlijke macht kan worden genoemd. Welke wensen en plannen ten aanzien van de (transparantie van de) rechtspraak worden geformuleerd in partijprogramma’s van de politieke partijen en welke daarvan komen in het regeerakkoord terecht? Dit zouden de meest structurele politieke wensen ten aanzien van transparantie moeten zijn, onder meer in die zin dat ze los van de politieke waan van de dag geformuleerd zijn. In paragraaf 7.4 wordt in meer detail gekeken naar een tweetal recente vraagstukken waarin de relatie tussen rechters en politici op scherp kwamen te staan – het reguleren van minimumstraffen en de benoeming van leden van de Hoge Raad – en waarin transparantie een rol speelde. De empirische analyse beperkt zich tot het tijdvak 1992–2012. In paragraaf 7.5 wordt geconcludeerd.

7.2 DE TRANSPARANTE TRIAS

7.2.1 OP ZOEK NAAR EVENWICHT?

Politici bevolken twee van de drie machten van de Nederlandse trias politica: de uitvoerende en de wetgevende macht. De scheiding tussen deze twee machten is echter niet zo scherp als in sommige andere landen. Sommige auteurs zijn vanwege de sterke vermenging tussen de wetgevende en uitvoerende macht van mening dat we in Nederland eigenlijk de facto over een duas politica zouden moeten spreken (Brenninkmeijer 1987; Koopmans 2003). Nationale ombudsman Brenninkmeijer (2012) ging onlangs zelfs nog een stap verder en sprak van een unitas politica waarin ‘de’ politiek tegenspraak van juridische adviescolleges naast zich neer legt en de onafhankelijke functie van de rechter beknot. Journalist Folkert Jensma van *NRC Handelsblad* karakteriseerde de sfeer op een bijeenkomst in maart 2012 van een breed gezelschap van magistraten verbonden aan rechtbanken, gerechtshoven en zelfs de top van de Hoge Raad als volgt:

“Achteraf trof mij vooral het brede onheilsgevoel onder de magistraten dat dit kabinet geen flauw benul heeft van wat de rechtsstaat is. En het zich kennelijk ook niet uit wilde laten leggen. Hier openbaarde zich een vertrouwenscrisis binnen de trias politica – de rechtspraak dreigt het vertrouwen in het parlement te verliezen.”²

De verhoudingen tussen de machten staan dus in ieder geval niet stil en staan volgens sommigen onder druk (zie ook Hertogh 2012).

De WRR (2002) gaf in zijn rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* aan dat het in Nederland beter is om van een evenwicht van machten te spreken dan van een scheiding der machten – zoals in de klassieke formulering van Montesquieu. Functies noch organen zijn in absolute zin gescheiden en de WRR haalt Burkens aan die stelt dat de verhoudingen tussen de drie machten in Nederland zich eerder kenmerken door ‘onderlinge afhankelijkheid, controle en spreiding van macht’. Ook Erik van den Emster, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, is die mening toegedaan: “(...) scheiding der machten is eigenlijk nooit aan de orde geweest, het is altijd de balans der machten die ertoe doet”.³ Anderen nemen juist stelling tegen het idee van een evenwicht, omdat het inhoudelijk leeg is als toetsingskader en bepleiten juist het handhaven en gebruik van de ‘scheiding der machten’. Die scheiding is volgens Maurice Adams een nuttige en bruikbare fictie. De organieke en functionele scheiding van machten kan geweld aangedaan worden – de norm wordt geschonden – en degene die dat doet moet dan uit kunnen leggen ‘waarom een dergelijke inbreuk, ondanks de schijn van het tegendeel, legitiem was’ (Adams 2010: 286).

In 2002 concludeerde de WRR nog dat de internationalisering van het recht de positie van de rechter in de trias had versterkt: de rechter werd belangrijker en dat was “in het kader van de rechtsstaat, volledig aanvaardbaar” (WRR 2002: 10). Die versterking zit hem deels in de toegenomen werking van het internationale recht en deels in het gegeven dat de rechter steeds vaker invulling moet geven aan de soms ruime kaders die door de wetgever in de wet worden vastgelegd en die om interpretatie vragen (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer, 2013, deze bundel; zie ook Schlink in Schlink en Corstens 2010). De raad verbond aan zijn observatie overigens wel de aanbeveling dat de vergrote macht van de rechter gepaard moest gaan met een plicht tot het afleggen van verantwoording aan de samenleving. Verantwoording afleggen, kwaliteit bewaken en het zichtbaarder en transparanter maken van het werk van de rechter, vergelijkbaar met wat zich in andere sectoren afspeelt, was wat de WRR (2002: 272) betreft een belangrijke opdracht voor de rechterlijke macht. Opvallend is dat juist het internationale recht momenteel één van de stenen des aanstoots is in de relatie tussen politici en de rechterlijke macht. Vooral het EVRM- en het EU-recht, en daarmee de hoven in Straatsburg en Luxemburg, worden steeds vaker door Nederlandse politici weggezet als ‘inmenging van buiten’. Toenmalige VVD-fractievoorzitter Blok en Kamerlid Dijkhoff karakteriseerden de rechters van het EHRM als ‘politici in toga’ die met hun uitspraken *democratisch* tot stand gekomen wetgeving al te zeer aantasten.⁴ Ook sommige politici vinden dus dat het evenwicht tussen de machten is verstoord.

En daarmee is een van de kernwoorden – democratisch – in het kader van de spanningen in de trias gevallen. De politieke delen van de trias ontleen hun legitimiteit aan hun democratische mandaat. Kamerleden zijn direct gekozen en de regering steunt – ideaaltypisch – op een vaste meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer. De rechter heeft geen democratisch mandaat, maar wordt voor het leven benoemd om zijn onafhankelijkheid te waarborgen. Juist omdat de rechter niet gekozen is, wordt de externe openbaarheid van de zitting als zeer belangrijk gezien voor controle en legitimiteit: een controleerbare rechter is legitiemer dan een onzichtbare rechter (Malsch 2013, deze bundel). De openbaarheid van de zitting, zijn onafhankelijke oordeelsvorming en zijn gebondenheid aan democratisch gelegitimeerde wetgeving liggen ten grondslag aan de legitimiteit van de rechter. Daarmee zit er dus ook een inherente spanning in de rol van de rechter: hij laveert tussen onafhankelijkheid en interpretatievrijheid (rechterlijk activisme) aan de ene kant en terughoudendheid en gebondenheid aan democratisch tot stand gekomen wetgeving (judicial restraint) aan de andere kant (WRR 2002). Naarmate ‘de’ rechter activistischer wordt, komt deze meer op het terrein van de politiek die daarop zal reageren. Omgekeerd geldt dat, naarmate de politiek zich explicieter uitspreekt over de rechtspraak, de rechter zich aangetast voelt in zijn

onafhankelijkheid. En politici kunnen ook meer of minder gevoelig zijn voor wat de rechter doet of laat. Zeker in politiek roerige tijden waarin de opkomst van populistische politieke partijen de politieke verhoudingen op scherp hebben gezet, zijn politieke partijen meer dan ooit op zoek naar hun electoraat en proberen zij het primaat van de politiek te verstevigen (zie bijv. Vossen 2012). Het feit dat het vertrouwen van dat electoraat, sinds het door het SCP wordt gemeten, stelselmatig en substantieel groter is voor de rechtspraak dan voor politieke partijen, de regering en de Tweede Kamer (SCP 2010: 5) maakt het ongemak in de trias misschien zelfs nog groter. Wat de WRR in 2002 (blz. 82) nog relatief neutraal aanmerkte als de rol van de rechter als ‘wetgever-plaatsvervanger’ omdat de ‘wetgever eenvoudig niet alles kan voorzien’, ligt in het huidige tijdsgewricht vaak zeer gevoelig. Het lijkt erop dat een ‘wetgever-plaatsvervanger’ nu veel sneller wordt aangezien voor een ‘politicus in toga’. De president van de Hoge Raad, Geert Corstens, plaatste het ‘primaat van de politiek’ in een recent interview in *NRC Handelsblad* in het perspectief van de scheiding der machten en de rechtsstaat.

“Politici hebben zich in een concreet geval neer te leggen bij wat de rechter beslist. Maar ze kunnen die wet wel veranderen. Politici hebben het wel over ‘het primaat van de politiek’. Dat vind ik een onjuiste uitlating. Niemand heeft in een rechtsstaat het primaat. De wetgever kan reageren – het is samenspel.”⁵

Andere leden van de rechterlijke macht stellen zich assertiever op en stellen dat de rechterlijke macht te weinig een eigen rol en domein claimt in het politieke domein en binnen de trias politica (Brouwer 2011). De scheiding der machten, het evenwicht tussen de machten of het samenspel van de machten is in ieder geval geen rustig bezit. Hertogh (2012) spreekt in zijn *Nieuwspoort-rapport* van 2012 van een ontwikkeling van ‘een machtscheiding naar een vechtscheiding’. Ook uit de analyse van de mediaberichtgeving in deze bundel (Van Spanje en De Vreese 2013) blijkt dat de rechterlijke macht in onrustig vaarwater terecht is gekomen. Welke rol het streven naar transparantie daarin precies zou kunnen vervullen is een vraag die mede afhangt van welke politieke actor (politieke partij, regering of volksvertegenwoordiger) aan zet is en welke rechterlijke actor of welk onderwerp (de individuele rechter, de rechterlijke organisatie of het ‘instituut’ van de rechtspraak) daarbij in beeld is.

7.2.2 ‘DE’ RECHTERLIJKE MACHT: RECHTER, ORGANISATIE EN INSTITUUT

Als het gaat om ‘de’ rechterlijke macht – en de verhouding met politici – is het belangrijk om drie elementen van elkaar te scheiden: de individuele *rechter* (en de individuele zaak), de *organisatie* van de rechtspraak en het *instituut* van de rechtspraak (zie ook Prins, Van der Mijl en Tiemeijer. 2013, deze bundel).

Op het niveau van de rechter en de individuele zaak gaat het over het rechtspreken zelf. Dit is het primaire proces van de rechtspraak, i.e. “(in hoofdzaak) het proces van beslechting van geschillen tussen burgers, van bestraffing van strafbare feiten en van toetsing van overheidshandelen” (Mak 2008: 10). Hier schuilt ook de kern van de onafhankelijkheid van de rechter: hij is onafhankelijk in de totstandkoming van zijn oordeel in een aan hem voorgelegde zaak. Gezien het feit dat de autonomie van de rechterlijke macht besloten ligt in zijn rol als *‘bouche de la loi’* ligt het voor de hand dat bemoeienis van de politiek hier het meest gevoelig ligt. Het klassieke voorbeeld van een *faux pas* door politici is zich uitlaten over een zaak die ‘onder de rechter is’ (zie bijv. Gommer et al. 2008; Hertogh 2012).

Het primaire proces wordt het sterkst beschermd door de ‘regels’ van de machtenscheiding, maar tegelijkertijd is dat primaire proces op een aantal belangrijke punten ook het meest ondoorzichtig; letterlijk, in de zin van het geheim van de raadskamer, maar ook vanwege ondoorzichtigheden als de redenering achter de straftoepassing. Het zijn vaak individuele zaken waarin de uitspraak van de rechter botst met het rechtvaardigheidsgevoel van politici of bevolkingsgroepen die politici ertoe brengen zich over rechtszaken uit te spreken. Een recent voorbeeld van een ‘grensconflict’ is de uitspraak van staatssecretaris Teeven die in een zaak waarbij een inbreker tijdens een inbraak om het leven kwam sprak over een ‘inbrekersrisico’. Strafrechter Frans Bauduin verweet de staatssecretaris dat deze zich in een specifieke zaak mengde, terwijl politici zich niet over een zaak behoren uit te spreken voordat de rechter tot een uitspraak is gekomen. Volgens Bauduin moeten volksvertegenwoordigers zich realiseren dat ze iets zeggen ‘als politicus en daarmee veel meer invloed hebben dan dat ze iets zeggen in het café of in de tram.’⁶

De *organisatie* maakt de invulling van de functie van het rechtspreken in praktische zin mogelijk. “Het gaat hier om de wijze waarop de primaire processen, en de groep personen die zich daarmee direct en indirect bezighoudt, zijn vormgegeven” (Mak 2008: 10). Als het gaat om de organisatie is de bewegingsvrijheid van politici ten opzichte van de rechterlijke macht aanzienlijk groter. Hier gaat het immers veel meer om de vorm dan om de inhoud. Grote recente veranderingen in de organisatie van de rechterlijke macht zijn bijvoorbeeld de instelling van de Raad voor de rechtspraak in 2002 en de Herziening Gerechtelijke Kaart die momenteel wordt doorgevoerd. Uiteraard geldt, ook als het om de organisatie van de rechtspraak gaat, dat vorm en inhoud nooit volledig van elkaar gescheiden kunnen worden.

Het verhogen van de leges kan gepresenteerd worden als een zakelijke maatregel die niets met de inhoud van het rechtspreken te maken heeft, maar raakt volgens velen juist aan de idee van de toegang tot het recht, en in het verlengde daarvan de gelijkheid van eenieder voor de wet. En als de voorwaarden dicteren wat er wel en niet mogelijk is, raakt dat uiteindelijk ook de inhoud van het recht. Volgens Westra (2013, deze bundel) zit er een duidelijke spanning tussen de economische logica, op basis waarvan veel organisatorische veranderingen worden voorgesteld en doorgevoerd, en de juridische logica op basis waarvan rechters veelal redeneren. Organisatorische vraagstukken volgen bovendien ook altijd een deels politieke logica, waarbij een politieke agenda van meer grip op de rechterlijke macht mee kan spelen.

Het *instituut* van de rechtspraak is het meest ongrijpbare maar ook het meest vitale element. Het is uiteindelijk het instituut dat wordt vertrouwd of niet vertrouwd en legitimiteit en gezag kan winnen of verliezen (Bokhorst en Witteveen 2013, deze bundel). Het instituut zelf is een abstractie, maar bestaat bij de gratie van de organisatie, maar bovenal in het functioneren van het collectief van individuele rechters. Omdat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op het niveau van de individuele rechter is belegd, is deze bepalend voor het gezicht van het instituut. Daar zit uiteraard een spanning in. Zoals in het hoofdbetoog van deze verkenning al is aangegeven geldt dat bij het instituut immers niet alleen de rechtsstatelijke uitgangspunten horen die de individuele rechter zich terecht toe-eigent, maar evengoed het aanzien, de maatschappelijke positie, en de interacties binnen de trias van (uit) de rechterlijke macht. De individuele rechter kan het instituut door zijn handelen versterken, maar ook grote schade toebrengen.

7.2.3 'DE' POLITICUS: WETGEVENDE EN UITVOERENDE MACHT

In hoofdstuk 6 van de grondwet, dat gaat over de rechterlijke macht, wordt de Tweede Kamer der Staten Generaal eenmaal genoemd in het kader van de benoemingen van de leden van de Hoge Raad en een tweede maal, samen met de leden van het kabinet, in de context van een eventuele vervolging voor ambtsmisdrijven door de Hoge Raad. De regering wordt niet met name genoemd, behalve in de vorm van het koninklijk besluit bij het benoemen van rechters. Voor het overige spreekt de grondwet in dit hoofdstuk uitsluitend over 'de wet'. Het is 'de wet' die het handelen en de autonomie van de rechterlijke macht bepaalt en inkadert. Aangezien de Staten-Generaal en de regering samen de formele wetgever zijn in Nederland, hebben alle nationale beroeps-politici een rol in die inkadering. In de hoofdlijn beperkt de formele rol van de politici zich tot het maken van wetten en de organisatie van de rechtspraak.

“De verdeling van bevoegdheden tussen de drie staatsmachten ziet er in dit perspectief eenvoudig gezegd als volgt uit. Er is het budgetrecht van de wetgevende macht, daarnaast de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht voor de staatsorganisatie, tot slot de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht. Het parlement heeft de zeggenschap over het totaal aan financiële middelen, dat beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van de Rechtspraak. De voor de Rechtspraak verantwoordelijke minister, in Nederland de minister van Justitie, beslist over de hoogte van het budget voor de Rechtspraak. De rechterlijke macht zelf beslist over de interne bedrijfsvoering en procesvoering van de gerechten. Binnen het kader van de Grondwet heeft de organieke wetgever, die de organisatorische grondtrekken voor de Rechtspraak vaststelt, een keuze tussen volkomen autonomie van de afzonderlijke gerechten of concentratie van een deel van de bevoegdheden bij een overkoepelend beheersorgaan.” (Mak 2008: 22–23).

In termen van de inhoud van het recht loopt de formele lijn tussen politici en de rechterlijke macht via het maken van ‘de wet’. Conflicten kunnen daarbij ontstaan naar aanleiding van de uitleg, beoordeling of uitvoering van die wetten door de rechter. Ook hierin verschillen politici van elkaar naar gelang de rol die ze spelen. De regering zit in de meest dubbele rol. Ministers zijn zowel verantwoordelijk voor het functioneren van de gehele overheidsorganisatie – tot op zekere hoogte inclusief de rechterlijke macht – als voor het in stand houden van een andere nuttige mythe, namelijk die van ‘de’ overheid. Ministers hebben soms duidelijke opvattingen over wat de rechterlijke macht zou moeten doen. Zo liet minister van Veiligheid en Justitie Opstelten bij de presentatie van de nieuwe presidenten van de gerechten weten dat deze wat hem betreft veel zichtbaarder zouden moeten opereren.

“Ik weet dat ik u, in het stelsel van het evenwicht tussen de machten, geen opdrachten kan geven. (...) Maar als ik het zou mógen...voor één keertje...dan zou u te horen krijgen dat de rechtspraak zijn werk snel, deskundig en begrijpelijk moet doen, maar daarnaast ook meer zichtbaar moet zijn.”⁷⁷

Tegelijkertijd heeft de regering het meeste met de rechterlijke macht te stellen in de zin dat rechters democratisch tot stand gekomen wetten beoordelen, bekritisieren en op eigen wijze interpreteren en toepassen. Leden van de Tweede Kamer veroorloven zich vaker een wat grotere graad van vrijheid ten opzichte van de rechterlijke macht. De rechter mag dan de ‘bouche de la loi’ zijn, zij zijn de ‘bouche du peuple’. De houding van volksvertegenwoordigers is van vele factoren afhankelijk: politieke partij, wel of geen coalitiepartij, het issue dat op dat moment speelt, enzovoorts.

7.3 WAT DE POLITIEK VAN DE RECHTER WIL: EEN ANALYSE VAN PARTIJPROGRAMMA'S EN REGEERAKKOORDEN, 1992–2012

Ondanks de scheiding, het evenwicht of de balans der machten hebben politici zich altijd uitgesproken over de rechterlijke macht. De vraag in dit hoofdstuk is of die bemoeienis in de afgelopen jaren groter is geworden en of deze gepaard is gegaan met een roep om meer transparantie van de rechterlijke macht. Ideaaltypisch gezien komt transparantie dan in twee vormen aan de orde. De *aanleiding* voor politieke kritiek en bemoeienis zou moeten voortkomen uit onvrede met de ondoorzichtbaarheid van het proces van het rechtspreken, de beslissing van de rechter, het functioneren van de organisatie en/of het handelen van het instituut van de rechtspraak. De *oplossing* – wetsvoorstel, beleid, publieke of politieke interventie – van politici zou vervolgens moeten aansturen op het transparanter maken van het rechterlijke bedrijf, het proces van rechtspreken of de vraag wie überhaupt rechter (in de Hoge Raad) moet worden.

In deze paragraaf wordt een analyse gemaakt van partijprogramma's en regeerakkoorden. Wat schrijven partijen op in hun politieke gronddocumenten over de rechtspraak, en speelt transparantie daarbij een rol? Hoe belangrijk is het thema transparantie van de rechtspraak voor politici als de ambities voor de verkiezingen worden neergelegd in de verkiezingsprogramma's? En hoe belangrijk is het als partijen een coalitie vormen op basis van een regeerakkoord? Met andere woorden, hoe figureert de rechterlijke macht in de meer structurele politieke ambities op het niveau van individuele partijen en op het niveau van regeringscoalities? De keuze voor partijprogramma's en regeerakkoorden – boven bijvoorbeeld wetten, Kamerdebatten en moties – heeft te maken met het feit dat deze de kern van de partijpolitieke ambitie en de kern van de ambitie van een nieuw kabinet weergeven. In combinatie met de tijdsperiode van de analyse (twintig jaar) geeft dat een mooi beeld van de ontwikkeling van de politieke ambitie ten opzichte van de rechterlijke macht.

In de onderzoeksperiode (1992–2012) waren zeven keer verkiezingen voor de Tweede Kamer (1994, 1998, 2002, 2003, 2006, 2010, 2012). Om de analyse enigszins overzichtelijk te houden is een 'kiesdrempel' van minimaal vijf zetels ingevoerd; alleen partijen die met minimaal vijf zetels in de Tweede Kamer zijn gekozen, zijn in de analyse meegenomen. Voor de te analyseren periode levert dat de volgende 'deelnemers' op (zie tabel 7.1).

Tabel 7.1 Politieke partijen met minimaal vijf zetels in de TK en coalities, 1994–2012

Verkiezingsjaar	Coalitie	Partijen	Zetelaantal
1994	PvdA, VVD, D66	PvdA	37
		CDA	34
		VVD	31
		D66	24
		AOV	6
		GL	5
1998	PvdA, VVD, D66	PvdA	45
		VVD	38
		CDA	29
		D66	14
		GL	11
		SP	5
2002	CDA, LPF, VVD	CDA	43
		LPF	26
		VVD	24
		PvdA	23
		GL	10
		SP	9
2003	CDA, VVD, D66	D66	7
		CDA	44
		PvdA	42
		VVD	28
		SP	9
		LPF	8
2006	CDA, PvdA, CU	D66	6
		GL	8
		CDA	41
		PvdA	33
		SP	25
		VVD	22
2010	VVD, CDA (PVV)	PVV	9
		GL	7
		CU	6
		VVD	31
		PvdA	30
		PVV	24
		CDA	21
		SP	15
D66	10		
2012	VVD, PvdA	GL	10
		CU	5
		VVD	41
		PvdA	38
		PVV	15
		SP	15
		CDA	13
		D66	12
CU	5		

Bron: Databank Verkiezingsuitslagen van de Kiesraad

De partijprogramma's en regeerakkoorden zijn geanalyseerd op hun inhoud ten aanzien van de rechterlijke macht in combinatie met verschillende elementen van transparantie.⁸ In tabel 7.2 worden alle voorstellen die op enigerlei wijze met transparantie te maken hebben, opgesomd en gecategoriseerd in een vijftal thema's. Een paar opmerkingen gaan aan de tabel vooraf. In de eerste plaats blijven een aantal belangrijke wensen ten aanzien van de rechtspraak buiten beeld, omdat ze niet in het kader van transparantie passen. Met name in het begin van de onderzoeksperiode wordt bijvoorbeeld veel opgemerkt en bepleit dat de strafrechtsheten versterkt moet worden en vaak wordt daarbij ook meer budget in het vooruitzicht gesteld. Daarnaast spelen er thema's als het tegengaan van gedoogbeleid, en de internationalisering van de misdaad. Ook is in de gehele periode bij veel – nagenoeg alle – partijen een pleidooi te lezen om de positie van het slachtoffer in het strafrecht te verbeteren.

In 2012 noemde ook de Commissie Rechtsstatelijkheid in partijprogramma's dit als één van de twee dominante trends⁹ in de partijprogramma's voor de verkiezingen in september van dat jaar. Hoewel dit belangrijke zaken zijn, blijven ze buiten het kader van transparantie. In de tweede plaats kan de lezer waar er in de onderstaande tabel en tekst gesproken wordt over 'de rechter' of over 'de rechtspraak' ervan uitgaan dat het gaat om de strafrechter en het strafrecht. De verzuchting van een belastingrechter waarmee in het kader van de WRR-enquête is gesproken dat hij het 'zat was dat zijn reputatie bepaald werd door het strafrecht', wordt aardig gespiegeld in de aandacht voor de rechterlijke macht in de politieke programma's (Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel).

Op een enkele opmerking over het bestuursrecht en het civiele recht en algemene uitspraken over 'de rechtspraak' na, gaat het in de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden nagenoeg altijd over het strafrecht. Dat heeft wellicht ook te maken met het feit dat de nadruk op het belang van veiligheid in de onderzochte periode zienderogen toeneemt (zie bijv. Kaal et al. 2009). Geen partij onttrekt zich aan de gedachte dat Nederland onveilig is – of in ieder geval als onveilig gepercipieerd wordt – en veiliger moet. Waar de investeringen in het begin van de periode vaak nog voor de versterking van de gehele strafrechtsheten bedoeld waren, komt de nadruk later dan ook steeds meer bij de politie (blauw op straat) te liggen. De politieke aandacht en het budget verschuiven zogezegd van zwart naar blauw.

In tabel 7.2 wordt de oogst van de analyse van de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden gepresenteerd. Deze documenten zijn doorgenomen op relevante voorstellen in het kader van de rechtspraak en transparantie. Op het eerste gezicht viel op dat er vrij weinig te halen was op de *directe* terminologie van transparantie. Het woord 'transparantie' valt nauwelijks in de context van de rechtspraak en ook klassieke vormen van transparantie, zoals begrijpelijkheid en doorzichtigheid komen relatief weinig voor. Veel andere voorstellen zijn derhalve gescoord, omdat ze in *indirecte* zin aan transparantie te koppelen zijn; i.e. ze maken geen gebruik van de terminologie van transparantie, maar maken wel vormen van transparantie mogelijk. De lange lijst van maatregelen en voorstellen uit de verkiezingsprogramma's is in vijf overkoepelende thema's onderverdeeld, te weten: (1) versterken van de autonomie van de rechter; (2) beperken van de autonomie van de rechter; (3) efficiënte organisatie; (4) snelheid en rechtvaardigheid; en (5) transparantie van de rechtspraak. In de cellen staan de partijen die het betreffende standpunt/de maatregel onderschrijven, de gemarkeerde cellen geven aan dat de maatregel ook is opgenomen in het regeerakkoord.

Tabel 7.2 Analyse voorstellen aangaande rechtspraak en transparantie in verkiezingsprogramma's van partijen met meer dan vijf zetels in de Tweede Kamer en de regeerakkoorden, 1992–2012

Jaar	1994	1998	2002	2003	2006	2010	2012
	Kabinet PvdA VVD D66	Kabinet PvdA VVD D66	Kabinet CDA LPF VVD	Kabinet CDA VVD D66	Kabinet CDA PvdA CU	Kabinet VVD CDA	Kabinet VVD PvdA
Versterken autonomie van de rechter							
Autonomie/onafhankelijkheid van de rechter benadrukken	D66	VVD CDA D66	PvdA SP	SP	SP	D66	D66 VVD
Instrumentarium van de rechter uitbreiden	PvdA CDA D66 GL	PvdA VVD CDA D66 GL	GL	PvdA LPF D66	CDA PVV CU	PvdA PVV CDA SP	CDA CU PvdA PVV VVD
Constitutioneel toetsingsverbod (deels) opheffen	D66	D66	GL D66	D66	GL CU	PvdA GL CU	CU D66

Tabel 7.2 Vervolg

Jaar	1994	1998	2002	2003	2006	2010	2012
	Kabinet PvdA VVD D66	Kabinet PvdA VVD D66	Kabinet CDA LPF VVD	Kabinet CDA VVD D66	Kabinet CDA PvdA CU	Kabinet VVD CDA	Kabinet VVD PvdA
Beperken autonomie van de rechter							
Strafmaat verhogen	AOV	CDA	CDA PvdA	CDA PvdA VVD LPF	PvdA SP VVD PVV CU	VVD PvdA PVV CDA SP	CDA PvdA PVV VVD
Automatisch vervroegde invrijheidstelling afschaffen	D66 AOV	CDA	CDA D66	D66	VVD PVV CU	PVV	CU PVV
Minimumstraffen invoeren			CDA	CDA LPF	PVV	PVV	PVV VVD
Overige voorschriften voor straftoemeting	PvdA D66 AOV	PvdA CDA SP	CDA GL SP D66	CDA SP LPF D66	CDA PvdA SP PVV GL CU	VVD PVV SP D66 GL CU	CDA CU PvdA PVV SP VVD
Verjaringstermijnen verlengen/(deels) afschaffen				LPF	PVV	PVV	VVD
Primaat van de politiek bevestigen/herstellen	D66					PVV CDA	
Instrumentarium van de rechter reduceren						PVV	PVV
Efficiënte organisatie							
Managementtaken en rechtsprekende taken scheiden		VVD D66					
Integraal management bij gerechten invoeren							
Snelheid en rechtvaardigheid							
Trage rechtspraak tegengaan ¹	VVD D66	PvdA CDA D66 GL	CDA PvdA SP	CDA PvdA SP LPF	PvdA VVD SP GL	VVD CDA D66 GL CU	CDA D66 PvdA VVD
Snelrecht/lik-op-stuk-beleid invoeren/toepassen	CDA AOV GL	GL	D66	LPF D66		VVD CDA CU	CDA CU VVD
Heenzenden van verdachten verminderen/afschaffen	PvdA D66	PvdA CDA D66		LPF	CU		

Tabel 7.2 Vervolg

Jaar	1994	1998	2002	2003	2006	2010	2012
	Kabinet PvdA VVD D66	Kabinet PvdA VVD D66	Kabinet CDA LPF VVD	Kabinet CDA VVD D66	Kabinet CDA PvdA CU	Kabinet VVD CDA	Kabinet VVD PvdA
Transparantie van de rechtspraak							
Schijn van belangenverstrengeling bij rechters voorkomen		D66 SP	SP	SP	SP	D66	D66
Collegiale toetsing binnen de rechterlijke macht		D66				D66	
Meer samenhang tussen en binnen rechterlijke colleges		CDA					
Rechtspraak moet in het openbaar plaatsvinden				SP			CDA
Verhoren auditief of audiovisueel opnemen					PvdA SP GL		
Vonnissen degelijk/begrijpelijk motiveren					SP	D66	CDA
Herzieningsprocedure strafzaken verbeteren/ Revisieraad/Herziening ten nadele					SP	SP	SP VVD
Mogelijkheden rondom herstel vormfouten uitbreiden	CDA GL	CDA					
Falende leden van zittende en staande magistratuur weg						PVV	PVV
Topfuncties in de rechterlijke macht verkiesbaar maken						PVV	PVV
Rechterlijke macht moet transparant zijn ²						D66	
<p>1 Bij trage rechtspraak kan zowel gedacht worden aan uitstel van berechting (tijd tussen delict en zaak) als zijn lange doorlooptijden van rechterlijke procedures.</p> <p>2 Valt uiteen in minder terughoudendheid in externe communicatie, begrijpelijke vonnissen en klachtrecht bij onafhankelijke instantie.</p>							

In de tabel vallen een aantal zaken op. Er is een trend waar te nemen dat de categorieën 'versterken van de autonomie van de rechter' en 'beperken van de autonomie van de rechter' zowel in aandacht als in intentie tegen elkaar in lijken te werken. Aan het begin van de onderzoeksperiode zijn er nog relatief veel partijen die het belang van een onafhankelijke rechter expliciet ondersteunen en onderstrepen. Zo stelt D66 in 1994 dat 'De hoogte van de sancties ter beoordeling van onafhankelijke rechters staat'

en schrijft de VVD in 1998 dat ‘bij de reorganisatie van de zittende magistratuur de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht geëerbiedigd moet worden’. Bovendien wordt in de beginperiode door veel partijen benadrukt dat de rechter meer instrumenten – zoals taakstraffen – ter beschikking moet krijgen om op maat te kunnen straffen en het gevangeniswezen niet te overbelasten.

Naarmate de jaren vorderen, en zeker vanaf 2003, krijgen echter de voorstellen die onder het *beperken* van de autonomie van de rechter zijn geschaard in aantal de overhand. Hierbij gaat het voornamelijk om voorstellen die de rechter voorschrijven wat hij in specifieke gevallen moet doen of laten, met name in de strafbepaling. Verjaringstermijnen en (automatische) kortingen op straffen moeten worden afgeschaft en steeds vaker worden specifieke straffen aan specifieke delicten gekoppeld. De LPF formuleert in 2003 onder het kopje ‘meer, hoger en sneller straffen’ een lijstje met delicten waarop ‘meer, hoger en sneller’ van toepassing is en komt ook met nieuwe straffen (zoals heropvoedingskampen). In 2006 komen PVDA, CU en de PVV allemaal met kortere en langere lijstjes met delicten waarvoor de straf omhoog moet. Het CDA breekt in 2010 een lans voor het verhogen van de ‘langst mogelijke tijdelijke vrijheidsstraf van dertig naar veertig jaar’. De PVV (2010) is het meest expliciet over het beperken van de autonomie van de rechter (‘een D66’er in toga die graag tot taakstraffen besluit’) en stelt: ‘De Partij voor de Vrijheid wil de vrijheid van rechters aan banden leggen’. Hoewel dat een extreme formulering is, geldt 2010 wel als het jaar waarin zeer veel voorstellen om de autonomie van de rechter te beperken ook daadwerkelijk worden opgenomen in het regeer- en gedoogakkoord van VVD, CDA en PVV. Ook de Commissie Rechtsstatelijkheid in Partijprogramma’s (2012: 13) signaleerde als trend de ‘breed gedragen wens om daders van misdrijven ‘flink aan te pakken’ soms in combinatie met het voorstel om minimumstraffen in te voeren’. Deze ontwikkeling waarbij het geluid voor het versterken van de autonomie van de rechter het steeds overtuigender aflegt tegen geluiden die deze autonomie juist willen beperken, vatten we op als een beweging waarin de politiek de rechter meer voorspelbaar wil maken. *Voorspelbaarheid* wordt hier opgevat als een specifieke vorm van transparantie. De politiek wordt prescriptiever en formuleert lijstjes, met name voor de strafrechter. Het merendeel van die lijstjes bestaat uit voorschriften voor hoe er in bepaalde gevallen gestraft dient te worden of voor de te volgen procedure (geen vervroegde invrijheidsstelling bijvoorbeeld). Met deze vorm van voorspelbaarheid schuift de politiek in de richting van het conditioneren van de rechterlijke macht. De rechter mag dan een zwarte toga dragen, maar dat hij functioneert als een *black box* lijkt veel minder te worden geaccepteerd dan vroeger.

Een tweede constatering die op basis van de tabel kan worden gedaan is dat, zoals gezegd, voorstellen voor directe transparantie (a) weinig worden gedaan en (b) als ze wel worden gedaan dat gebeurt door een drietal politieke partijen die goed onder de spreuk *'bien étonnés de se trouver ensemble'* passen. Voorstellen om de rechter doorzichtiger, begrijpelijker en bekritiseerbaar(der) te maken komen hoofdzakelijk van de SP, PVV en D66. De SP wil vooral meer openbaarheid, bijvoorbeeld over 'schikkingen die worden getroffen' en over 'nevenfuncties om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen' (2003) en onderstreept zaken als 'vonnissen in strafzaken moeten uitvoerig gemotiveerd zijn' (2006). De PVV beargumenteert in 2010 dat de rechtspraak democratischer moet en wil dat rechters en officieren van justitie door het volk gekozen worden. De opbrengst zou een meer ontvankelijke rechtspraak moeten zijn: 'reken maar dat hun straffen dan een stuk meer in lijn zullen zijn met hoe burgers er over denken'. D66 constateert in 2010 'dat het gezag van de rechter niet meer vanzelfsprekend is, zelfs, helaas, niet meer bij bestuurders en volksvertegenwoordigers' om verderop te bepleiten dat 'van de rechterlijke macht verwacht mag worden dat zij midden in de samenleving staat, transparant is en van hoge kwaliteit'. Daarbij zijn begrijpelijke taal en een goede motivatie van vonnissen van groot belang. De SP wil vooral dat de rechter begrijpelijker en bekritiseerbaar wordt, de PVV dat hij bekritiseerbaar en afrekenbaar wordt en D66 lijkt er meer op te koersen dat transparantie een middel is om het beschadigde vertrouwen te herstellen. De ambities met de rechtspraak verschillen dus, maar alle drie de partijen zien in maatregelen die transparantie vergroten een geschikt instrument.

De twee overgebleven thema's hebben een heel eigen karakter. Onder de noemer 'efficiënte organisatie' gaat het over de inrichting van de organisatie van de rechtspraak. Voorafgaand aan de oprichting van de Raad voor de rechtspraak in 2002 roeren de VVD en D66 zich in 1998 op dit punt, waarbij de laatste het over een Raad voor de Magistratuur – een toen gangbare term – had. Met het invoeren van de Raad voor de rechtspraak die het integraal management van de rechtspraak op zich neemt en een enkel aanspreekpunt voor de minister voor tal van 'beheersmatige' zaken creëert, verdwijnt het thema van de efficiënte organisatie goeddeels weer uit de verkiezingsprogramma's. De huidige operatie Gerechtelijke Kaart bijvoorbeeld komt weinig aan bod in de programma's met enkele uitzonderingen zoals het programma van D66 in 2010 en 2012 waarin staat dat de 'bestuurlijke opschaaling van de gerechten ondersteund wordt' op voorwaarde dat er voldoende 'dicht bij de burger' recht blijft worden gesproken. Het laatste overgebleven thema is dat van de 'snelheid en rechtvaardigheid'. Ook hier spelen in termen van transparantie met name de aspecten van voorspelbaarheid en betrouwbaarheid. Dit thema heeft het meeste een gevoel van 'motherhood and apple

pie': niemand is tegen een snelle rechtspraak en niemand is voor heenzen-dingen. Met name het gevoel dat de rechtspraak vaak te traag werkt en dus sneller en beter zou moeten, is wijdverbreid. Het feit dat het gedurende de twintig jaar van de analyse eigenlijk elke verkiezing weer opgeschreven kan worden, zegt ook iets over de aard van het probleem. Rechtvaardigheid komt nooit snel genoeg.

7.4 TRANSPARANTIE EN TRAMMELANT IN DE TRIAS: TWEE CASUSSEN NADER BEKEKEN

In de dagelijkse politieke praktijk komen de politieke en de rechterlijke macht elkaar uiteraard vaker tegen dan op het papier van de programma's van politieke partijen. Transparantie speelt daarbij in sommige gevallen een belangrijke rol. In deze paragraaf worden twee recente 'confrontaties' uitgewerkt. De eerste is een uitwerking van de formele route van de wetgeving, de tweede is een uitwerking van een incident. In de eerste plaats gaat het om het recente wetsvoorstel voor minimumstraffen bij recidive dat door het kabinet-Rutte I werd ingediend. Dit onderwerp stond al lang – en in vele verschillende vormen – op de wensenlijst van uiteenlopende partijen en is een uiting van transparantie als het vergroten van de voorspelbaarheid van de rechterlijke macht. In de tweede plaats gaat het om de politieke onrust rondom recente voordrachten voor benoemingen bij de Hoge Raad. Deze onrust is het gevolg van uitgesproken politieke actie van één politieke partij, de PVV. Beide onderwerpen zijn interessante casussen binnen het kader van de trias politica. Minimumstraffen raken aan de autonomie (voorspelbaarheid) van de rechter, maar tegelijkertijd betreft het hier een wetsvoorstel en bewandelt de regering dus de normale rechtsstatelijke route om de wet te veranderen die de rechter dan vervolgens toe moet passen. Bij de benoemingen gaat het niet om een wetsvoorstel, maar om het uiten van politieke onvrede binnen een bestaande rol en procedure van de Tweede Kamer.

7.4.1 WETSVOORSTEL MINIMUMSTRAFFEN BIJ RECIDIVE

Het kabinet komt met voorstellen om in het volwassenenstrafrecht minimumstraffen in te voeren voor de gevallen waarin een persoon binnen tien jaar opnieuw wordt veroordeeld voor een misdrijf waarop wettelijk een maximumstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. De rechter kan in individuele, zeer specifieke omstandigheden van het geval gemotiveerd afwijken van de minimumstraf. In een wetsvoorstel zullen deze specifieke omstandigheden worden uitgewerkt, evenals de hoogte van de minimumstraf per delict. Bij recidive

wordt als minimumstraf tenminste de helft van het maximum van de gevangenisstraf opgelegd die naar de wettelijke omschrijving op het betreffende delict als maximumstraf is gesteld (VVD, CDA 2010: 39; VVD, PVV en CDA 2010: 11)

Zo luidde in 2010 de tekst in het regeer- en gedoogakkoord tussen VVD, CDA en PVV over het invoeren van minimumstraffen bij recidive in het geval van zware misdaden. Het conceptwetsvoorstel dat in maart 2011 werd gepresenteerd ontmoette een storm van kritiek uit de juridische hoek, hetgeen paradoxaal genoeg leidde tot een herziene versie in september van dat jaar waarin het voorstel juist verder was aangescherpt.¹⁰ In plaats van toepasbaar op delicten waarop een staf van twaalf jaar staat, werden minimumstraffen nu toepasbaar op delicten waar een straf van acht jaar op staat, waarmee het wetsvoorstel voorbij 'louter symboolwetgeving' ging (Van Wingerden 2011). De steen des aanstoets voor rechters, en anderen die het wetsvoorstel verwierpen, is het gegeven dat rechters bij delicten die onder deze wet vallen geen eigen afweging meer kunnen maken in specifieke gevallen en omstandigheden. De straftoemettingsvrijheid van de rechter wordt beperkt en daarmee wordt de autonomie van de rechter beknot. In de woorden van rechter Salomon: "Met minimumstraffen gaat de politiek op de stoel van de rechter zitten. Het ontnemt rechters de mogelijkheid om maatwerk te leveren."¹¹ De Raad van State (2011) spreekt in zijn advies over het wetsvoorstel, in navolging van onder meer de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten, over een 'systeembreuk'. Erik van den Emster, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, stelt dat in het wetsvoorstel een 'ontsnappingsmogelijkheid' ontbreekt voor specifieke gevallen. "We mogen voortaan alleen onder uitzonderlijke omstandigheden afwijken van de minimumstraf. Dat is te beperkt."¹² De kritiek in de juridische tijdschriften was ook niet mals en richtte zich onder meer op de gebrekkige empirische onderbouwing van het wetsvoorstel (Boone 2011; Haentjes 2012) en de gebrekkige 'grondwettelijkheid' van het voorstel (De Doelder 2011).

Het afsluiten van de 'ontsnappingsmogelijkheid' was natuurlijk ook precies de bedoeling van de politiek. Het vergroten van de voorspelbaarheid van de rechter, zoals hierboven omschreven, is een manier voor de politiek om meer grip op de rechterlijke macht te krijgen. De memorie van toelichting stelt dat het wetsvoorstel niet als een beperking van de rechterlijke vrijheid moet worden gezien, maar als "een volgende stap in een lijn waarin de wetgever zijn eigen verantwoordelijkheid voor rechtvaardige sanctietoepassing waar wil maken" (in Maris 2012: 22). VVD-minister van Veiligheid en Justitie Opstelten onderstreept in *de Volkskrant* dat het voorstel geen aanval op de (autonomie van de) rechterlijke macht is. "De minimumstraf is geen veroordeling van rechters. Maar als minimumstraffen als een cor-

rectie op rechters worden ervaren, dan zou je nooit meer iets in het strafrecht kunnen wijzigen.”¹³ Toch is het voorstel een beperking van de *huidige* vrijheid van de rechter.

Minimumstraffen bestaan al heel lang niet meer in het Nederlandse recht – sinds 1813 – en het ontbreken daarvan is door de tijd heen onderdeel geworden van de rechterlijke traditie. De toegenomen autonomie van de rechter, zoals in de straftoemeting, is een verworven recht geworden. Toch is er niets in de grondwet en de idee van de trias politica dat de wetgever verbiedt de wet te wijzigen, zodat de rechter een nieuwe wet, met een voorgeschreven minimumstraf, heeft toe te passen. Staatsrechterlijk is er niet zoveel aan de hand, zo stellen ook de rechtswetenschappers Westerman (RUG) en Sieburgh (RUN), die wel fel tegen het wetsvoorstel gekant zijn, in *Trouw*.¹⁴ Volgens Westerman gaat dit voorstel op zich niet in tegen de theorie van Montesquieu. “Het is er in feite een uitdrukking van. Den Haag maakt wetten, en daar heeft de rechter zich aan te houden.” Het probleem ligt er eerder in dat er gestreden wordt om de traditie, de mores en verworven rechten. Het gaat om de symboliek en om de verhouding tussen de machten en niet zozeer om het staatsrecht zelf. Dat verklaart zowel de sterke en soms emotionele reactie aan de kant van rechters als het feit dat er ‘procedureel’, laat staan wettelijk, niets in valt te brengen tegen het wetsvoorstel. In het bepalen van een nieuw evenwicht tussen de machten – ook als dat via de aanpassing van tradities en mores gaat – verschuift er altijd macht en autonomie.

‘De’ politiek is echter ook gevoelig voor de meer ongrijpbare kant van het evenwicht in de trias en de autonomie van de rechter. Niet alle politieke partijen, en ook niet alle politici binnen partijen waren of zijn voor dit voorstel. De voorstanders en de tegenstanders wisselen overigens nog wel eens door de tijd heen, niet in de laatste plaats bij de traditionele partijen als het CDA en de VVD. In de periode die we hier analyseren is het onderwerp minimumstraffen voorafgaand aan het wetsvoorstel van VVD en CDA (gesteund door de PVV) uit 2011 een aantal keren eerder aan de orde geweest. Bij al deze keren was de onderliggende en leidende gedachte dat de wetgever een signaal aan de rechterlijke macht af moest geven dat in bepaalde zaken meer recht moet worden gedaan aan het rechtvaardigheidsgevoel van slachtoffers, nabestaanden en/of de maatschappij. ‘De’ maatschappij, of ‘het’ volk geeft via ‘de’ politiek een signaal af aan ‘de’ rechterlijke macht. Het feit dat uit onderzoek blijkt dat rechters in de afgelopen jaren al zwaarder zijn gaan straffen (Van Tulder 2011; Van Tulder en Kroon 2012) speelt in het debat geen rol van betekenis.

In 2000 was het CDA-Kamerlid Van de Camp, toen in de oppositie, die bij de behandeling van de begroting van Justitie voorstelde om minimumstraffen in te voeren:

“Op de eerste plaats willen wij een duidelijk signaal afgeven als wetgevende macht aan de rechtsprekende macht. Het gaat hier om een type delicten waarvan wij vinden dat het op die en die manier bestraft moet worden.”

Het CDA kreeg er in 2000 weinig handen voor op elkaar en andere partijen verdedigden juist de autonomie van de rechter. Volgens VVD-Kamerlid Nicolai was er sprake van het ‘formuleren van een motie van wantrouwen in de richting van de rechterlijke macht’.¹⁵ In 2002, en in 2006 opnieuw, dient de LPF een initiatiefwetsvoorstel in voor de invoering van minimumstraffen. Het initiatiefwetsvoorstel van LPF-Kamerleden Eerdmans en Stuger uit 2002 vertrekt vanuit de gedachte van het primaat van de politiek (‘het primaat voor het bepalen van de strafmaat voor deze ernstige delicten ligt in de eerste plaats bij de wetgever en pas dan bij de rechterlijke macht’¹⁶), maar wordt door de Kamer en de regering afgewezen. In 2003, naar aanleiding van een Europees vergelijkend onderzoek naar minimumstraffen, wijst CDA-minister Donner wederom de notie van minimumstraffen van de hand.¹⁷ Dit ondanks het feit dat het CDA minimumstraffen in de verkiezingsprogramma’s van 2002 en 2003 en het regeerakkoord van het kort zittende kabinet-Balkenende I (met de LPF) had opgenomen. In 2006 dient LPF-Kamerlid Eerdmans opnieuw een initiatiefwetsvoorstel in waarin hij expliciet stelt dat tradities bekritiseerd en zo nodig herijkt moeten kunnen worden: “Zo ook de traditie van de grote vrijheid van de Nederlandse rechter en het vertrouwen van de wetgever in de rechter dat aan deze vrijheid ten grondslag ligt.”¹⁸ Volgens de memorie van toelichting heeft de vrijheid van de rechter geleid tot te lage straffen, op zijn beurt resulterend in een dalend vertrouwen in de rechtsstaat. De oplossing, invoeren van minimumstraffen en het beperken van de vrijheid van rechters, “versterkt het democratische gehalte van onze rechtsstaat”. De reacties in de Tweede Kamer zijn terughoudend tot kritisch. VVD’er Weekers stelt in *de Volkskrant*: “Straffen is maatwerk. De rechter moet rekening kunnen houden met de omstandigheden van het geval.”¹⁹

Het volgende initiatiefwetsvoorstel wordt in 2009 ingediend door PVV-Kamerlid De Roon. Het PVV-voorstel²⁰ benadrukt expliciet dat ‘de belangen van het slachtoffer en eventuele nabestaanden en van de gehele samenleving een rol behoren te spelen bij de afdoening van strafzaken’ en niet alleen de ‘specifieke omstandigheden van de individuele dader en het individuele geval’. In tegenstelling tot het latere voorstel van het kabinet-Rutte I is de minimumstraf in dit voorstel categorisch: “Onder geen beding, is vermindering of verlichting daarvan gewenst.” Om ervoor te zorgen dat “(...) de rechter voldoende speelruimte behoudt om tussen minimum-

en maximumstraf rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van de individuele zaak” is het volgens het voorstel noodzakelijk om in een aantal gevallen ook de maximumstraffen te verhogen. Een creatieve manier om de bewegingsruimte van de rechter te waarborgen. Al voordat het voorstel in de Kamer behandeld wordt, laat een meerderheid van de partijen in de Tweede Kamer weten dat ze tegen het voorstel zijn. CDA-Kamerlid Van Toorenburg stelt: “Wij zijn niet voor standaard minimumstraffen, dan zet je elke afweging aan de kant en dat is niet goed.” Ook de VVD wil ruimte voor individuele gevallen, al geeft Kamerlid Teeven daar een specifieke invulling aan: “Wij vinden ook dat er hoger moet worden gestraft, maar dit lijkt me een slecht systeem (...) iemand die zichzelf verdedigt tegen aanvallers moet bijvoorbeeld lager kunnen worden gestraft.”²¹ Maar ook binnen partijen lopen de meningen op dit thema soms flink uiteen. Oud-partijleider Ed Nijpels keerde zich in 2012 bijvoorbeeld onomwonden tegen het wetsvoorstel van zijn eigen VVD: ‘een onzinmaatregel’. Ook ergerde hij zich aan de manier waarop het kabinet met adviezen omgaat: “het kan toch niet zo zijn dat we steeds alle negatieve adviezen van de Raad van State linea recta door de papiershredder halen?”²²

Zoals gezegd is de politiek sinds 1813 niet meer zo dicht bij een systeem van minimumstraffen geweest als met het wetsvoorstel van het kabinet-Rutte I. Opvallend is dat het onderwerp in de regel wordt geagendeerd door populistische partijen, in het bijzonder door de LPF en later door de PVV. In het kabinet-Balkenende I kwam het onderwerp – maar wel via de band van de internationale samenwerking²³ – nog in het regeerakkoord terecht, maar kwam niet meer terug in het regeerakkoord van Balkenende II waarin D66 de LPF verving. In 2010 was het dus de PVV die het onderwerp – nu geheel los van internationale afstemming – weer in het regeerakkoord liet belanden en het zelfs tot een wetsvoorstel bracht dat al bijna parlementaire goedkeuring had vergaard. Na het vallen van het kabinet-Rutte I werd het wetsvoorstel op initiatief van de oppositie en zonder tegenwerking van CDA en VVD controversieel verklaard.²⁴ Het lijkt erop dat de VVD het idee van de minimumstraf definitief heeft omarmd: in het verkiezingsprogramma van 2012 heeft de partij een formulering opgenomen die grofweg overeenkomt met het controversieel verklaarde wetsvoorstel (VVD 2012: 43). Bij het CDA (2012), dat de wet als coalitielid mede indiende, is geen verwijzing te vinden in het verkiezingsprogramma. Daarnaast is de PVV uiteraard nog steeds voorstander. Onder het motto “Rechters moeten echt gaan begrijpen dat Nederland zwaardere straffen wil” zijn de minimumstraffen weer in het verkiezingsprogramma van de PVV (2012: 31) opgenomen. In het regeerakkoord van Rutte II komt het onderwerp niet meer in deze vorm terug. Er is slechts nog een kleine echo in de zin van een voorschrift aan het OM in plaats van

de rechterlijke macht: “In de strafvorderingrichtlijnen van het openbaar ministerie worden minimale strafeisen voor ernstige gevallen van recidive vastgelegd” (VVD en PvdA 2012: 28).

7.4.2 BENOEMINGEN HOGE RAAD

“Yes, two and they are both sitting on the Supreme Court.”

President Eisenhower in antwoord op de vraag of hij tijdens zijn presidentschap fouten had gemaakt.²⁵

Tot aan de recente onrust over twee benoemingen in de Hoge Raad – die van Buruma en Aben – was er voor de buitenwereld weinig politieks aan de selectie van de hoogste rechters in Nederland te ontdekken. Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten waar de verhouding tussen de hoogste rechter en de politieke delen van de trias veel openlijker politiek van aard zijn. De procedure voor de benoeming van de leden van de Supreme Court is een mooi voorbeeld van het Amerikaanse systeem van checks and balances tussen de verschillende machten. De Amerikaanse president mag rechters voor benoeming voordragen, maar de Senaat mag de kandidaat na een uitgebreide hoorzitting goed- of afkeuren (Pickerill 2011).

Gevolg hiervan is onder meer dat de hoogste rechters tot op zeker hoogte politiseren (Nagle 2002; Walker 2007). Naar gelang de president die ze heeft voorgedragen worden ze vervolgens als democraat of republikein beschouwd, alhoewel dat soms ook ‘tegen kan vallen’ getuige het bovenstaande citaat van Eisenhower. Zowel de president als de Senaat weegt de kandidaten dus niet alleen aan de hand van technisch-juridische merites, maar ook op basis van ‘judicial philosophy’, oftewel zijn of haar standpunt op belangrijke splijtzwammen in de Amerikaanse politiek zoals het recht op abortus en de doodstraf. Hierdoor worden rechters – als ze zich daartoe laten verleiden – tot op zekere hoogte in de positie gebracht dat ze politiek kleur moeten bekennen tijdens de publieke hoorzittingen. Deze rechters moeten afwegingen maken om enerzijds juridische onafhankelijkheid te waarborgen en anderzijds de goedkeuring van de Senaat weg te dragen. Over de vraag ‘hoe politiek dat is’ en ‘hoe erg dat is’ lopen de meningen uiteraard uit elkaar. De cijfers over benoemingen laten in ieder geval zien dat het overgrote deel van de door de president voorgedragen rechters door de Senaat wordt goedgekeurd. Moraski and Shipan (1999: 1069) becijferden dat sinds 1900 slechts vier kandidaten zijn afgewezen, terwijl 55 voorgedragen kandidaten zijn benoemd: een succespercentage van 93 procent. Voor een deel heeft dat natuurlijk ook te maken met de voordracht zelf: al te

controversiële kandidaten worden niet voorgedragen en contacten tussen het Witte Huis en de Senaat geven op voorhand al een idee van de ‘haalbaarheid’ van een kandidaat.

In Nederland is de procedure voor de benoeming van raadsheren in de Hoge Raad een Koninklijk Besluit dat via de volgende procedure tot stand komt. Als er een vacature openstaat, stelt de Hoge Raad zelf een lijst van zes personen op die geschikt worden geacht en stuurt deze aan de Tweede Kamer. Volgens de president van de Hoge Raad, Corstens (2012), is deze aanbeveling “(...) uitsluitend gebaseerd op de inhoudelijke kwaliteiten en specialismen van de kandidaten en is afgestemd op de behoeften in dit verband van de Hoge Raad”. De Tweede Kamer maakt op basis van deze lijst een lijst van drie personen en stuurt deze aan de regering die een keuze maakt en één persoon als raadsheer in de Hoge Raad benoemt. De lijst van de Hoge Raad staat in volgorde van voorkeur, de Tweede Kamer neemt die volgorde in de regel over en de regering benoemt in principe de persoon die bovenaan de lijst staat. De facto bemoeien de Tweede Kamer en de regering zich dus eigenlijk niet met de voordracht en selecteert de Hoge Raad zijn leden dus in feite door middel van coöptatie. Het eerste deel van de procedure, de voordracht van de Hoge Raad zelf, staat overigens helemaal niet in de grondwet, artikel 118 (1) luidt: “De leden van de Hoge Raad der Nederlanden worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.”

Deze lange tijd onzichtbare procedure kwam in het volle licht van de media te staan toen de PVV tweemaal de traditie van non-interventie door de Tweede Kamer doorbrak en openlijk kandidaten ter discussie stelde. Ook hier geldt dat deze politieke interventie niet tegen de staatsrechtelijke verhoudingen inging, maar des te meer tegen een over lange tijd opgebouwde traditie en de onuitgesproken ‘regel’ van non-interventie bij het aanstellen van leden van de Hoge Raad. Die non-interventie is gedurende een lange periode ontstaan en is sinds 1945 min of meer ‘de gang der dingen’, maar was zeker niet altijd de praktijk. In de periode vóór 1852 week de Kroon – letterlijk de koning – in een aantal gevallen af van de voordracht van de Tweede Kamer. In de periode tot ongeveer 1920 nam de Tweede Kamer bovendien nog veelvuldig de vrijheid om van de aanbeveling van de Hoge Raad af te wijken. In de eerste periode na de instelling van de Hoge Raad in 1839 wees de Kamer zelfs rond de 50 procent van de voorkeurskandidaten af. In een latere periode (1888–1917) passeerde de Kamer de eerst aanbevolen kandidaat nog in negen van de 28 benoemingsprocedures (Van Koppen en Ten Kate 2003: 44). Politieke kleur speelde bij die gevallen vaak een grote rol. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond de ‘traditie’ dat de Tweede Kamer de aanbeveling van de Hoge Raad overneemt. Van Koppen en Ten Kate noemen

twee opvallende redenen voor het ontbreken van bemoeienis van de Kamer met de benoeming. In de eerste plaats is de aanbeveling in de regel zo gestructureerd dat eigenlijk alleen de nummer één van de lijst voldoet aan wat de Hoge Raad op dat moment nodig heeft (bijv. een strafjurist). De overige personen op de lijst zijn wel geïnteresseerd in de functie van raadsheer, maar in principe pas in de toekomst. Indien ze toch aanbevolen worden, is de kans levensgroot aanwezig dat ze de positie op dat moment niet zouden aanvaarden. In de tweede plaats zijn er niet zoveel Kamerleden die voldoende belang hechten aan de benoemingen in de Hoge Raad om hiervan veel werk te maken (Van Koppen en Ten Kate 2003: 46–50). In dat laatste is recent verandering gekomen.

Het jaar 2011 was geen goed jaar voor de Hoge Raad als het gaat om de benoemingen van raadsheren. Rondom twee kandidaten, Ybo Buruma en Diederik Aben, ontstond politiek rumoer, met verschillende gevolgen voor de betrokken kandidaten. De voordracht van Ybo Buruma als raadsheer stuitte op politiek verzet van de PVV. Die partij nam aanstoot aan Buruma's lidmaatschap van de PvdA en aan een artikel van zijn hand in het *Nederlands Juristenblad* waarin de PVV met Mussolini werd vergeleken. In de, weinig parlementaire, woorden van PVV-fractievoorzitter Wilders: "Zo'n idioot hoort niet thuis in de Hoge Raad (...) Wij hebben allemaal een verleden, maar hij heeft mijn partij met fascisme en Mussolini vergeleken en aan het verkiezingsprogramma van de PvdA meegeschreven. Dit is het begin van het failliet van de Hoge Raad."²⁶ Het verzet van de PVV was openlijk en werd door de andere partijen in de Tweede Kamer genegeerd. In de door de PVV aangevraagde schriftelijke stemming stemden alle partijen unaniem voor de kandidatuur van Buruma, op de PVV na. De PVV stemde blanco – in plaats van voor of tegen – waardoor deze stemmen ongeldig verklaard werden. Toen Wilders daarna in de vergaderzaal publiekelijk verklaarde dat de blanco stemmen bedoeld waren als stemmen tegen Buruma kwam hem dat op een verwijt van Kamervoorzitter Verbeet te staan: "De essentie van een schriftelijke stemming is dat die geheim blijft. U heeft zojuist met een heel goede en lange traditie gebroken."²⁷ Ook de mores van de Tweede Kamer zelf liepen in dit proces een deukje op.

De voordracht – of preciezer, de ingetrokken voordracht – van Diederik Aben als kandidaat-raadsheer heeft zowel de kandidaat, de Hoge Raad als de Tweede Kamer grotere schade toegebracht. Na aanwijzingen vanuit de vaste Kamercommissie Veiligheid en Justitie te hebben gekregen dat de kandidatuur van Aben omstrede[n] was trok de Hoge Raad zijn kandidatuur de facto in: in de herziene voordracht was Aben gezakt naar de zesde plaats en daarmee volgens de traditie in feite niet voorgedragen. Omdat de beraadslagingen van de vaste Kamercommissie rondom benoe-

mingen van de Hoge Raad niet openbaar zijn, is het moeilijk om exact vast te stellen wat er is gebeurd. Vast staat wel dat het wederom de PVV was die de politieke bezwaren had tegen deze kandidaat. Aben, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, had in 2010 een interne notie geschreven waarin hij betoogde dat de beslissing om de rechters in het proces-Wilders te wraken juridisch onjuist was. De notitie kwam in de openbaarheid (zie Aben 2010) en PVV-leider Wilders nam er duidelijk aanstoot aan: “Schandelijke zaak van blijkbaar bevooroordeelde advocaat-generaal die in zijn vrije tijd zijn gewraakte vriendjes meent te moeten verdedigen”, “Gelukkig is de man teruggefloten.”²⁸

Hoewel de beraadslaging in de Kamercommissie besloten was, bevestigde PVV-Kamerlid Helder dat de PVV bezwaar had tegen Aben en blij was met een nieuwe voordracht van de Hoge Raad: “Het zou slecht zijn voor het gezag van de Hoge Raad om na Buruma wéér iemand voor te dragen die reuring veroorzaakt.”²⁹ Overigens suggereerde Helder dat ook andere partijen verbaasd waren over de voordracht van Aben. Net als bij de stemming over Buruma voelden de overige partijen zich gebonden aan geheimhouding en lieten en laten zich niet tot nauwelijks uit over de rol van de Tweede Kamer bij de ‘terugtrekking’ van Aben van de lijst van de Hoge Raad. Jeroen Recourt, voormalig rechter, PvdA-Kamerlid en lid van de vaste commissie stelde niet inhoudelijk te kunnen reageren, maar wilde wel “heel graag het beeld te willen wegnemen dat de PvdA is gezwicht voor druk van de PVV tegen het benoemen van een raadsheer.”³⁰ CDA en VVD wilden vanwege de vertrouwelijkheid helemaal niets zeggen. Tofik Dibi van GroenLinks leverde kritiek op Helder van de PVV wat hem vanuit de VVD op de opmerking kwam te staan: “Dibi moet niet collega’s beschuldigen maar zijn werk doen.”³¹

De president van de Hoge Raad, Geert Corstens (2012), verdedigde de terugtrekking van de kandidatuur van Aben als volgt: “Welbewust het oog van een orkaan instappen in de aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de kandidaat daaruit ernstig beschadigd van de radar zal worden weggeslingerd zou niet van wijsheid getuigen. Het te verwachten resultaat en de te verwachten schade aan de institutie zijn ook belangrijke elementen bij deze afweging.” Oftewel, *damage control* en reputatiemanagement voor zowel de persoon van Aben als voor het instituut van de Hoge Raad. In de reacties die volgden op de uitgelekte gang van zaken kregen de politiek, de Hoge Raad en de procedure zelf uit verschillende hoeken de wind van voren. Jan Loorbach, deken van de Nederlandse Orde van advocaten, nam alle betrokkenen in *de Volkskrant* scherp de maat.

Non-acceptatie wegens onwelgevalligheid voor een politieke partij van een juridisch domweg houtsnijdende ambachtelijke AG-handeling en de slappe knieën van een Kamercommissie en vervolgens van de Hoge Raad zelf waren voldoende om met Aben af te rekenen. Ook in de politiek dient de schijn van vooringenomenheid te worden vermeden en die schijn is zeker niet vermeden, tot schade van het aanzien van de Haagse politiek. Door Aben niet te gedogen, zal voortaan iedere wél benoemde raadsheer onontkoombaar een gedoogde rechter zijn. Die heeft de welgevalligheidstest doorstaan. Door te zwichten in een incident is een structurele onwenselijkheid geschapen. Dat erodeert de rechtsstaat.³²

Ook oud-hoogleraar d'Oliviera laat in *Trouw* weten dat wat hem betreft zowel de wetgevende als de rechterlijke macht hebben gefaald in hun opvatting en invulling van de scheiding of het evenwicht tussen de machten:

“Het is een gevaarlijke weg die de Tweede Kamer is ingeslagen om de aanbeveling van de Hoge Raad te negeren. Maar het is even gevaarlijk dat de Hoge Raad zich heeft neergelegd bij dit dreigende onheil door gedwee de volgorde in de aanbeveling te wijzigen.”³³

Met de verwijten aan de Kamer en aan de Hoge Raad komt ook de procedure in beeld, zowel in enge zin ('het geval-Aben') als in meer principiële zin (hoe moeten we de benoeming van de leden van de Hoge Raad aanpakken). In die discussie spelen twee afwegingen een grote rol. In de eerste plaats de vraag of de procedure niet transparanter moet zijn (besloten versus openbare hoorzitting) en in de tweede plaats op basis van welke criteria de selectie (juridische en/versus politieke argumenten) dan plaats moet vinden. Met andere woorden, zou Nederland meer naar een Amerikaans model op moeten schuiven?

Een debat over de 'politisering van de rechterlijke macht'³⁴, georganiseerd door het Montesquieu Instituut, Perscentrum Nieuwspoort en ProDemos in februari 2012 spitste zich al snel toe op de kwestie van de benoemingen in de Hoge Raad. De aanwezige Kamerleden – Helder van de PVV, Çörüz van het CDA en Recourt van de PvdA – kregen stevige kritiek. NVVR-voorman Reinier van Zutphen beschuldigde de Kamerleden ervan “een al 100 jaar bestaande praktijk, gebaseerd op ‘checks and balances’ te hebben verstoord door de recente gebeurtenissen.”³⁵ Jan IJssink, raadsheer bij de Hoge Raad, hamerde op afwezigheid van openbare en vooraf geformuleerde criteria op basis waarvan kandidaten voor de Hoge Raad door de partijen beoordeeld worden:

“Kom dan eens met die criteria. Anders gebeuren er nog meer ongelukken. Er is er nu eentje afgeschoten, Aben, maar wat is er mis met die man. Niets toch? Of wel soms? Vertel het me. Nee, dit is een zeer zwakke vertoning van de dames en heren Kamerleden die nog steeds geen verantwoording afgelegd hebben over hun handelwijze.”³⁶

In het *Nederlands Juristenblad* herhaalt Ilsink (2012) de vraag en constateert dat eigenlijk alleen de PVV zich bloot geeft: “Men neemt het Aben kwalijk dat hij in het strafproces tegen Geert Wilders zou hebben geïntervenieerd; de PVV is dus duidelijk. Dat kan van de andere fracties niet worden gezegd” (zie ook Geertjes en Wolfhagen 2011).

Dat politieke partijen geen criteria paraat hebben is te verklaren vanuit het feit dat de vaste Kamercommissie de benoemingen van de raadsheren traditiegetrouw als een hamerstuk afdoet en *de facto* vertrouwt op de criteria van de Hoge Raad zelf. Het feit dat de beraadslaging en het gesprek met de nummer één op de lijst achter gesloten deuren en onder regels van geheimhouding plaatsvindt, draagt ook niet bij aan het expliciteren van de criteria die de verschillende partijen hanteren. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat degenen die pleiten voor een verandering van de procedure dit onder de vlag van transparantie doen. Dit debat omspant het hele spectrum van volledige openbaarheid van het proces tot het behoud van de besloten procedure zoals die nu is. De Hoge Raad zelf lijkt, ondanks alles, een voorstander van het handhaven van de huidige besloten procedure. Corstens beschouwt de beslotenheid als een groot goed: “Een openbare hoorzitting is het laatste wat we moeten willen.”³⁷ Het risico voor het publiekelijk afbranden van een kandidaat wordt te groot geacht. Ook raadsheer Buruma sluit zich bij die stelling aan in het debat over politisering van de rechterlijke macht. UVA-hoogleraar Dommering bepleit op het NJB-log een radicalere herziening van de procedure. Het kan volgens hem veel transparanter en dat zou gezien het feit dat de Hoge Raad beslissingen neemt met ingrijpende gevolgen voor de samenleving ook goed zijn. In een openbare hoorzitting kunnen bovendien valse argumenten effectief weerlegd worden: “Met dit alles is de democratie en de legitimiteit van het functioneren van de rechterlijke macht meer gediend dan een reactie dat Wilders met het maken van zijn niet gefundeerde opmerkingen ‘de regels zou overtreden’ of zoiets.”³⁸ Tussen de polen van een volledig besloten en een volledig transparante procedure bevinden zich ‘tussenoplossingen’ waarin men meer transparantie wil combineren met het een zekere bescherming van de kandidaat. Rechter-plaatsvervanger Van Bennekom is van mening dat bepaalde aspecten van de benoemingsprocedures voor verbetering vatbaar zijn:

“Het zou transparanter kunnen, met misschien zelfs een vorm van niet-bindende raadpleging van derden. Tussen de onwenselijke uitersten van de gekozen rechter en de variant van de volstrekt besloten coöptatie zijn allerlei tussenvormen denkbaar.”³⁹

Van Zutphen ten slotte, bepleit een tussenvariant gemodelleerd naar de procedure voor de selectie van raadsheren bij de Europese hoven. Hierbij wordt in een vroeg stadium, mede met inbreng van volksvertegenwoordigers vastgesteld of alle kandidaten voldoen aan de inhoudelijke vereisten, en pas dan vindt discussie plaats over welke persoon het zou moeten worden. Op die manier zou beschadiging van personen worden voorkomen.⁴⁰ De vraag op de achtergrond is in hoeverre het rumoer over de benoemingen en het denken over alternatieve procedures leidt tot politisering van de rechter en verstoringen of verschuivingen in de verhoudingen in de trias. De paradoxale uitkomst van het verzet van de PVV tegen de benoeming van Buruma is dat de PVV zich zonder succes heeft verzet tegen wat de partij als een politieke benoeming zag door middel van het politiseren van de benoemingsprocedure zelf.⁴¹ Door bij de volgende controversiële benoeming, Aben, met de politiek mee te bewegen deed de Hoge Raad zelf ook een duits in het zakje van de politisering.

Tegelijkertijd geldt dat de Tweede Kamer eenvoudigweg zijn eigen grondwettelijke rol heeft in de voordracht van raadsheren voor de Hoge Raad. Wederom zijn het eerder de mores dan de (grond)wetten waarover strijd wordt geleverd. Uit de gesprekken die Hertogh (2012) met Tweede Kamerleden voerde, blijkt dat veel van hen denken aan een andere meer transparante procedure, overigens zonder daar erg specifiek in te zijn. Politisering van benoemingen hoeft overigens niet per se uit te monden in een onwerkbare of ongewenste situatie: de Amerikaanse situatie laat zien dat er ruimte voor variatie is bij de procedure voor het benoemen van hoogste rechters binnen het brede concept van een nationale rechtsstaat. Tegelijkertijd leert de Belgische situatie dat politieke benoemingen bij de rechterlijke macht grote gevolgen kunnen hebben. Bij onze zuiderburen barstte de bom bij de rechterlijke macht na de affaire-Dutroux en de witte marsen. Een van de grootste problemen binnen de disfunctionerende rechterlijke macht waren de politieke benoemingen van rechters. Om benoemingen op grotere afstand van de politiek te plaatsen stelde men in België de Hoge Raad voor Justitie in (Adams 2011; Popelier 2010). Politisering van de rechterlijke macht is dus ook weer niet altijd zonder gevaren.

7.5 CONCLUSIE

Veel van de dynamiek tussen rechters en politici is te herleiden tot de vraag of, hoe en in welke mate de rechtspraak zich verhoudt tot ‘wat het volk wil’. In een democratie is dat een meer dan legitieme vraag en alle machten

in de trias politica dienen zich daar tot op zekere hoogte rekenschap van te geven. Ook rechters beschouwen het als hun taak om maatschappelijke veranderingen en soms zelfs gebeurtenissen (denk aan de term ‘geschokte rechtsorde’) in hun oordeel mee te laten wegen. Voor het overige is de leidraad voor de verschillende machten uiteraard wel fundamenteel anders: politici verdienen of verliezen hun mandaat via verkiezingen van het volk, de rechter verdient zijn gezag en legitimiteit door het recht professioneel en onafhankelijk toe te passen. In een tijd waarin populisme in Nederland een belangrijk politiek mechanisme is geworden kan echter verwacht worden dat de ongekozen rechter – die zo’n vitale en ‘machtige’ functie vervult – vaker in het beeld van de politiek terechtkomt. De vraag is of transparantie als instrument of mechanisme een belangrijke rol speelt in die relatie tussen politicus en rechter.

In dit hoofdstuk is die relatie op drie manieren aan de orde gesteld. In de eerste plaats is een analyse gemaakt van de verkiezingsprogramma’s van politieke partijen en de regeerakkoorden van de regeringen in de periode 1992–2012. Hoewel geschreven voor de verkiezingsstijd (en de verkiezingsstrijd) bevatten deze documenten in de regel afgewogen en bezonken gedachten over waar het met het land, en in dit geval de rechterlijke macht, naartoe moet volgens de partij in kwestie. Uit deze analyse komen twee zaken naar voren. Specifieke voorstellen voor transparantie van de rechtspraak komen relatief weinig voor en worden in hoofdzaak gedaan door drie partijen die zeer verschillende punten in het Nederlandse politieke spectrum vertegenwoordigen: de SP, D66 en de PVV. Wat ook opvalt is dat de voorstellen en passages die de autonomie van de rechter versterken of onderstrepen het met het verstrijken van de tijd afleggen tegen passages die de autonomie van de rechter juist willen inperken. Er is een grote toename van voorstellen die de rechter willen voorschrijven hoe bepaalde delicten bestraft moeten worden. In de regel is de boodschap dat straffen hoger moeten en in sommige gevallen beslist niet lager dan een zekere bodem (minimumstraffen). Deze tendens is benoemd als de politieke wens om de *voorspelbaarheid* van de rechter te vergroten. De soms impliciete en soms expliciete boodschap daarbij is dat rechters de tijdgeest en de maatschappij onvoldoende aanvoelen.

In de tweede plaats is gekeken naar de casus minimumstraffen. Deze politieke wens werd gedurende de periode die is geanalyseerd (1992–2012) een aantal malen in de Tweede Kamer en kranten geventileerd, maar werd tot aan het kabinet-Rutte I steevast door de meerderheid van de Tweede Kamer als onwenselijk weggezet. De gedoogcoalitie van VVD, CDA en PVV zette de politieke wens van – met name – de PVV om in een wetsvoorstel dat de verhoudingen met de rechterlijke macht op scherp zette. Bij deze – inmiddels door de Tweede Kamer controversieel verklaarde – poging om

de voorspelbaarheid van de rechter te vergroten vallen twee zaken op. Rechters en rechterlijke instanties – die unaniem fel tegen het voorstel waren – kregen op geen enkele manier voet aan de grond bij de politiek. Argumenten werden niet gehoord en/of genegeerd en de rechterlijke macht bleek niet in staat om politieke macht uit te oefenen binnen de trias op een onderwerp waarvan zij vonden dat hun autonomie en rechtsstatelijke positie in het geding was. Ten tweede viel op dat deze gepercipieerde bedreiging van de rechtsstatelijke positie van de rechterlijke macht geen inbreuk maakte op kernelementen van de machtscheiding – de wetgever maakt immers de wetten die de rechter vervolgens toepast – maar eerder brak met de tradities, mores en verwachtingen die door de jaren en decennia waren opgebouwd en nu ineens ter discussie stonden. Het eenzijdig opzeggen van mores en tradities door de politiek geeft veel onrust bij rechters en roept tevens de vraag op hoe de kern van rechtsstatelijkheid af te bakenen en te beschermen is. Niet alles wat van (vitaal) belang is voor rechtsstatelijkheid staat in de grondwet, maar ook niet alle opgebouwde tradities zijn zomaar inwisselbaar met nieuwe opvattingen. Politici lijken het daarmee wat makkelijker te hebben dan rechters. In de woorden van raadsheer bij de Hoge Raad Buruma: “Er wordt gebroken met lange tradities; daar worden juristen zenuwachtig van.”⁴² De vraag is hoe zenuwachtig ze daarvan moeten worden en of en hoe het tij te keren is.

In de derde plaats is gekeken naar de casus van de procedure van de benoeming van raadsheren in de Hoge Raad waarin ook een aantal tradities en mores op de helling gingen. Ditmaal niet door de formele gang van de wetswijziging, maar door een tweetal recente incidenten met benoemingen. De benoeming van Buruma en de terugtrekking van Aben van de lijst van de Hoge Raad hebben laten zien dat het proces van benoeming zeer gevoelig is voor politisering. Wederom is dat, wanneer je naar de grondwet kijkt, nauwelijks een probleem te noemen: daarin staat immers dat de Tweede Kamer – onmiskenbaar een politiek orgaan – de voordracht voor de benoeming maakt. De naoorlogse traditie van non-interventie van de Tweede Kamer met de voorkeur van de Hoge Raad zelf werd echter eenzijdig opgezegd en de dynamiek die daaruit resulteerde gaf geen fraai beeld van de rol van nagenoeg alle betrokkenen: zowel de Tweede Kamer als de Hoge Raad zelf kreeg veel kritiek te verwerken over hun rol en invulling van de procedure. Niemand – behalve wellicht de PVV die zijn zin kreeg – kwam goed uit het openbreken van deze procedure naar voren.

Alles overziend lijkt de Nederlandse politiek minder dan voorheen een houding van ‘non-interventie’ ten opzichte van de rechterlijke macht te hebben. Non-interventie en de mores en tradities die deze inkaderden zijn juist onmiskenbaar deel van het politieke debat geworden. Deels gaat het daarbij overigens om een repolitisering van iets wat in essentie en in rechtsstatelijke

zin altijd al politiek was (bijv. voordrachten voor benoemingen in de Hoge Raad). Maar de wens om de voorspelbaarheid van de rechter te vergroten, wetsvoorstellen die de rechter in zijn handelen als rechter beïnvloeden, ‘sturing’ via de begroting en ‘aansporingen’ vanuit de politiek om het rechterlijke vak anders in te vullen lijken nu vaker voor te komen en vooral ook minder weerstand en verzet op te roepen binnen de politiek *zelf*. Dat de soep in een aantal gevallen uiteindelijk niet zo heet gegeten wordt als dat ze werd opgediend (zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel minimumstraffen), laat onverlet dat dit type politieke interventie nu door de praktijk is genormaliseerd. De rechterlijke macht is nog niet in staat gebleken om daar een eenduidig – en eendrachtig – antwoord op te formuleren waardoor haar positie in de trias kwetsbaar lijkt en de rechter dus ‘onmachtig’ overkomt. Dat is geen goed nieuws in een systeem waarin de machten elkaar in evenwicht moeten houden.

VERKIEZINGSPROGRAMMA'S

Geraadpleegd via Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Rijksuniversiteit Groningen (www.rug.nl/dnpp).

- AOV (1994) *Er is nù geen andere keus meer*
 CDA (1994) *Wat echt telt. Werk, veiligheid, milieu*
 CDA (1998) *Samenleven doe je niet alleen*
 CDA 2002) *Betrokken samenleving, betrouwbare overheid*
 CDA (2006) *Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar*
 CDA (2010) *Slagvaardig en samen*
 CDA (2012) *Iedereen*
 ChristenUnie (2006) *Duurzaam voor elkaar*
 ChristenUnie (2010) *Vooruitzien. Christelijk-sociaal perspectief*
 ChristenUnie (2012) *Voor de verandering. Zeven christelijk-sociale hervormingen*
 D66 (1994) *Ruimte voor de toekomst*
 D66 (1998) *Bewogen in beweging*
 D66 (2002) *Toekomst in eigen hand*
 D66 (2003) *Juist nu!*
 D66 (2010) *We willen het anders*
 D66 (2012) *en nu vooruit. Op weg naar een welvarende, duurzame toekomst*
 GroenLinks (1994) *Verkiezingsprogramma voor Tweede Kamer en Europees Parlement 1994–1998*
 GroenLinks (1998) *Verkiezingsprogramma*
 GroenLinks (2002) *Overvloed en onbehagen*
 GroenLinks (2003) *Protest en perspectief*
 GroenLinks (2006) *Groei mee*
 GroenLinks (2010) *Klaar voor de toekomst*
 LPF (2002) *Zakelijk met een hart*
 LPF (2003) *Politiek is passie*
 PvdA (1994) *Wat mensen bindt*
 PvdA (1998) *Een wereld te winnen*
 PvdA (2002) *Samen voor de toekomst*
 PvdA (2003) *Voor verantwoordelijkheid, respect en solidariteit*
 PvdA (2006) *Het Nederland van morgen*
 PvdA (2010) *Iedereen telt mee. De kracht van Nederland*
 PvdA (2012) *Nederland sterker en socialer*
 PVV (2006) *Verkiezingspamflet*
 PVV (2010) *De agenda van hoop en optimisme*
 PVV (2012) *Hún Brussel, óns Nederland*
 SP (1998) *Tegengas!*

SP (2002) *Eerste weg links*
 SP (2006) *Een beter Nederland, voor hetzelfde geld*
 SP (2010) *Een beter Nederland voor minder geld*
 SP (2012) *Nieuw vertrouwen*
 VVD (1994) *Nederland moet weer aan de slag*
 VVD (1998) *Investeren in uw toekomst*
 VVD (2002) *Ruimte, respect en vooruitgang*
 VVD (2003) *De VVD maakt werk van Nederland*
 VVD (2006) *Voor een samenleving met ambitie*
 VVD (2010) *Orde op zaken*
 VVD (2012) *Niet doorschuiven, maar aanpakken*

REGEERAKKOORDEN

Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl.

CDA, LPF, VVD (2002) *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*
 CDA, PvdA, ChristenUnie (2007) *Samen werken, samen leven*
 CDA, VVD, D66 (2003) *Meedoen, meer werk, minder regels*
 PvdA, VVD, D66 (1994) *Keuzes voor de toekomst*
 PvdA, VVD, D66 (1998) *Regeerakkoord 1998*
 VVD, CDA (2010) *Vrijheid en verantwoordelijkheid*
 VVD, PVV, CDA (2010) *Gedoogakkoord*.
 VVD, PvdA (2012) *Bruggen slaan*

NOTEN

- 1 Dit hoofdstuk had niet geschreven kunnen worden zonder de uitstekende onderzoeksassistentie van Anneloes Brunt.
- 2 Folkert Jensma, 'De rechtspraak verliest het vertrouwen in de kamer', weblog Recht en Bestuur van *NRC Handelsblad*, 17 maart 2012.
- 3 Van den Emster deed deze uitspraak in de uitzending van Buitenhof op zondag 12 april 2009, geciteerd in Adams (2010).
- 4 Stef Blok en Klaas Dijkhoff 'Leg het Europees Hof aan banden', *de Volkskrant*, 7 april 2011.
- 5 Marcel Haenen en Folkert Jensma, 'Nederland wordt een onaantrekkelijk land om je recht te krijgen', *NRC Handelsblad* 17 maart 2012.
- 6 'Rechter: Teeven ging te ver met uitspraak inbrekersrisico', *Algemeen Dagblad*, 14 oktober 2012.
- 7 'Kennismaking met de nieuwe presidenten van de gerechten', Toespraak door minister Opstelten van Veiligheid en Justitie bij kennismaking met de nieuwe presidenten van de gerechten, Den Haag, 15 oktober 2012, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2012/10/15/kennismaking-met-de-nieuwe-presidenten-van-de-gerechten.html; geraadpleegd op 16 oktober 2012. Overigens kreeg deze presentatie, en de foto die bij die gelegenheid werd genomen, nog een staartje toen twee raadsheren van het gerecht Amsterdam een ingezonden stuk naar *NRC Handelsblad* stuurden om duidelijk te maken dat de minister niet de baas van de Nederlandse rechtspraak is. Zie: Peter Ingelse en Anneleen Broekhuizen-Molenaar, 'Wij rechters poseren liever niet met minister Opstelten', *NRC Handelsblad*, 18 oktober 2012.
- 8 De thema's zijn het resultaat van een analyse van de partijprogramma's op het punt van de politieke ambities ten aanzien van de rechterlijke macht. Andere rechtsstatelijke onderwerpen in de programma's zijn buiten beschouwing gelaten. Eerst is een lange groslijst van verschillende onderwerpen gemaakt. Bij nadere analyse zijn verschillende items bij elkaar genomen onder breder geformuleerde noemers. In de laatste slag zijn de items gegroepeerd in vijf grotere thema's die inzicht geven in de ontwikkelingen in het politieke denken over de rechtspraak in de geanalyseerde partijprogramma's en regeerakkoorden.
- 9 De Commissie Rechtsstatelijkheid in partijprogramma's (2012: 13) zag die trend niet alleen als dominant maar ook als zorgelijk, omdat het verbeteren van de positie van slachtoffers in het strafproces niet ten koste moet gaan van de rechten van de verdachte (i.e. een verdachte is nog geen dader).
- 10 Wetsvoorstel minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/01/24/wetsvoorstel-minimumstraffen-voor-recidive-bij-zware-misdrijven.html

- 11 Anne Stoffelen ‘We zijn in het verleden echt te soft geweest’, *de Volkskrant*,
10 maart 2012.
- 12 Menno van Dongen, ‘Rechterlijke macht keert zich tegen plan kabinet’, *de Volkskrant*,
1 juli 2011
- 13 Kim van Keken en Remco Meijer ‘Ik hou niet van deftig gedoe. Ik ga voor de volle
mep – Interview Ivo Opstelten, minister van Veiligheid en Justitie’, *de Volkskrant*,
20 november 2010.
- 14 Wilfred van de Poll ‘Zorgen over beperking vrijheden van rechters’, *Trouw*,
27 september 2011.
- 15 Behandeling van: – het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven
en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2001 (27400 VI).
Tweede Kamer, Handelingen 2000–2001, nr. 19, blz. 1411–1453 datum ver-
gadering: 07 november 2000. [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-
tk-20002001-1411-1453.html](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-1411-1453.html)
- 16 Memorie van toelichting bij het voorstel tot wet van de leden Eerdmans en Stuger,
Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 640, nr. 3. [https://zoek.officielebekend-
makingen.nl/kst-28640-3.html](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28640-3.html)
- 17 Brief van de minister van Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 29 049,
nr. 1. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29049-1.html>.
- 18 Memorie van toelichting bij het voorstel tot wet van het lid Eerdmans. Tweede
Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 659, nr. 3. [https://zoek.officielebekendma-
kingen.nl/kst-30659-3.html](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30659-3.html).
- 19 Douwe Douwes, ‘Weinig steun voor ideeën Eerdmans’, *de Volkskrant*,
8 augustus 2006.
- 20 Memorie van toelichting bij het voorstel van wet van het lid De Roon, Tweede
Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 938, nr. 3. [https://zoek.officielebekendma-
kingen.nl/kst-31938-3.html](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31938-3.html).
- 21 Beide citaten uit: ‘Veel partijen tegen invoeren minimumstraf’, *De Telegraaf*,
28 april 2009.
- 22 Frank Hendrickx, ‘Partij schuift te veel op richting PVV’, *Algemeen Dagblad*,
10 februari 2012.
- 23 CDA, LPF, VVD (2002: 9): “Waar nodig worden wetgeving en organisatie van de inzet
aangepast aan de eisen van de internationale samenwerking; invoering van mini-
mumstraffen kan in dat verband nodig zijn.”
- 24 Lijst van controversiële onderwerpen zoals vastgesteld door de Kamer
op 23 oktober 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 285, nr. 19. [https://
zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33285-19.html](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33285-19.html).
- 25 Geciteerd in Nagle (2002: 514, noot 82). Hij refereerde aan de rechters Warren
en Brennan.
- 26 Geciteerd in ‘Buruma verkozen ondanks Wilders’, *De Telegraaf*, 16 maart 2011.
- 27 Geciteerd in Ron Meerhof, ‘PVV stemt blanco over Buruma’, *de Volkskrant*,
16 maart 2011.

- 28 Geciteerd in 'Adviseur Hoge Raad: Wilders-rechtbank had nooit gewraakt moeten worden', *de Volkskrant*, 8 november 2010.
- 29 Geciteerd in 'PVV hield benoeming in Hoge Raad tegen', *NRC Handelsblad*, 17 december 2011.
- 30 Geciteerd in Marcel Haenen, 'Onrust Hoge Raad na politieke druk', *NRC Handelsblad*, 19 december 2011.
- 31 Geciteerd in 'Milde rechter mag blijven', *Trouw*, 2 februari 2012.
- 32 Jan Loorbach, 'Hoge Raad zwichtte voor intimidatie door de PVV', *de Volkskrant*, 18 januari 2012.
- 33 Ulli d'Oliviera, 'Tweede kamer knaagt aan onafhankelijkheid Hoge Raad', *Trouw*, 7 januari 2012.
- 34 Van dit debat is zowel een video- als een audio-opname beschikbaar op: www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvvhfcd6polcl/viwoc7l5o2sg?ctx=viwim9mh6uwm; bezocht op 10 oktober 2012.
- 35 Geciteerd in Mr. Online, 'Procedure Hoge Raadbenoemingen moet transparanter', 2 februari 2012; www.mr-online.nl/nieuws/juridisch-nieuws/procedure-hoge-raadbenoemingen-moet-transparanter.html; bezocht op 9 oktober 2012.
- 36 Geciteerd in Mr. Online, 'Procedure Hoge Raadbenoemingen moet transparanter', 2 februari 2012; www.mr-online.nl/nieuws/juridisch-nieuws/procedure-hoge-raadbenoemingen-moet-transparanter.html; bezocht op 9 oktober 2012.
- 37 Marcel Haenen en Folkert Jensma, 'Nederland wordt een onaantrekkelijk land om je recht te krijgen', *NRC Handelsblad*, 17 maart 2012.
- 38 www.njb.nl/website/printen.php?Doctypeid=nieuws&Docid=17919; bezocht op 9 oktober 2012.
- 39 Willem van Bennekom, 'Klagen over de rechter mag, mits gefundeerd', *Trouw*, 19 maart 2011.
- 40 Geciteerd in Mr. Online, 'Procedure Hoge Raadbenoemingen moet transparanter', 2 februari 2012; www.mr-online.nl/nieuws/juridisch-nieuws/procedure-hoge-raadbenoemingen-moet-transparanter.html; bezocht op 9 oktober 2012.
- 41 Zie ook Hans Goslinga, 'Niet Buruma, maar Wilders maakt de rechter verdacht', *Trouw*, 12 maart 2011.
- 42 Geciteerd in Maartje Bakker en M. Sommer, 'We moeten weer een beetje leren nadenken'; interview met Ybo Buruma, oud-hoogleraar strafrecht en raadsheer bij de Hoge Raad, *de Volkskrant*, 21 april 2012.

LITERATUUR

- Aben, D. (2010) 'De zoektocht naar gronden voor wraking', *Nederlands Juristenblad* 2010: 2594–2596.
- Adams, M. (2010) 'De scheiding der machten tussen feit en fictie. Of: waarom het soms goed is om in de leugen te leven', *Nederlands Juristenblad* 2010: 280–286.
- Adams, M. (2011) 'Als de vos passie preekt... Rechterlijke onafhankelijkheid en supervisie op de rechterlijke macht: casus België', *Strafblad* november 2011: 43–53.
- Bokhorst, M. en W. Witteveen (2013) 'Als gezag verdiend moet worden...', in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Boone, M. (2011) 'Ongefundeerd wantrouwen in de rechterlijke macht. De empirische onderbouwing van het concept-wetsvoorstel minimumstraffen bij recidive van zware delicten', *Ars Aequi* september 2011: 620–624.
- Brenninkmeijer, A. (1987) 'De plaats van de rechter in onze constitutionele rechtsorde', blz. 51–70 in J. Godrie e.a. (red.) *De rechter als dictator*, Lochem: J.B. van den Brink en Co.
- Brenninkmeijer, A. (2012) 'Unitas Politica', *Nederlands Juristenblad* 3, 2012.
- Brouwer, H. (2011) 'De rechtspraak als derde staatsmacht functioneert niet', blz. 7–8 in J. den Tonkelaar en K. de Vries (red.) *Omgangsvormen tussen politici en rechters*, Deventer: Kluwer.
- Commissie Rechtsstatelijkheid in partijprogramma's (2012) *De partijprogramma's voor de verkiezingen 2012, Rechtstatelijk?* www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Documents/Rapport%20Commissie%20toetsing%20rechtsstatelijkheid%20partijprogramma%20.pdf, geraadpleegd op 18 oktober 2012.
- Corstens, G. (2012) *Machtenscheiding en de onafhankelijke rechtspraak*. Toespraak van de president van de Hoge Raad der Nederlanden bij de installatie van drie vicepresidenten in de Hoge Raad, 3 januari 2012.
- Nagle, J. (2002) 'Choosing the judges who choose the president', *Capital University Law Review* 30: 499–520.
- Doelder, H. de (2011) 'Minimumstraffen en de scheiding der machten', *Sancties. Tijdschrift over Straffen en Maatregelen* 6: 337–346.
- Friszen, P., P. 't Hart en S. Sieckelinck (2012) *Reputaties gewogen. Beelden over de rechtspraak bij belisser en publieke opinieleiders*, Den Haag: NSOB en de Raad voor de rechtspraak.
- Geertjes, G.J. en J. Wolfhagen (2011) 'Het laatste woord over de hoogste rechter: zelfdiscipline gepast', *Ars Aequi* mei 2011: 333.
- Gommer, H., E. Woerdman en J. Lammers (2008) 'De bemoeienis van politici met rechters: een empirische analyse', *Recht der Werkelijkheid* 1 (mei 2008).

- Grimmelikhuijsen, S. (2012) *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*, Dissertatie Utrecht University
- Haentjes, R. (2012) 'Kort commentaar naar aanleiding van het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven', *Trema Straftoemingsbulletin* 1: 10–14.
- Hertogh, M. (2012) *Scheidende machten. De relatiecrisis tussen politiek en rechtspraak*, Nieuwspoor-rapport 2012, Den Haag: Nieuwspoor.
- Ilsink, J. (2012) 'Benoeming in de Hoge Raad', *Nederlands Juristenblad* 3: 177–178.
- Kaal, B., I. Maks, A. van Elfrinkhof en A. Krouwel (2009) 'De politieke strijd om veiligheid. Regulering versus spontaniteit in de partijprogramma's', blz. 79–95 in H. Boutellier, N. Boonstra en M. Ham (red.) *Omstreden Ruimte: Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Koopmans, T. (2003) *Courts and political institutions. A comparative view*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Koppen, P. en J. ten Kate (2003) *De Hoge Raad in persoon. Benoemingen in de Hoge Raad der Nederlanden 1838–2002*, Deventer: Kluwer.
- Mak, E. (2008) *De rechtspraak in balans*, Nijmegen: Wolf Legal publishers.
- Malsch, M. (2013) 'Een transparanter strafrechtssysteem in Nederland? Mogelijkheden en onmogelijkheden van meer openbaarheid', in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Maris, M. (2012) 'Minimumstraffen, een kwestie van vertrouwen?' *Trema* 1: 22–26.
- Moraski, B. en C. Shipan (1999) 'The politics of supreme court nominations: A theory of institutional constraints and choices', *American Journal of Political Science* 43, 4: 1069–1095.
- Pickerrill, J. (2011) 'Institutional interdependence and the separation of powers', blz. 100–122 in B. Peabody (red.) *The politics of judicial independence. Courts, politics and the public*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- Popelier, P. (2010) 'Scheiding der machten: de verhouding tussen rechter en politiek in België', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2010: 96–118.
- Prins C., H. Griffioen en D. Broeders (2013) 'Naar een transparantere rechtspraak. Geen glans zonder wrijving', in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Prins, C., J. van der Mijl en W. Tiemeijer (2013) 'Rechters aan het woord over transparantie', in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Raad van State (2011) *Advies over wetsvoorstel invoering minimumstraffen bij recidive*, Zaaknummer WO3.11.0377/II, woensdag 21 december 2011.
- Schlink, B. en G. Corstens (2010) *Objectieve wetgeving en subjectieve rechters*, Amsterdam: Cossee.
- Scholtes, E. (2012) *Transparantie, een icoon van een dolende overheid*, Amsterdam: Boom/Lemma.

- SCP (2010) *Kwartaalbericht 2010. Continu onderzoek burgerperspectieven*, Den Haag: SCP.
- Spanje, J. van en C. de Vreese (2013) 'De rechtspraak in de media: drie negatieve trends', in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, wrr-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- Tulder, F. van (2011) 'De straffende rechter', *Nederlands Juristenblad* 24: 1544–1550.
- Tulder F. van en R. Kroon (2012) 'Uitermate effectief? Beelden en feiten over misdaad en straf', *Nederlands Juristenblad* 32: 1861–2238.
- Vossen, K. (2012) 'Van marginaal naar mainstream? Populisme in de Nederlandse geschiedenis', *BMGN – Low Countries Historical Review* 127, 2: 28–54.
- Walker, J. (2007) 'Politics and the confirmation process. Thoughts on the Roberts and Alito hearings, blz. 123–130 in K. Bybee (red.) *Bench Press. The collision of courts, politics and the media*, Stanford: Stanford Law and Politics.
- Westra, R. (2013) 'Transparantie: sturen en gestuurd worden', blz. 301–375 in D. Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR-verkenning 26, Amsterdam: AUP.
- WRR (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, (WRR-rapport 63) Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wingerden, S. van (2011) 'Minimumstraffen en de dovemansoren van de wetgever', *Proces* 90, 6: 322–333.



8 DE RECHTSPRAAK IN DE MEDIA: DRIE NEGATIEVE TRENDS

Joost van Spanje en Claes de Vreese¹

8.1 INLEIDING

Transparantie wordt wel omschreven als een ‘hoerabegrip’ (Scholtes 2012). Vandaag de dag wordt in Nederland transparantie met positieve zaken in verband gebracht. Zo wordt het geassocieerd met beter functioneren van instituties zoals gemeenten en Tweede Kamer (Scholtes 2012). Bovendien zijn er aanwijzingen dat instituties tegenwoordig geen automatisch gezag meer genieten; in plaats daarvan moet dat gezag continu opnieuw worden verdiend door resultaten te laten zien (Hajer 2011). Verder wordt er wel beweerd dat – of instituties nu meewerken of niet – transparantie ze wordt opgedrongen. Bijvoorbeeld doordat journalisten hun waakhondfunctie serieus nemen en instituties prominent in de media brengen (bijv. Lent 2008: 207). Of omdat andere actoren meer naar buiten treden en dus een mediawerkelijkheid creëren waar de institutie mee te maken krijgt (bijv. Groenhuijsen 1997).

Wat betreft de rechtspraak gaat het bij dit laatste om actoren als politie, het Openbaar Ministerie (OM) en advocaten die in de media komen. Voorts heeft de rechtspraak te maken met het externe openbaarheidsbeginsel, waardoor de rechtspraak niet om media-aandacht heen kan (Lent 2008). En wellicht is het goed voor het vertrouwen van burgers in de rechtspraak om niet alleen recht te doen, maar dat ook te laten zien (bijv. Groenhuijsen 1997). Ook zouden rechters wel eens beter hun best kunnen doen als er meer over hun schouder wordt meegekeken (bijv. Groenhuijsen 1997). In het kader van transparantie heeft de Raad voor de rechtspraak onlangs besloten om een proef te doen met live-uitzending van rechtspraak. Alle redenen om te onderzoeken hoe de rechtspraak in de media komt, opdat duidelijker kan worden wat op dit terrein de mogelijkheden en de gevaren zijn voor de rechtspraak in Nederland.

In dit hoofdstuk bekijken we hoe de rechtspraak de afgelopen twee decennia in de media is gekomen. Dit kan op termijn invloed hebben op het beeld dat het publiek van de rechtspraak heeft. Meer transparantie kan het imago van de rechtspraak positief beïnvloeden, maar ook negatief. Positief voor de rechtspraak zou onder andere kunnen zijn dat er meer aandacht komt voor gevallen waarin de rechtspraak goed functioneert. Wat gegeven de literatuur meer voor de hand ligt is dat de media de nadruk leggen op negatieve aspecten (Patterson 2000; Soroka 2006). Voor de rechtspraak zou het beeld negatiever

kunnen worden door meer transparantie doordat, bijvoorbeeld, het publiek meer krijgt voorgeschoteld over gerechtelijke dwalingen. Zoals we in dit hoofdstuk zullen zien zijn er drie trends die de verslaggeving van de laatste jaren kenmerken. Dit zijn alle drie onwenselijke ontwikkelingen, vanuit het standpunt van rechters bezien: dat het functioneren van rechters negatief wordt geëvalueerd, dat de principes van de rechtspraak in twijfel worden getrokken, en dat rechters elkaar in de media bekritisieren.

De kernvragen van dit hoofdstuk zijn de volgende. Hoe zichtbaar is de rechtspraak in de media? Hoe positief of negatief wordt er over het functioneren van rechters bericht? Hoe, en hoe vaak, wordt de rechtspraak in de media in verband gebracht met ‘transparantie’? In welke mate wordt er over de rechtspraak bericht in termen van gezag en vertrouwen? En hoeveel, en welk soort, kritiek wordt er in de media uitgeoefend op de rechtspraak met betrekking tot de roep om transparantie? Ook vragen we ons af of er bij deze aspecten verschillen zijn aan te wijzen tussen nieuwsbronnen en door de tijd heen.

Zoals we zullen zien is de berichtgeving zeker niet vleidend geweest voor de rechtspraak de afgelopen twintig jaar. Deze negatieve tendens lijkt in de laatste jaren sterker geworden. Al dan niet onder het mom van ‘transparantie’ zien we drie trends die elk vanuit het standpunt van de rechtspraak moeilijk als positief te betitelen zijn. Ten eerste is er een toename van *puur negatieve* evaluaties van het functioneren van rechters. Ten tweede wordt steeds vaker de onpartijdigheid van de rechtspraak in de media ter discussie gesteld. Ten derde is er een nieuwe tendens zichtbaar, waarbij rechters in het openbaar kritiek leveren op de rechtspraak. Als dit is hoe de blijkbaar veelgehoorde ‘roep om transparantie’ ook in de toekomst zal worden beantwoord, dan belooft dit voor het beeld van de rechtspraak weinig goeds. Niet alleen omdat negatieve media-aandacht effect kan hebben op houdingen van burgers, maar ook omdat negatieve pers deze houdingen doorgaans meer beïnvloedt dan positieve pers (Ju 2008; Soroka 2006).

8.2 DIT ONDERZOEK

De eerste uitdaging bij het schrijven van dit hoofdstuk is om het begrip transparantie meetbaar te maken. Zoals in het hoofdbetoog van deze verkenning al is uiteengezet kent “transparantie” vele gezichten. Transparantie is geen eenvoudig en ook geen eenduidig begrip en bovendien wordt zelden duidelijk gemaakt wat men onder transparantie verstaat (Scholtes 2012). Scholtes (2012) onderscheidt tientallen verschillende varianten van transparantie. Toegepast op de rechtspraak kunnen vele aspecten dan ook onder het begrip transparantie worden geschaard. In het hoofdbetoog zijn drie manieren besproken

waarop de rechtspraak wordt uitgedaagd waar het gaat om transparantie. We baseren ons in dit hoofdstuk op deze driedeling: zichtbaarheid, begrijpelijkheid en bekritiseerbaarheid. Verder concentreren we ons op de proef met rechtbank-tv, voorgesteld door de Raad voor de rechtspraak in het kader van transparantie in de rechtspraak. Daarom spitsen we ons in het laatste deel voor de conclusie van dit hoofdstuk toe op het debat over camera's in de rechtszaal zoals dat de laatste twintig jaar in de media is gevoerd.

Dit hoofdstuk omvat de rapportage van een onderzoek, uitgevoerd door de Amsterdam School of Communication Research (ASCoR). Het onderzoek betreft twee zaken. Ten eerste een media-inhoudsanalyse van nieuwsitems over de rechtspraak in Nederland. Ten tweede een kort literatuuroverzicht ter ondersteuning van de inhoudsanalyse. De inhoudsanalyse bestaat uit het coderen, door een getrainde codeur, van geselecteerde nieuwsitems uit verschillende bronnen. Deze bronnen omvatten de elf grote landelijke dagbladen. Dit zijn: *De Telegraaf*, het *Algemeen Dagblad*, *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad*, *NRC Next*, *Trouw*, *Het Parool* (hoewel de laatste jaren niet meer landelijk), *Het Financieel Dagblad*, *De Pers*, *Metro* en *Splts*. De *unit of analysis* is het nieuwsitem (bijv. het krantenartikel) als geheel.

De te bestuderen tijdsperiode loopt van 1 januari 1992 tot 1 januari 2012. Het beginpunt is ingegeven door de praktische overweging dat vanaf die datum steeds minstens twee landelijke dagbladen, *NRC Handelsblad* en *Trouw*, integraal zijn op te zoeken via het geautomatiseerde databestand *LexisNexis*. Andere media, zoals *de Volkskrant* (vanaf 1995), leveren additieve, kortere tijdsreeksen aan informatie. De einddatum is ook ingegeven door een praktische overweging: het feit dat *LexisNexis* steeds enige tijd achterloopt met archivering. De tijdsperiode heeft als bijkomend voordeel dat de meting loopt van tien jaar voor tot tien jaar na de oprichting van de Raad voor de rechtspraak in 2002.

In de inhoudsanalyse wordt er gekeken naar zichtbaarheid, evaluatieve toon en *framing* van relevante nieuwsitems. Zichtbaarheid van de rechtspraak in de media wordt beschreven in een eerste stap. Vervolgens wordt per item bekeken in hoeverre de rechtspraak positief, negatief, neutraal (vanuit het standpunt van de rechterlijke macht gezien) of niet geëvalueerd is. Hierna wordt onderzocht hoe de rechtspraak in het nieuws wordt gebracht. Hierbij worden verschillende typen *framing* in eerste instantie onderscheiden, waarbij de nadruk ligt op frames betreffende transparantie, gezag en kritiek.

Soorten transparantie-*framing* worden onderscheiden naar trefwoorden, voortbouwend op de driedeling uit het hoofdbetoog van deze Verkenning: zichtbaarheid, begrijpelijkheid, bekritiseerbaarheid. Soorten gezag-*framing*

worden onderscheiden naar hoe de rechtspraak wordt gezien (bijv. een ‘expertise-*frame*’ of een ‘vertrouwen-*frame*’). Soorten kritiek-*framing* kunnen bijvoorbeeld worden onderscheiden naar wat voor kritiek er wordt geuit (bijv. te lage straffen) en door wie (bijv. politici). Het voorkomen van, en de onderlinge samenhang van deze *frames* kan op deze wijze worden gekwantificeerd. De rol van politici in het debat in de media wordt uitdrukkelijk meegenomen in de analyse.

Wat betreft zichtbaarheid nemen we alle artikelen van de laatste twintig jaar mee. Vanwege de omvang beperken we ons wat betreft toon, *framing* en de vraag wie de bron van het nieuwsitem is (de hoofdredactie, een rechter, een gewone lezer, een columnist, enzovoorts) tot een steekproef van deze items. Een willekeurig tiende deel van deze artikelen wordt hiervoor gecoedeerd door onze getrainde codeur op basis van een speciaal hiervoor opgesteld codeboek. Hierna richten we ons op een bepaalde casus, waarbij we alle artikelen over dat onderwerp coderen.

Het belang van het beantwoorden van de kernvragen in deze studie moet vooral gezocht worden in het verkrijgen van inzicht in maatschappelijke discussies over de rechtspraak in het algemeen, en in relatie met transparantie in het bijzonder. Concreet worden kritiek op de rechtspraak en de roep om transparantie in de rechtspraak in kaart gebracht, zowel wat betreft waar deze roep vandaan komt als wat betreft waar deze roep zich op richt. Ook wordt bekeken hoe mediaberichtgeving van kritiek op en gezag van de rechtspraak is veranderd in de afgelopen twintig jaar. Dit kan handvatten bieden om tot een goede besluitvorming te komen omtrent hoe, en op welke punten, transparantie in de rechtspraak moet worden toegepast.

Dit hoofdstuk gaat verder dan de bestaande literatuur (m.n. Ruigrok, Ismaili en Goelema 2011) op vijf manieren. Ten eerste, met een zwaardere nadruk op kritiek op, en gezag van, rechtspraak in plaats van een algemener portret van rechtspraak. Ten tweede, door zijn focus op ontwikkeling door de tijd heen in plaats van op vergelijking tussen media. Ten derde worden er meer media, en voor langere tijd, in de beschouwing betrokken: ook *AD*, *NRC Next* en *Het Parool*, regionale dagbladen en opiniebladen – gedurende twintig in plaats van één jaar. Ten vierde zijn we niet primair geïnteresseerd in episodische versus thematische *framing* (nieuwsitems met episodische *frames* zijn in ons hoofdstuk niet van groot belang), maar in transparantie-, gezag- en kritiek-*framing*. Ten vijfde doen we niet alleen algemene analyses, maar verdiepen we ons ook in één specifieke casus om tot een diepgaander inzicht te komen over rechtspraak en transparantie in de media.

8.3 DE ROL VAN DE MEDIA

Indien de rechtspraak transparanter wil worden krijgt men te maken met de media. De media hebben hun eigen rol, logica en dynamiek. Wat betreft de rol van de media in een democratie worden er verscheidene functies onderscheiden. McNair (2011) noemt vijf functies. Ten eerste hebben de media de al eerdergenoemde waakhondrol. Gelegenheid moet worden geboden aan burgers om zich een mening te vormen met betrekking tot zaken als in hoeverre politici zich aan de wet houden. Ten tweede zouden de media burgers moeten informeren. Belangrijke gebeurtenissen moeten worden verslagen, opdat burgers zich van de feiten op de hoogte kunnen stellen en geïnformeerde keuzes kunnen maken bij verkiezingen. Ten derde zouden ze hen moeten onderwijzen door het betekenis geven en in context plaatsen van de feiten. Veel burgers moet worden geleerd welke personen en instituties van belang zijn in hun democratie en wat er zoal speelt. Ten vierde zouden de media een podium moeten bieden voor het politieke discours. Meningingen en opvattingen moeten kunnen worden verspreid, opdat er onder andere een vrije publieke opinie kan worden gevormd. Ten vijfde zouden de media een kanaal moeten zijn voor het pleiten voor politieke standpunten en ideeën. Politici, vakbonden, lobbygroepen en andere maatschappelijke organisaties moeten burgers op de hoogte kunnen brengen, en proberen te overtuigen, van hun opvattingen en ideologieën (McNair 2011). Een andere, zesde, functie is het amuseren van het publiek. Hierbij wordt wel opgemerkt dat een hogere amusementswaarde van zaken kennisoverdracht kan vergroten (Malsch 2004: 40).

Voor ons onderzoek zijn vooral de eerstgenoemde vier functies belangrijk. Essentieel in de podiumfunctie is dat de voorwaarden worden geschapen voor een publiek debat over zaken die de rechtspraak betreffen. Een voorbeeld is de discussie over het gebruik van media in de rechtszaal, waar we later in dit hoofdstuk uitgebreid bij stilstaan. De waakhondfunctie (Lent 2008) brengt mee dat de rechtspraak nu en dan in de media komt vanwege de continue speurtocht van journalisten naar misstanden in de samenleving. Dit zien we onder andere in de recente meeneedzaak tegen voormalig rechters Pieter Kalbfleisch en Hans Westenberg.

Verder zijn de informatievoorzieningsrol en de educatieve rol van de media van belang. Hierbij is er wederkerige afhankelijkheid. De media zijn afhankelijk van de rechtspraak waar het gaat om de informatie over rechtszaken. Daarbij komt dat het, ook voor de pers, lastig kan zijn om zaken te volgen, omdat het onmiddellijkheidsbeginsel in Nederland in bijvoorbeeld strafzaken maar een kleine rol speelt (Malsch 2004: 42). Tegelijkertijd is de rechtspraak afhankelijk van de media om aan het openbaarheidsbeginsel te voldoen,

aangezien niet iedere burger naar de publieke tribune kan komen (Malsch 2004). Het beginsel van externe openbaarheid brengt mee dat rechters niet volledig uit de publiciteit kunnen worden gehouden.

Maar openbaarheid en publiciteit zijn twee verschillende zaken (Groenhuijsen 1997; Malsch 2004). Een belangrijk verschil is dat de rechter negatieve gevolgen van openbaarheid kan voorkomen door in bepaalde uitzonderingsgevallen de deuren te sluiten voor het publiek. Maar dit kan niet met publiciteit. “Hoewel aan de berichtgeving in de massamedia in abstractie dezelfde voordelen verbonden zijn als aan de aanwezigheid van gewone burgers in de rechtszaal, blijkt dit toch ook (negatieve) neveneffecten op te leveren” (Groenhuijsen 1997: 418). Te denken valt hier aan ‘*trial by media*’ (Groenhuijsen 1997: 419–420) en inbreuk op de onschuldpresumptie (Malsch 2004: 39).

Meer in het algemeen hebben de media “een eigen dynamiek, die niet altijd naadloos aansluit op de werkwijze van de juridische beroepsgroep” (Kor 2011: 93–94). Centrale zaken die de nieuwsmedia verslaan omvatten daarom grosso modo drie categorieën: bekende mensen, onbekende mensen in uitzonderlijke omstandigheden, en bepaalde standaardonderwerpen zoals criminaliteit en rechtszaken (Gans 1979). Dit komt doordat de media niets in het nieuws brengen dat geen nieuwswaarde heeft. En de nieuwswaardecriteria omvatten zaken als dramatisering, personalisering en prikkeling (Reiner 2002: 403). Zoals Kor (2011: 94) met gevoel voor *understatement* opmerkt zijn dit “niet meteen de (...) kernwaarden van de rechtspraak”. Ook Groenhuijsen (1997: 419) waarschuwt dat de media “eigen belangen hebben die niet samenvallen met die van een objectieve berichtgeving”. Tegelijkertijd kunnen rechtszaken leiden tot extreme hoeveelheden media-aandacht, zoals bij tientallen rechtszaken in de Verenigde Staten (Fox, Van Sickel en Steiger 2007). Kortom, de invloed van de media is niet alleen onvoorspelbaar, maar ook van potentieel grote omvang.

Door toe te geven aan de roep om transparantie begeeft de rechtspraak zich dus op glad ijs. De rechtspraak zou er goed aan doen om een proactief maar omzichtig mediabeleid te voeren, net als OM, advocaten en politie vaak doen (bijv. Groenhuijsen 1997). Dit is bij de rechtspraak misschien nog niet altijd praktisch, maar men lijkt zich wel van bepaalde mogelijkheden hiertoe bewust. Er wordt bijvoorbeeld gepleit voor commentaar van speciaal daarvoor getrainde juristen bij tv-registratie van rechtszaken. Dit lijkt des te belangrijker vanwege het juridische jargon dat vaak wordt gebezigd en de kleine rol van het onmiddellijkheidsbeginsel (Malsch 2004: 42). Zo zegt president van de Amsterdamse rechtbank Carla Eradus: “bij veel juridisch gehakketak is professionele ondertiteling niet onbelangrijk.”²² Meer in het algemeen

onderstreept de president van de Hoge Raad Geert Corstens het belang van “nog beter en nog duidelijker en nog kinderachtiger” het eigen verhaal vertellen (Corstens 2003; 2014). Dit om de agenda te blijven bepalen, in plaats van dat rechters de media-agenda moeten volgen (zie ook Malsch 2004: 41).

8.4 ZICHTBAARHEID, EVALUATIEVE TOON EN FRAMING

Bij ons onderzoek naar de wijze waarop de rechtspraak in de media is geweest kijken we naar verscheidene aspecten van mediaberichtgeving. In de communicatiewetenschap worden er globaal drie manieren onderscheiden waarop wordt bekeken hoe een bepaald onderwerp of een bepaalde actor in de media is: zichtbaarheid, evaluatieve toon en *framing*.

Zichtbaarheid kan worden gedefinieerd als de mate waarin het onderwerp of de actor in de media is. Het is hierbij in essentie een kwestie van tellen. Deze zichtbaarheid wordt vervolgens vergeleken per medium over tijd of per tijds-eenheid over verscheidene media. De zichtbaarheid van een onderwerp of actor kan het belang ervan onderstrepen, wat als gevolg kan hebben dat dit belang in de ogen van het publiek wordt vergroot (Hopmann, Vliegheart, De Vreese en Albaek 2010).

Een belangrijke hypothese hierbij is de ‘*agenda-setting*’-hypothese (McCombs en Shaw 1972; Trenaman en McQuail 1961). Hierbij wordt verondersteld dat hoe meer de massamedia over een bepaald politiek onderwerp berichten, des te meer dit onderwerp als belangrijk wordt gezien door het publiek. Er zijn vele studies geweest die bewijs hebben geleverd dat deze hypothese ondersteunt (voor een meta-analyse zie Wanta en Ghanem 2000). Bijvoorbeeld, is er veel over misdaad in het nieuws, dan zal criminaliteitsbestrijding belangrijker worden gevonden door het publiek. Er is geen reden om aan te nemen dat dit voor de rechtspraak geheel anders zou werken. Dit zou bijvoorbeeld betekenen: hoe meer mediaberichten over de rechtspraak, des te belangrijker het publiek de rechtspraak gaat vinden.³

Een ander mechanisme dat hierbij een rol kan spelen is *priming*. In de communicatiewetenschappen staat *priming* bekend als een proces waarbij media-aandacht voor een bepaald onderwerp ervoor zorgt dat het publiek dat onderwerp kiest om actoren te evalueren. Bijvoorbeeld, is er veel over misdaad in het nieuws, dan zal voor de beoordeling van een politicus door het publiek zijn reputatie als criminaliteitsbestrijder een belangrijker criterium worden. Dit is voor het eerst geopperd in een studie over de Watergate-affaire in de Verenigde Staten (Weaver, McCombs en Spellman 1975). Nadat er empirische aanwijzingen voor het mechanisme van *priming* waren gevonden (Iyengar en Kinder 1987) is er herhaaldelijk opnieuw bewijs gevonden

in vervolgstudies (Druckman 2004; Krosnick en Kinder 1990). Dit suggereert dat wat het publiek als maatstaf voor beoordeling van de rechtspraak gebruikt wel eens precies die criteria zouden kunnen zijn die in de media worden aangedragen. Als voorbeeld kan gelden dat hoe meer er over criminaliteit wordt bericht, des te meer gewicht het strafrecht zal krijgen waar het gaat om vertrouwen van burgers in de rechtspraak. Het is daarom interessant om te kijken wat en hoe hierover in de media wordt bericht.

Zichtbaarheid van een actor kan ook evaluaties van die actor meebrengen. Zonder evaluaties kan er wel zichtbaarheid zijn, maar zonder zichtbaarheid geen evaluaties. De evaluatieve toon van mediaberichtgeving over een bepaalde actor kan gevolgen hebben voor percepties, houdingen en gedrag van het publiek, zoals stemgedrag (vgl. Hopmann et al. 2010). In het algemeen geldt de verwachting dat positieve mediaberichtgeving over actoren positieve effecten heeft op percepties, houdingen en gedrag. Voor ons onderzoek zou dit betekenen dat de rechtspraak belang kan hebben bij positieve berichtgeving over het functioneren van rechters.

Framing is het proces waarbij mensen een bepaald begrip (her-)ontwikkelen van een politiek onderwerp (Chong en Druckman 2007: 104; De Vreese 2003; Entman 1993). Dit impliceert dat de manier waarop nieuws, een onderwerp, een actor of een gebeurtenis wordt gepresenteerd helpt om te bepalen op welke aspecten van een probleem het publiek zich zal richten (McLeod, Kosicki en McLeod 2009: 230). *Framing* kan percepties, houdingen en gedrag beïnvloeden. Wat betreft stemgedrag bijvoorbeeld wordt gezegd dat elke politicus of partij de potentie heeft om kiezers weg te plukken van tegenstanders door het gebruik van *framing* die deze kiezers aanspreekt (Chong en Druckman 2007: 114).

Een ander voorbeeld is effect op publieke opinie. Bijvoorbeeld publieke steun voor het toestaan van een openbare Ku Klux Klan-manifestatie kan aanmerkelijk groter worden als de media erover berichten in termen van uitingsvrijheid dan indien de mogelijkheid van gewelddadige rellen als uitgangspunt voor verslaggeving wordt genomen (Nelson, Clawson en Oxley 1997). Voor ons onderzoek betekent dit dat er alle reden is om niet alleen hoeveelheid en toon te meten, maar ook te bekijken hoe nieuws over de rechtspraak in de media wordt *geframed*. Over rechters kan worden bericht met zeer verschillende uitgangspunten, bijvoorbeeld het relatief grote vertrouwen dat ze genieten dan wel de gerechtelijke dwalingen die hebben plaatsgevonden.

De kernvragen in dit hoofdstuk betreffen de zichtbaarheid van de rechtspraak in de media, de *framing* van de rechtspraak in de media in termen van 'transparantie,' gezag en kritiek. Dit alles in combinatie met een vergelijking

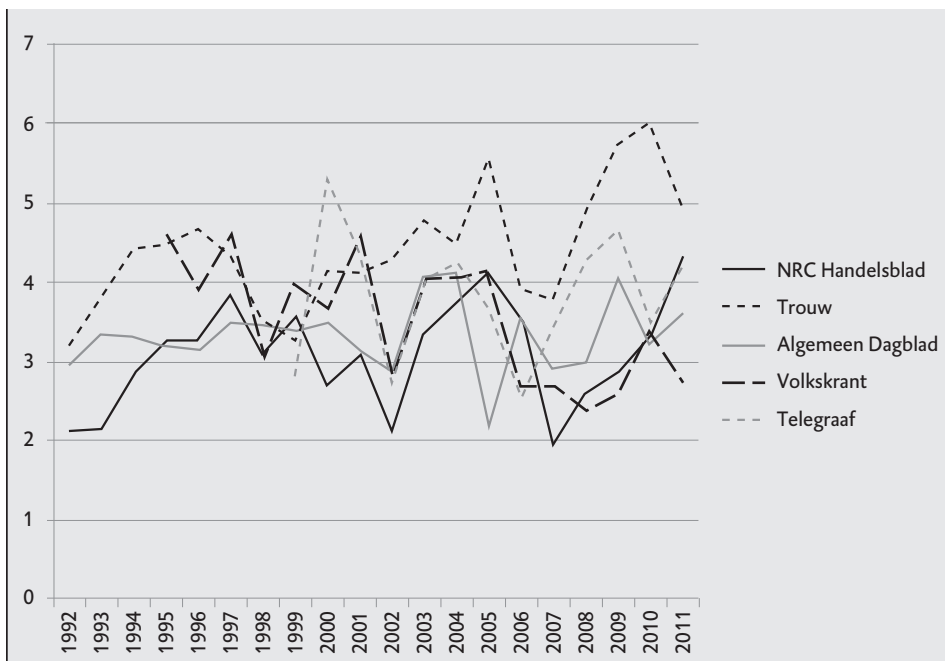
tussen mediabronnen enerzijds, en over tijd anderzijds. Om deze kernvragen te beantwoorden gebruiken we de volgende methoden.

8.5 GEGEVENS EN METHODE

Om te bekijken hoe de rechtspraak in de media komt bekijken we de inhoud van mediaberichtgeving. We kunnen natuurlijk niet alle mediaberichtgeving analyseren; dus maken we een selectie. In genoemde periode van twintig jaar bekijken we de inhoud van de elf eerdergenoemde kranten. We gebruiken hiervoor het online gegevensbestand *LexisNexis*. In een eerste stap selecteren we artikelen die over de rechtspraak gaan.⁴

We vinden een gestaag toenemend aantal artikelen. Dit betekent echter niet meteen dat de zichtbaarheid van de rechtspraak drastisch is toegenomen. Immers, de kranten zijn niet allemaal beschikbaar in *LexisNexis* vanaf 1992. Sommige kranten zitten er alleen in recente jaren in. Bovendien is het aantal artikelen per krant toegenomen. Het is dus inzichtelijker om niet het absolute, maar het relatieve aantal artikelen over de rechtspraak te bekijken: het aantal artikelen over de rechtspraak gedeeld door het totaal aantal artikelen per krant. We doen dit voor vijf grote kranten in figuur 8.1 om een eerste indruk te krijgen.

Figuur 8.1 Relatieve aantallen artikelen over de rechtspraak per krant, in promillages



Bron: analyse van door ons geselecteerde krantenartikelen (N = 250.000).

Uit Figuur 8.1 blijkt geen duidelijke stijgende of dalende lijn. *Trouw* lijkt recentelijk relatief wat meer artikelen aan de rechtspraak te besteden, *de Volkskrant* wat minder. In het algemeen vertonen de lijnen echter geen trend. De absolute aantallen liggen overigens rond de 100 per jaar per grote landelijke krant en rond de 40 per jaar per gratis dagblad. Het minimum ligt op 19 (*De Pers* 2007) en het maximum op 167 (*AD* 2004 en *De Telegraaf* 2009).

In een tweede stap is een selectie gemaakt binnen de eerstgenoemde selectie. Hierbij ligt de focus op niet de rechtspraak in de media in het algemeen, maar de rechtspraak in de media met betrekking tot 'transparantie'. De uiteindelijke selectie artikelen is dus gebaseerd op een specifieke zoekopdracht binnen de eerste *pool*.⁵ Hierbij moet de uiteindelijke selectie voldoen aan de eerdergenoemde criteria, in combinatie met het voorkomen van de zoektermen 'transparantie', 'openbaarheid', 'verantwoording afleggen', 'vertrouwen', 'autoriteit', 'gezag', 'kritiek', 'functioneren', 'wraking', 'onafhankelijkheid', 'partijdigheid', 'gesloten deuren' of 'responsiviteit'.

We vinden 985 artikelen. Deze zijn scheef verdeeld over de tijdsperiode, met beduidend meer artikelen tegen het einde van de periode dan in het begin (zie tabel 8.1).

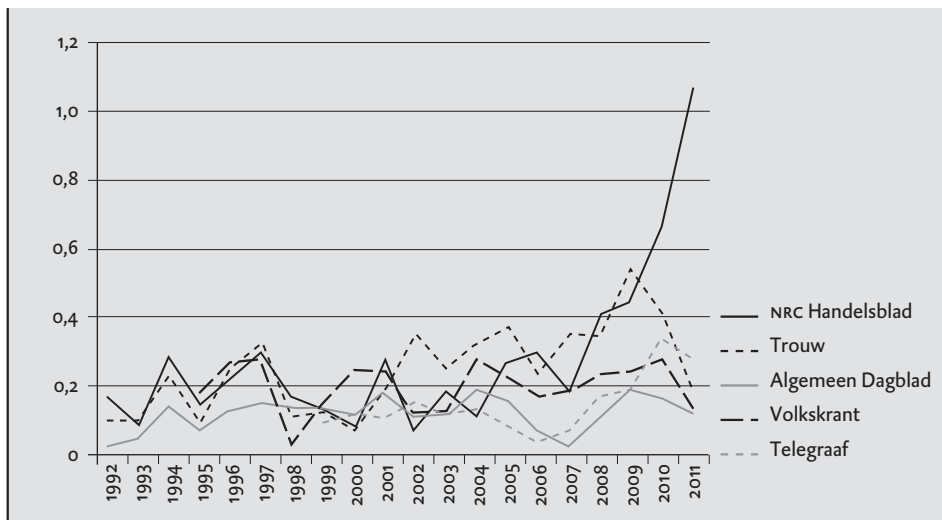
Tabel 8.1 Artikelen over de rechtspraak en transparantie per jaar, in absolute aantallen

1992	10	1997	49	2002	48	2007	55
1993	14	1998	23	2003	37	2008	99
1994	26	1999	27	2004	52	2009	93
1995	23	2000	33	2005	61	2010	105
1996	38	2001	48	2006	44	2011	100

Bron: analyse van door ons geselecteerde krantenartikelen (N = 985).

De absolute aantallen liggen beduidend lager waar het gaat om artikelen met betrekking tot transparantie: om en nabij de vijf per jaar voor de grote landelijke dagbladen en twee per jaar voor gratis kranten. Het minimum van nul artikelen is vaak gehaald (bijv. in *De Telegraaf* in 2001), terwijl er één duidelijke uitschieter naar boven is geweest: 19 artikelen in *NRC Handelsblad* in 2011. Om een idee te krijgen hoe vaak de rechtspraak in de media is met betrekking tot transparantie geven we ook deze (relatieve) aantallen artikelen van 1992 tot 2012 grafisch weer (zie figuur 8.2).

Figuur 8.2 Relatieve aantallen artikelen over rechtspraak en transparantie per krant, in promillages



Bron: analyse van door ons geselecteerde krantenartikelen (N = 985).

Ditmaal zien we een duidelijke stijging bij één krant: *NRC Handelsblad* (zie figuur 8.2). Verder is de tendens niet erg duidelijk. Hoewel met ups en downs lijken *Trouw*, *Algemeen Dagblad* en *De Telegraaf* langzamerhand ook wat meer artikelen aan rechtspraak en transparantie te wijden. *De Volkskrant* laat als enige absoluut geen stijgende trend zien. De recente plotselinge piek bij *NRC Handelsblad* kan te maken hebben met het feit dat oud-hoofdredacteur Folkert Jensma zich is gaan toeleggen op juridische zaken. Hoe dan ook, sinds 2007 vervijfvoudigde het aantal items in *NRC Handelsblad* over rechtspraak en transparantie tot meer dan 1 op 1.000 artikelen vier jaar later. Bij de vier andere kranten in figuur 8.2 bleef het aantal dat jaar, 2011 dus, steken rond de 1 op 5.000 – ondanks eerdere lichte stijgingen. Wat verder opvalt is dat de aantallen in alle kranten relatief hoog waren in 2009 en 2010 ten opzichte van de andere jaren. We concluderen dat de berichtgeving over de rechtspraak niet noemenswaardig is toegenomen, maar de berichtgeving over de rechtspraak met betrekking tot transparantie wel – in ieder geval in *NRC Handelsblad*.

In een derde stap gaan we naar de evaluatieve toon. Hiervoor coderen we artikelen uit de laatstgenoemde selectie. Omdat het coderen arbeidsintensief is maken we opnieuw een selectie, ditmaal een willekeurige. Deze sample is met opzet willekeurig om haar zo representatief mogelijk te laten zijn voor de totale populatie van artikelen over rechtspraak en transparantie in onze elf bronnen. Voor het coderen is een steekproef getrokken uit het onderstaande aanbod, waarbij elk tiende artikel is gecodeerd volgens het codeboek. Uiteindelijk zijn 102 artikelen gecodeerd (zie tabel 8.2).

Tabel 8.2 Gecodeerde artikelen over rechtspraak en transparantie per jaar, in absolute aantallen

1992	1	1997	5	2002	5	2007	6
1993	2	1998	2	2003	4	2008	10
1994	2	1999	3	2004	5	2009	9
1995	3	2000	3	2005	6	2010	10
1996	5	2001	5	2006	5	2011	11

Bron: analyse van door ons gecodeerde krantenartikelen (N = 102).

Deze 102 artikelen zijn gecodeerd volgens een gedetailleerd codeboek. In de volgende paragraaf zetten we de belangrijkste bevindingen op een rijtje.

8.6 RESULTATEN

Wat betreft zichtbaarheid hebben we gezien dat de mediaverslaggeving over de rechtspraak niet zozeer toeneemt, maar berichtgeving over rechtspraak en transparantie wel – althans, in *NRC Handelsblad*. We vervolgen met de evaluatieve toon van de berichtgeving ten opzichte van het functioneren van rechters. Van de 102 artikelen zijn er 29 evaluatief (28%). De overige 73 artikelen bevatten geen expliciete evaluatie van het functioneren van rechters. In die zin zijn die 73 artikelen dus neutraal van toon. Als er een evaluatie in het artikel staat, zijn er vijf mogelijkheden: het artikel is ofwel uitsluitend negatief, ofwel meer negatief dan positief, ofwel in balans, ofwel meer positief dan negatief, ofwel uitsluitend positief. Na codering blijkt de toon in de 29 artikelen in het algemeen negatief: twaalf zijn er uitsluitend negatief, dertien meer negatief dan positief, drie zijn er in balans en slechts één is meer positief dan negatief. Wellicht het treffendste is dat geen enkele van de 29 evaluatieve artikelen uitsluitend positief is over het functioneren van rechters. We concluderen dus dat een substantieel deel van de artikelen een waardeoordeel bevat over het functioneren van rechters, en dat dit waardeoordeel overwegend negatief uitvalt.

Men zou misschien verwachten dat deze negatieve oordelen grotendeels voortkomen uit de berichtgeving van bepaalde omstrede zaken. Maar er zijn geen concrete zaken die vaak terugkomen in het nieuws, afgezien van het proces-Wilders en de zaak-Lucia de B. Zeven maal is een artikel over het Wildersproces terechtgekomen in onze willekeurige steekproef van 102 artikelen. Drie van deze artikelen bevatten geen evaluatie, één evaluatie in balans en twee zijn overwegend negatief van toon. In slechts één van deze zeven artikelen wordt het functioneren van rechters uitsluitend negatief gekwalificeerd. Over Lucia de B. hebben we vier items in onze steekproef, en inderdaad is men hierbij telkens uitsluitend negatief. Dit zijn echter slechts vier van de twaalf uitsluitend negatieve evaluaties, en dan zijn er ook nog dertien overwegend negatieve artikelen te vinden in onze steekproef van 102 artikelen. De negatieve artikelen komen voor zowel in opiniestukken van advocaten als in redactionele commentaren, en zowel in geruchtmakende zaken als in het algemeen. Van de twaalf puur negatieve evaluaties betreft de helft het optreden van bepaalde rechters in specifieke zaken en de andere helft rechters in het algemeen. Kortom, de negatieve oordelen hierover beperken zich niet tot één of een klein aantal concrete zaken, maar is wijdverspreid.

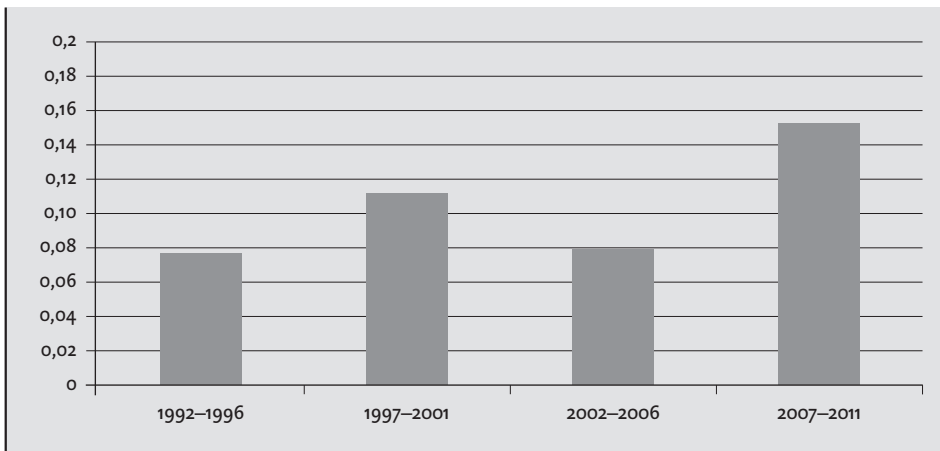
Het is ook niet het geval dat de negatieve oordelen uitsluitend in sommige kranten te vinden zijn en in andere niet. De twaalf uitsluitend negatieve kwalificaties bijvoorbeeld zijn verdeeld over zeven verschillende kranten. Omgerekend naar het aantal uitsluitend negatieve kwalificaties per krant is *Trouw* het vaakst uitsluitend negatief (16%) in onze sample. Aangezien dit nauwelijks hoger is dan het gemiddelde in onze sample (12%) lijkt deze afwijking niet erg betekenisvol. Van vier kranten (*Het Parool*, *Sp!ts*, *Metro* en *NRC Next*) zijn er geen artikelen in de sample terechtgekomen met uitsluitend negatieve kwalificaties. Gezien de grootte (gemiddeld negen artikelen per krant) en de scheefheid (van sommige kranten zitten er meer artikelen in dan van andere) van de sample kan dit toeval zijn. Kortom, op basis van onze steekproef vinden we geen sterke aanwijzingen voor verschillen in negatieve oordelen tussen de elf kranten van 1992 tot 2012. We merken daarbij op dat het aantal relevante artikelen klein is.

De negatieve oordelen komen ook niet uit slechts één bepaalde hoek. Advocaten (8), anderen uit de praktijk (4), politici (4), wetenschappers (4) – ze zijn alle overwegend negatief. Waarbij advocaten, niet verrassend natuurlijk, vaak (4 maal) uitsluitend negatief zijn en anderen genuanceerder. Opvallend is verder dat de belangrijkste bron van alle negatieve oordelen de rechterlijke macht zelf is. Liefst negen keer zijn het rechters die negatief zijn over het functioneren van hun beroepsgenoten, waarvan driemaal uitsluitend negatief. Deze drie louter negatieve beoordelingen betreffen de kritiek van verscheidene rechters op de rechtspraak

in vreemdelingenzaken door de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State in 2008, het boek van rechter Rinus Otte over zijn collega's in 2010, en verwijten van collega-rechters aan het adres van Tom Schalken in 2011. Prominente voorbeelden van duidelijk negatieve beoordeling van rechters door anderen zijn te vinden in de mediaberichtgeving rond de zaak-Lucia de B. en de zaak-Wilders.

Genoemde voorbeelden zijn alle vrij recent, en dat is geen toeval. We zien een duidelijke stijging over de tijd van het aantal uitsluitend negatieve evaluaties. Als we de bestudeerde tijdsperiode van twintig jaar opdelen in vier gelijke stukken, dan zien we dat het aantal puur negatieve evaluaties toeneemt. In de laatste vijf jaar zijn er meer artikelen waarin rechters uitsluitend negatief worden geëvalueerd dan in de eerste vijftien jaar bij elkaar. Dit is slechts deels te verklaren uit het feit dat het totale aantal artikelen over rechtspraak en transparantie omhoog is gegaan. Er is niet alleen een stijging van uitsluitend negatieve evaluaties in absolute zin, maar ook in relatieve zin. We illustreren het aandeel van de artikelen dat louter negatieve evaluaties bevat per vijf jaar in figuur 8.3.

Figuur 8.3 Aandeel artikelen dat uitsluitend negatieve evaluaties van rechters bevat



Bron: analyse van door ons gecodeerde krantenartikelen (N = 102).

Wat in figuur 8.3 in het oog springt is de toename van het aandeel uitsluitend negatieve evaluaties. Het louter negativisme stijgt van gemiddeld nog geen negen procent van de gecodeerde artikelen in de eerste drie kwarten tot ruim 15 procent in het laatste kwart. Het functioneren van rechters wordt in de laatste jaren dus vaker op puur negatieve manier beschreven in dagbladen. Opnieuw tekenen we hierbij aan dat het hier niet gaat om een groot aantal nieuwsitems, wat noopt tot voorzichtigheid over onze conclusies op dit punt.

De analyses over tijd in dit hoofdstuk moeten worden bekeken met in het achterhoofd dat de samenstelling van het geanalyseerde databestand licht verschilde over de tijd. Dit komt doordat alleen *NRC Handelsblad* en *Trouw* beschikbaar waren over de hele periode van 1992 tot 2012; andere kranten, zoals *de Volkskrant* (1995) en *De Telegraaf* (1999), kwamen er later pas bij. We hebben de analyses over de tijd daarom ter controle herhaald met alleen *NRC Handelsblad* en *Trouw*. Daaruit blijkt eenzelfde beeld van toename van uitsluitend negatieve evaluaties: er is geen enkele louter negatieve evaluatie voor 2003 te vinden; vanaf dat jaar vinden we puur negatieve evaluaties in liefst een kwart van het totale aantal artikelen over rechtspraak en transparantie in deze twee kranten.

We vervolgen met *framing* van rechtspraak en transparantie. Drie soorten *frames* worden onderscheiden. Dat zijn een transparantie-*frame*, een gezag-*frame* en een kritiek-*frame*.

8.6.1 TRANSPARANTIE-FRAMING

We kijken eerst naar *framing* in termen van transparantie. We bouwen hierbij voort op het onderscheid naar zichtbaarheid, begrijpelijkheid en bekritiseerbaarheid, uitgewerkt in het hoofdbetoog. Als een nieuwsitem referenties aan transparantie bevat in termen van zichtbaarheid, begrijpelijkheid en/of bekritiseerbaarheid, dan coderen we het als aanwezigheid van een transparantie-*frame*. Onder zichtbaarheid verstaan we de termen ‘openheid/openbaarheid/beslotenheid/open deuren’, ‘media in rechtszaal’, ‘publicatie (nevenfuncties bijv.)’ en ‘publiciteit zoeken door rechters’. Onder begrijpelijkheid scharen we de termen ‘inzichtelijkheid werkwijze’ en ‘formulering beslissingen’. Onder bekritiseerbaarheid vinden we terug ‘controleerbaarheid’, ‘verantwoording afleggen’, ‘wraking/(schijn van) partijdigheid/neutraliteit’, ‘onafhankelijkheid’ of ‘responsiviteit’. Het transparantie-*frame* kwam voor in 63 van de 102 artikelen (62%). Partijdigheid (32 keer), openheid (22), onafhankelijkheid (18) en publiciteit zoeken (13) werden hierbij het vaakst teruggevonden.⁶ De overige termen kwamen zes maal of minder voor.

In artikelen waarin het begrip ‘partijdigheid’ voorkomt is de teneur veelal dat rechters partijdigheid wordt verweten. Vaak wordt dit terloops gebracht. Maar in niet minder dan twaalf artikelen is het hoofdonderwerp de veronderstelde partijdigheid van rechters. Degenen die dit aan de kaak stellen zijn met name advocaten (negen maal), maar ook een verdachte (Eddy Swaab), een politicus (Ferry Hoogendijk, LPF) en een belanghebbende (Chipshol BV) doen hieraan mee. Veelal wordt de partijdigheid niet in het algemeen gesteld, maar met betrekking tot een bepaalde zaak, zoals in de helft van de vier geselecteerde artikelen over de zaak-Lucia de B. en in beide artikelen in de selectie die over de Chipshol-zaak gaan.

‘Openheid’ blijkt een *buzz word* dat in de media voor van alles en nog wat wordt gebruikt. Zo figureert het begrip in abstracte stukken over de rechtsstaat. Ook vindt men openheid terug in debatten over de motivering van uitspraken, antiterrorwetgeving of vertrouwen in de rechtspraak. In concrete vragen om informatieverstrekking en in een aanklacht omtrent ‘klassenjustitie’ treedt openheid op als kernbegrip.

Waar ‘onafhankelijkheid’ centraal staat gaat het ook om een verzamelbegrip. Een veelvoorkomende invulling van het begrip is: het zich niet laten leiden door politieke voorkeuren. Vier van de achttien keer dat de onafhankelijkheid van rechters in twijfel wordt getrokken gebeurt dit naar aanleiding van het proces-Wilders. De discussie omtrent de rol van politieke voorkeuren van rechters speelt echter al langer, getuige de afscheidsrede van de president van de Hoge Raad Sjoerd Royer, waarover *Het Financieele Dagblad* in 1996 berichtte.

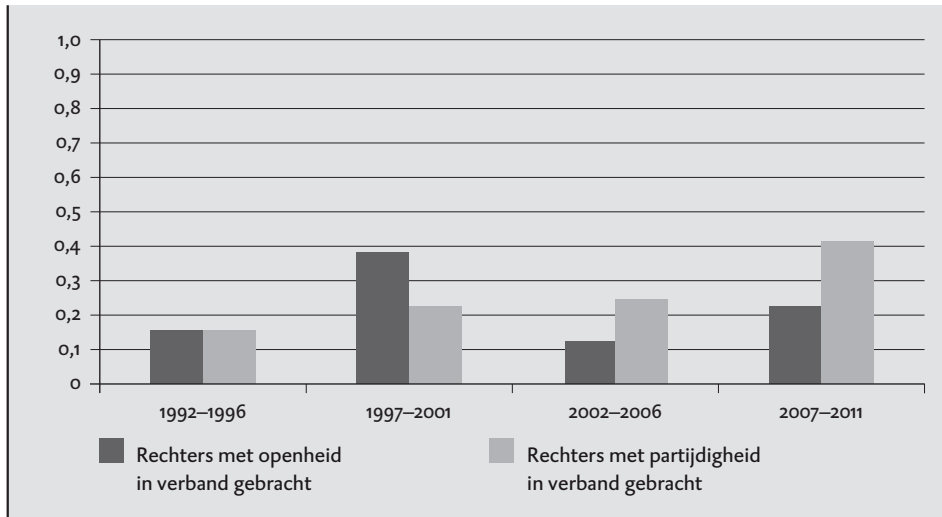
‘Publiciteit zoeken’ wordt met name geassocieerd met gedrag van rechters in concrete zaken. Een voorbeeld is voormalig rechter Tom Schalken, die zijn verhaal deed over het proces-Wilders. Datzelfde proces lokte bij Hans Laroes, destijds hoofdredacteur van het NOS Journaal, uitspraken uit over camera’s in de rechtszaal. Maar ook komt de president van de Hoge Raad Geert Corstens een aantal malen voorbij in de media, en hij heeft het juist niet over concrete zaken, maar over bijvoorbeeld wetgeving en het uitleggen van vonnissen door rechters.

Al met al kan gesteld worden dat in ongeveer tweederde van de artikelen transparantie aan bod kwam, waarbij ongeveer de helft van die items ging over wat misschien wel de negatiefste term van allemaal is, ‘partijdigheid’. Hierbij moet worden aangetekend dat dit niet toe te schrijven is aan louter artikelen over het Wilders-proces. Partijdigheid kwam ter sprake in alle artikelen over het Wilders-proces die in de willekeurige steekproef terechtkwamen, maar dit betrof maar zeven van de 32 artikelen over partijdigheid. Ook zonder het proces-Wilders was ‘partijdigheid’ de meest voorkomende van alle transparantietermen.

De frequentie van de meest voorkomende twee termen, openheid en partijdigheid, maken het mogelijk om te kijken of we hierbij veranderingen over de tijd kunnen waarnemen. Wat betreft transparantie wordt er vaak gesproken van een toenemende roep om openheid, oftewel een toename over de tijd. Bij partijdigheid hebben we gezien dat de berichtgeving erover niet geheel is toe te schrijven aan het Wilders-proces. Toch zou het ter sprake brengen van de onpartijdigheid van de rechtspraak een recent fenomeen

kunnen zijn. De recente toename in het aantal wrakingen is hier een aanwijzing voor.⁷ We zetten de relatieve aantallen artikelen waarin openheid en partijdigheid worden genoemd in verband met rechters per vijf jaar op een rij in figuur 8.4.

Figuur 8.4 Aandeel artikelen waarin openheid en partijdigheid van rechters ter sprake worden gebracht



Bron: analyse van door ons gecodeerde krantenartikelen (N = 102).

Er is geen duidelijke trend waarneembaar waar het gaat om rechters en openheid. Met betrekking tot partijdigheid kunnen we juist wel een trend onderscheiden, namelijk een opwaartse. De onpartijdigheid van rechters wordt steeds vaker ter discussie gesteld, zo suggereren deze cijfers. Het relatieve aantal krantenartikelen over de rechterlijke macht waarin partijdigheid voorkwam is in 2007-2011 bijna verdrievoudigd ten opzichte van 1992-1996. Kijken we voor de zekerheid nog even naar *NRC Handelsblad* en *Trouw* alleen, dan zien we opnieuw een stijging van partijdigheid in de media: van 23 procent van het totale aantal artikelen in 1992-2006 tot 40 procent in 2007-2012.

8.6.2 GEZAG-FRAMING

Onze codering van gezag-*framing* baseren we op de termen ‘autoriteit’, ‘vertrouwen’, ‘expertise’, ‘geloofwaardigheid’ en ‘legitimiteit’. Autoriteit (13) en vertrouwen (15) komen nog wel vaak voor, de andere drie slechts vijfmaal of minder. In totaal komt deze vorm van *framing* in 30 van de 102 artikelen voor. Dit is beduidend minder vaak dan transparantie-*framing*.

‘Autoriteit’ wordt in heel verschillende contexten gebruikt. Vaak wordt er gerept van autoriteit in artikelen die gaan over de rechterlijke macht die onder vuur ligt. Het gaat hierbij om maatschappelijke druk op rechters, of zelfs om gerechtelijke dwalingen. In acht van de dertien artikelen betreft het kritiek op rechters, waarbij hun ‘autoriteit’ in het geding zou zijn. Artikelen over ‘vertrouwen’ gaan ook over van alles en nog wat. Wat echter opvalt is de vaak geziene verwijzing naar partijdigheid en naar concrete rechtszaken. Opnieuw moet hier Wilders worden genoemd, naar aanleiding van wie viermaal over vertrouwen wordt gesproken. Echter, ook andere zaken nodigen uit tot het refereren aan het vertrouwen in de rechtspraak, zoals de zaak-Lucia de B. (2) en de Chipshol-zaak (1). Verder komt het terug in verslaggeving over het SCP-rapport over vertrouwen in de rechtspraak (SCP 2007).

Kortom, gezag-frames zijn relatief zeldzaam. Zelfs als er ‘vertrouwen’ onder wordt begrepen, komt gezag-framing minder dan half zo vaak voor als transparantie-framing. Er wordt vaak gemeld dat het vertrouwen in de rechtspraak en de autoriteit van de rechters op het spel staat. Dit wordt vooral beweerd bij verslaggeving over controversiële rechtszaken zoals de zaak-Lucia de B. en de zaak-Wilders. Vanwege de kleine aantallen artikelen met gezag-framing is het hachelijk om conclusies te trekken op verdere uitsplitsing van deze artikelen naar krant, actor of tijdseenheid. Wel kunnen we zeggen dat het voorkomen van deze framing in onze sample niet voorbehouden is aan een bepaalde krant of beperkt tot een bepaalde actor. Verder komt gezag-framing ongeveer even vaak voor in elk van de vier tijdvakken.

8.6.3 KRITIEK-FRAMING

Kritiek-framing komt vaker voor. In 71 van de 102 gecodeerde artikelen (70%) vindt men dit frame. Het komt daarmee ongeveer even vaak voor als transparantie-framing. Hoewel de kritiek zich ook richt op politici (15), het OM (10) en op de benoeming en ontslagbescherming van rechters (2), concentreren we ons hier eerst op de 53 artikelen die gaan over kritiek op de rechtspraak.⁸ Deze kritiek komt hoofdzakelijk van advocaten (15), van rechters zelf (13) en van politici (12).

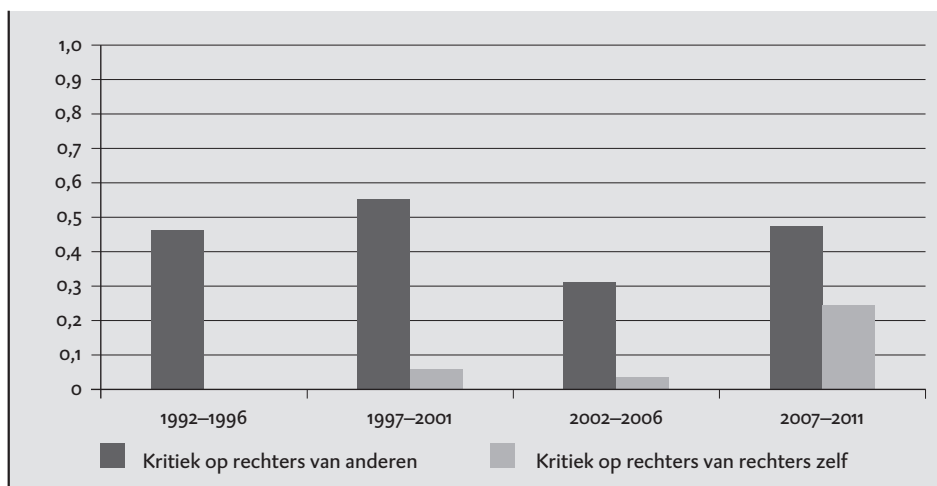
Advocaten beweren opvallend vaak dat rechters partijdig (9), niet onafhankelijk (2) of anderszins oneerlijk (2) zouden zijn. Verdere onderwerpen van kritiek van advocaten behelzen gemaakte fouten, zoals in de zaak-Lucia de B. (2). Vermeende partijdigheid komt als gezegd opmerkelijk vaak voor, waarbij de mogelijkheid in het achterhoofd moet worden gehouden dat overijverige advocaten wel eens loze beschuldigingen uiten.

Rechters zelf uiten vooral kritiek op zichzelf en elkaar. Ze steken de hand in eigen boezem waar het gaat om het uitleggen van vonnissen (Geert Corstens), om rechtspraak vanuit de streng beveiligde ‘superbunker’ van Kamp Zeist (Carla Eradus) en om gerechtelijke dwalingen (Geert Knigge). Kritiek op collega’s komt ook voor, bijvoorbeeld in een stuk over voormalig president van de Hoge Raad Siep Martens. Een ander voorbeeld is de storm van kritiek van rechters op de rechtspraak in vreemdelingenzaken door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2008, waarvan twee artikelen in onze steekproef zijn beland. Ook oud-rechter van het gerechtshof Amsterdam Tom Schalken was mikpunt van kritiek van onder anderen de president van datzelfde hof, Leendert Verheij, in 2011. Voormalig lid van de Hoge Raad Peter Kop nam het juist voor Schalken op, hetgeen Kop zijn herbenoeming als raadsheer-plaatsvervanger bij het Amsterdamse Hof zou hebben gekost.

Politici geven ook heel wat af op de rechtspraak. In onze steekproef komt die kritiek van rechts. Bijvoorbeeld, van Ferry Hoogendijk (LPF) over partijdigheid van rechters, van minister Remkes (VVD) over de veroordeling van Volkert van der G. en van Joost Eerdmans en Erik Schreijen (LPF) over de ‘kloof’ tussen burger en rechters. En over de onafhankelijkheid van rechters, of het veronderstelde gebrek daaraan, van Fred Teeven (VVD) en Geert Wilders (PVV). Overigens hangen politici hier geen negatieve evaluaties aan over het functioneren van rechters: de toon van het artikel met Wilders is in balans, en die van het item met Eerdmans en Schreijen zelfs meer positief dan negatief. De andere zojuist genoemde items bevatten geen expliciete evaluaties.

Nu naar de kritiek van rechters op anderen. Hoe komen rechters in het nieuws als ze zelf kritiek leveren? In onze steekproef is er kritiek op het OM (omtrent beweringen en een deal met een kroongetuige), op het ministerie van Justitie (omtrent onderbouwing van beslissingen en gebrek aan opvangplaatsen), op de regering (omtrent kabinetsbeleid en wetgeving) en op individuele politici (omtrent kritiek van politici op OM en rechters). In totaal zitten er acht artikelen in onze steekproef waarin rechters in de media kritiek uiten op anderen. Opvallend is dat dit een kleiner aantal is dan het aantal waarin rechters via de media kritiek hebben op de rechtspraak (13).

Nog duidelijker dan bij andere fenomenen zien we bij onderlinge kritiek van rechters dat het gaat om een betrekkelijk nieuw verschijnsel. In figuur 8.5 is te zien dat kritiek op rechters in de media van alle tijden is, maar dat kritiek van rechters zelf vrijwel uitsluitend vanaf 2007 voorkomt.

Figuur 8.5 Aandeel artikelen waarin kritiek op de rechtspraak ter sprake wordt gebracht

Bron: analyse van door ons gecodeerde krantenartikelen (N = 102).

Uit figuur 8.5 blijkt geen duidelijk patroon wat betreft kritiek van anderen op de rechtspraak. Kritiek van rechters zelf daarentegen stijgt onmiskenbaar. Voor 1997 vinden we geen onderlinge kritiek, terwijl we dit na 2006 tegenkomen in liefst 24 procent van de door ons gecodeerde artikelen. Beperken we ons, ter controle, weer even tot artikelen uit alleen *NRC Handelsblad* en *Trouw*, dan zien we nog altijd een spectaculaire toename: van gemiddeld 7 procent voor 2007 tot 30 procent erna.

Concluderend kunnen we stellen dat er heel wat berichtgeving over de rechtspraak wordt *geframed* in termen van kritiek. Hierbij zijn het in het algemeen rechters die kritiek ontvangen. Die kritiek komt van alle kanten, maar met name van advocaten. Zij betichten rechters opvallend vaak van partijdigheid. Ook ontvangt de rechtspraak kritiek van politici. Het zijn daarbij politici van rechtse snit die stevige taal uiten, zonder daarbij overigens het functioneren van rechters expliciet negatief te evalueren. Opmerkelijk is dat rechters ook elkaar fel bekritisieren in de media. Dit is grotendeels zakelijke reflectie op het eigen functioneren, maar ook bij persoonlijke vetes worden de media soms niet geschuwd. Rechters uiten meer kritiek op de rechtspraak dan op anderen. Als ze op anderen kritiek leveren, dan is dat vooral op de politiek. Hierbij gaat het zowel om beleid als om gehekelde bemoeienis van politici met de rechtsgang.

We zien, kortom, drie trends: toenemende puur negatieve evaluaties van rechters, toenemende discussie over hun onpartijdigheid, en toenemende kritiek op de rechtspraak in de media. Deze trends komen in alle onderzochte

bronnen voor, en zeker niet alleen in de wat populairdere kranten. Kijken we naar *NRC Handelsblad*, *Trouw* en de *Volkskrant*, dan is de stijging op elk van deze drie vlakken eerder groter dan kleiner te noemen dan in andere kranten. In de volgende paragraaf richten we ons op een bepaalde discussie die gedurende het hele bestudeerde tijdvak heeft gelopen. Hierbij gaan we iets dieper in op zichtbaarheid en het gebruik van frames in de verslaggeving van deze discussie in de verschillende dagbladen.

8.7 CASUS: DE DISCUSSIE IN DE MEDIA OVER CAMERA'S IN DE RECHTZAAL

We vervolgen ons onderzoek met een focus op krantenartikelen over één bepaald onderwerp. Dit onderwerp is de vraag in hoeverre tv en internet moeten worden toegelaten in de rechtszaal. Dit sluit goed aan bij de discussie over rechtspraak en transparantie. Bovendien is het onderwerp onlangs weer in de publiciteit geweest met de aankondiging van een eerste proef met camera's in de rechtszaal.⁹ Zoals we zullen zien was dit niet de eerste keer dat dit onderwerp prominent in de media is geweest. We bekijken ook of de drie trends die we hebben gezien in de berichtgeving over rechtspraak en transparantie meer algemeen zich ook voordoen in de verslaggeving over het debat in de media over camera's in de rechtszaal.

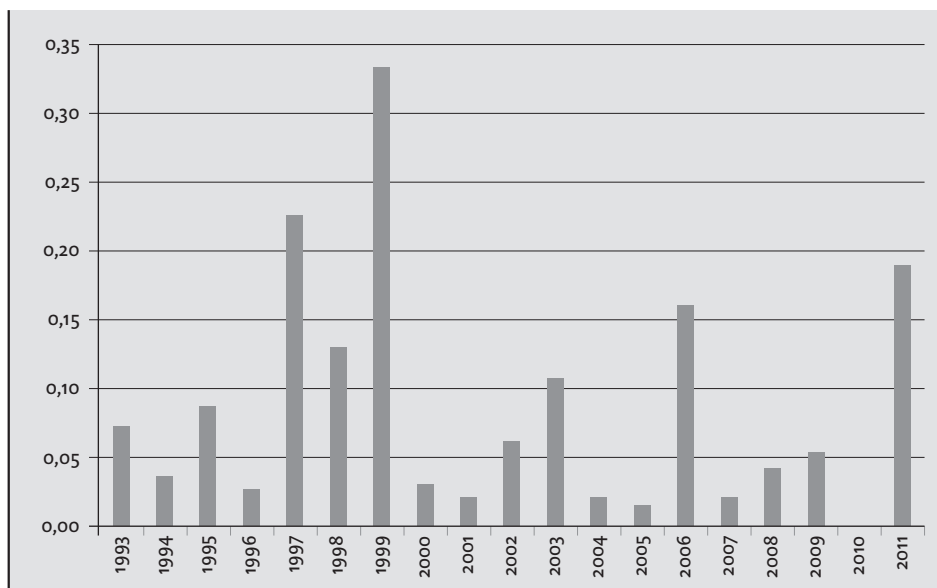
Opnieuw nemen we een periode van twintig jaar als uitgangspunt (ditmaal van 1 oktober 1992 t/m 1 oktober 2012). En opnieuw selecteren we artikelen uit de elf grote Nederlandse dagbladen op basis van steekwoorden.¹⁰ Onze zoektermreeks resulteert in 104 artikelen, waarvan er twee zijn verschenen in zowel *NRC Next* als *NRC Handelsblad*. Van de 102 originele artikelen gaan er 24 over het buitenland. We coderen de 78 resterende artikelen.

We beginnen met te checken of we ook in deze selectie van artikelen steun vinden voor de hierboven gerapporteerde drie negatieve trends. Op basis van de 78 artikelen over camera's in de rechtszaal vinden we op alle drie deze punten hetzelfde als hierboven. Ten eerste stijgt het aantal evaluaties van het functioneren van rechters van gemiddeld 4 procent van de artikelen voor 2007 tot 22 procent vanaf 2007. Liefst zeven van de negen evaluaties (78%) is negatief, waarvan vier uitsluitend negatief.¹¹ Alle vier deze uitsluitend negatieve evaluaties stammen uit 2009 of later. Driemaal gaat het hierbij om specifieke rechters, eenmaal over rechters in het algemeen. Ten tweede neemt kritiek op rechters toe tot 41 procent van de artikelen over camera's in de laatste vijf jaar; een forse stijging gezien het aanzienlijk lagere gemiddelde van 13 procent in de vijftien jaar ervoor.¹² Ten derde komen verwijzingen naar onpartijdigheid van rechters vaker voor. Tot 2007 waren deze te zien in gemiddeld 4 procent, hierna komt onpartijdigheid ter sprake

in 19 procent van de artikelen. Kijken we, ter controle, naar alleen de artikelen in *NRC Handelsblad* en *Trouw*, dan zien we eenzelfde beeld met betrekking tot elk van deze drie trends. Kortom, alle drie de negatieve trends duiken ook op in deze tweede set van artikelen.

Een eerste, algemener overzicht van het debat over camera's in de rechtszaal geeft het volgende beeld. Als we per jaar het aantal artikelen afzetten tegen het totale aantal artikelen over transparantie en rechtspraak, dan zien we dat het een langlopende discussie betreft, met vier pieken in intensiteit (zie figuur 8.6).

Figuur 8.6 Aandeel artikelen over rechtspraak waarin camera's in rechtszaal genoemd



Bron: analyse van door ons geselecteerde krantenartikelen (N = 985).

In figuur 8.6 zien we vier perioden van wat intensiever debat over dit thema. Eind jaren negentig ontvlamde de discussie naar aanleiding van het geruchtmakende proces tegen De Hakkelaar in Nederland en de rechtstreeks uitgezonden rechtszaken tegen O.J. Simpson en Louise Woodward in de Verenigde Staten. Minister Sorgdrager (D66) sprak zich destijds uit tegen een voorstel van haar eigen partij tot toelating van camera's in de rechtszaal. Haar opvolger Korthals (VVD) schreef twee jaar later aan de Tweede Kamer dat hij tegen een verbod was op camera's in de rechtszaal. In 2003 was de *live tv*-uitzending van het proces-Volkert van der G. aanleiding om dit onderwerp opnieuw aan te snijden. Met een persrichtlijn werd beoogd rechters en de media duidelijkheid te verschaffen over openbaarheid van rechtspraak. Drie jaar later kwam

het filmen in de rechtszaal weer in het nieuws. De Raad voor de rechtspraak startte een onderzoek, en OM-topman Harm Brouwer sprak zich uit voor meer rechtstreekse uitzendingen. De persrichtlijn uit 2003 werd na vijf jaar herzien en onlangs is de discussie opnieuw opgeblaaid naar aanleiding van het Wilders-proces, waarna de commissie-Van Rooy in het leven werd geroepen. Deze commissie adviseerde om camera's in beginsel altijd toe te laten, waarna de Raad voor de rechtspraak besloot tot een *pilot* van rechtbank-tv.

De discussie speelt zich vooral af in *NRC Handelsblad*, *Trouw* en *de Volkskrant*. Elk van deze kranten bevat gemiddeld ongeveer één artikel op jaarbasis over camera's in de rechtszaal. In totaal nemen deze drie kranten 74 procent van alle berichtgeving hierover voor hun rekening. In de jaren negentig bericht *Het Parool* ook veelvuldig over het onderwerp, maar de laatste jaren wat minder. Dit wordt gecompenseerd door *NRC Next*, waarin in de afgelopen zes jaar vijf artikelen hierover zijn verschenen (artikelen identiek aan die in *NRC Handelsblad* niet meegerekend). Het AD, FD, *Metro* en *De Telegraaf* hebben in totaal slechts één tot drie artikelen over het onderwerp. Het gaat hierbij vooral om korte weergaven van uitspraken van opeenvolgende ministers van Justitie. In *De Pers* en *Splts* is helemaal niets te vinden hierover.

Als we de berichtgeving in de drie voornaamste bronnen met elkaar vergelijken, dan zien we opmerkelijk weinig verschil. *NRC Handelsblad*, *Trouw* en *de Volkskrant* bieden elk een podium voor diverse opiniebijdragen. Dit is in overeenstemming met de podiumfunctie van de media (McNair 2011). Het klopt ook met resultaten van onderzoek over rechtspraak in de media in 2010 (Ruigrok et al. 2011). Verder is het aantal artikelen met uitsluitend negatieve evaluaties één of twee in elke krant, het aantal waarin partijdigheid ter sprake komt tussen één en vier, en het aantal dat kritiek op rechters bevat drie tot vijf. Ook wat betreft de aanleiding voor het artikel zijn er geen duidelijke verschillen aan te wijzen. 54 procent van de artikelen in *NRC Handelsblad*, 53 procent van de *Trouw*-artikelen en 47 procent van de artikelen in *de Volkskrant* is geschreven naar aanleiding van een concrete gebeurtenis, met de processen tegen de Hakkelaar, Volkert van der G. en Geert Wilders als meest voorkomende.

In de berichtgeving over filmen in de rechtszaal zijn globaal twee fasen aan te wijzen. In een eerste stadium vindt een evenwichtig publiek debat plaats. *NRC Handelsblad* is hiervoor het vrijwel exclusieve podium in deze fase, met een piek in 1997. Argumenten pro worden geformuleerd door toenmalig D66-Kamerlid Boris Dittrich, toenmalig redactiechef NOS-Journaal Hans Laroes en toenmalig rechter Ulco van de Pol; argumenten contra door toenmalig voorlichter Raad van State Robert van Dijk, Y. Heslinga van Slachtofferhulp Nederland, en journalist Raymond van den Boogaard. In een tweede fase

mengt de wetenschap zich in het debat. De discussie in *NRC Handelsblad* wordt verbreed naar diverse andere kranten en versterkt met bijdragen afkomstig van wetenschappers. Het gaat om communicatiewetenschappers Otto Scholten, Nel Ruigrok en Bernadette Kester, hoogleraar advocatuur Floris Bannier en bestuurskundige Stephan Grimmelikhuijsen. Deze wetenschappers laten zich allen uiterst kritisch uit over camera's in de rechtszaal. Opvallend is de afwezigheid van enig debat in deze fase. De geluiden uit de wetenschap vinden ook nauwelijks weerklank.

Vier van de genoemde wetenschappers baseren zich op onderzoeksresultaten. Scholten schrijft dat in "zeer uiteenlopende omstandigheden is vastgesteld dat individuen en groepen zich anders gaan gedragen zodra ze een tv-camera op zich gericht weten."¹³ Voor de partijen in de rechtszaal zal dit niet anders zijn, met alle gevolgen van dien. "De invalshoeken van rechtspraak en van media en dan met name televisie verdragen elkaar slecht."¹⁴ Het proces zal volgens hem worden "teruggebracht tot de rol van privépersonen (...) Dat doet afbreuk aan de voor het strafrecht noodzakelijke abstractie en distantie."¹⁵ Ruigrok en Kester hebben zelf uitgebreid onderzoek gedaan. Hieruit blijkt: "(v)oor burgerjournalisten en bezoekers van social media hebben weinig oog voor het wettelijk kader waarbinnen de rechtspraak geschiedt."¹⁶ Hierdoor wordt informatie vaak verkeerd geïnterpreteerd, en dat is "mogelijk nog schadelijker dan geen informatie".¹⁷

In geval van een themakanaal zal *trial by media* (Groenhuijsen 1997: 419–420), of *trial by social media* naar verwachting standaard worden, aldus Ruigrok en Kester.¹⁸ In hun onderzoek geven ze voorbeelden uit recente rechtszaken van reacties op sociale media, waarbij ze bijvoorbeeld over Benno L., een van kindermisbruik verdachte zwemleraar, opmerken: "Benno L. was al veroordeeld in deze media voordat het proces begon" (Nieuwsmonitor 2011: 7). Ook wijzen Ruigrok en Kester op de wedijver op sociale media om als eerste naam, adres en foto's van verdachten op te snorren en te verspreiden.¹⁹ Niet verrassend is dan ook dat volgens hun onderzoek 54 procent van de rechters vindt dat verruimde mogelijkheden voor cameraverslaggeving de privacybescherming van verdachten, en ook van slachtoffers, heeft verslechterd (Nieuwsmonitor 2011: 4). Een vierde wetenschapper, Grimmelikhuijsen, is gepromoveerd op onderzoek over transparantie en vertrouwen. Hij haalt recent onderzoek aan "dat laat zien dat wanneer mensen worden geconfronteerd met beelden uit een (willekeurige) rechtszaak, zij niet meer vertrouwen krijgen in de rechtspraak."²⁰ Effecten van meer transparantie op vertrouwen zijn in het algemeen klein of afwezig, bijvoorbeeld wat betreft het openbaar bestuur (Grimmelikhuijsen 2012). De slotzin van Grimmelikhuijsens betoog luidt dan ook: "De gedachte dat transparantie het vertrouwen in de rechtspraak zal vergroten is hardnekkig, maar ze wordt nauwelijks ondersteund door de realiteit."²¹

Het is juist op dit punt dat voorstanders verschillen van tegenstanders: voorstanders verwachten positieve effecten op vertrouwen. Bijvoorbeeld Corry Terwee-Van Hilten, destijds president van de Haarlemse rechtbank. Althans, dit impliceert ze als ze over camera's in de rechtszaal zegt: "We zijn erbij gebaat als het vertrouwen in de rechtbank blijft bestaan of waar nodig wordt teruggewonnen."²² Ze verwijst hierbij niet naar enig onderzoek. Eenzelfde positieve verwachting is aanwezig bij hoogleraar strafrecht Theo de Roos. De Roos verwacht dat het rechtstreeks uitzenden van rechtszaken tot meer begrip leidt voor de rechtspraak, en zo ontevredenheid onder burgers tegengaat.²³ De commissie-Van Rooy baseert zich wel op empirisch onderzoek, getuige de bronvermelding van het rapport: drie onderzoeken, waaronder het zojuist genoemde kritische rapport van Nieuwsmonitor (Van Rooy 2011: 20).

Van de drie onderzoeken haalt de commissie in de tekst van haar rapport er maar één aan, en dat is juist positief over filmen in de rechtszaal. Althans, het toont aan dat onder kijkers van de door de EO uitgezonden serie *De recht-bank* het vertrouwen in de rechtspraak is gestegen (MediaTest 2011). Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de Raad voor de rechtspraak, die zich jaren eerder al uitsprak voor camera's in de rechtszaal. Dit is een goed uitgevoerd onderzoek en de bevindingen sluiten aan op de conclusie van ander onderzoek dat toename van kennis onder burgers hun vertrouwen in het strafrechtssysteem vergroot (Chapman, Mirrlees-Black en Brawn 2002). Vraag blijft in hoeverre de positieve bevindingen met betrekking tot deze zorgvuldig geselecteerde en uitgebreid becommentarieerde rechters en zaken zich laten generaliseren naar het zonder commentaar *live* uitzenden van – in beginsel – alle rechtszaken. Verder waren de positieve resultaten van kijken naar deze specifieke EO-documentaireserie na een jaar in absolute zin weer verdwenen (Klijn en Croes 2012). Toch lijkt deze bevinding de enige empirische basis voor de tweemaal uitgesproken verwachting van de commissie dat "deze ruimere openheid" het vertrouwen in de rechtspraak zal vergroten (Van Rooy 2011: 13, 24). En wellicht ook voor de motivering van Erik van den Emster, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, voor de *pilot* een jaar later: "Het doel is dat men ziet wat we doen. En waarom. Het begrip voor ons werk zal daarmee toenemen."²⁴

Interessant genoeg is het onderzoek van MediaTest ook het enige onderzoek waarnaar wordt verwezen in de verslaggeving van de presentatie van het rapport van de commissie-Van Rooy. *Trouw* verwijst ernaar in een nieuwsanalyse, waarin de beeldspraak van de commissie over 'de luiken open' in de titel wordt overgenomen.²⁵ Geen van de genoemde wetenschappelijke bijdragen is terug te vinden in de verslaggeving over het rapport van Van Rooy. *NRC Handelsblad* rapporteert dat "rechters, OM

en veel advocaten” positief zouden staan tegenover camera’s in de rechtszaal. In dit verslag komt één tegenstander aan het woord, advocate Inez Weski, waarbij expliciet wordt gesteld dat zij een ‘minderheidsstandpunt’ zou innemen.²⁶ Dit lijkt wat in tegenspraak met de verdeelde meningen bij een publiek debat in de Rode Hoed over de ‘Crisis in de rechtsstaat’, eerder dat jaar verslagen in diezelfde krant.²⁷ Naar aanleiding van de recente aankondiging van de proef met rechtbank-tv verschijnt er een kritisch hoofdcommentaar in *NRC Handelsblad*,²⁸ waarin niet wordt gerefereerd aan wetenschappelijk onderzoek.

De wetenschappelijke experts die eerder in diezelfde kranten over het onderwerp publiceerden is niets gevraagd. Er is ook nauwelijks een link te vinden naar wetenschappelijk bewijs voor of tegen filmen in de rechtszaal. Dit terwijl er toch een aantal studies over dit onderwerp is gedaan.

Terwijl onderzoekers op dit terrein niet aan bod komen, worden personen die eventueel hun voordeel zouden kunnen doen met camera’s in de rechtszaal – programmamakers, advocaten – in de media uitgebreid aan het woord gelaten. Zo laat tv-programmamaker Ad van Liempt – door de commissie als enige niet in de juridische wereld werkzame persoon als deskundige gehoord – weten wel wat voor cameraverslaggeving te voelen, hoewel hij voor een apart tv-kanaal in Nederland zo gauw geen ‘verdienmodel’ kan bedenken.²⁹ Wat media-adviseur Albert Treur betreft is een dergelijke zender juist wel “commercieel interessant”. Verder heeft Treur al een suggestie voor welke omroep de rechtszaken goed kan verslaan: de KRO.³⁰ Advocaat Bram Moszkowicz verkondigt in diverse bladen zijn mening hierover, bijvoorbeeld in *NRC Handelsblad*: “Ik verwacht meer camera’s in de rechtszaal. Dat is belangrijk. Hoe meer openbaarheid, hoe meer transparantie in het recht, hoe beter de kwaliteit, denk ik.”³¹

Samenvattend lijkt het debat op de opiniepagina’s, dat in 1997 nog gelijk opging, langzamerhand gekanteld tegen filmen in de rechtszaal. Al zijn er veel voorstanders te vinden, de wetenschappelijke bezwaren in deze opiniestukken stapelen zich op. Interessant genoeg is hier niets van terug te vinden in de verslaggeving over het rapport van de commissie-Van Rooy, die juist de andere richting opgaat. Intussen is de media-aandacht voor de rechterlijke macht met betrekking tot dit debat – evenals in het algemeen, zoals we hebben gezien – steeds negatiever geworden. Rechters hebben te maken gekregen met meer puur negatieve evaluaties, meer discussie over hun onpartijdigheid, en meer kritiek. Uiteraard wordt het Wilders-proces in dit verband veelvuldig genoemd. Met de aangekondigde proef kiest de Raad voor de rechtspraak de vlucht naar voren. Zoals journalist Nico de Fijter opmerkt:

“Dat het proces tegen Geert Wilders het aanzien van de rechtspraak in Nederland niet veel goed heeft gedaan (...) en dat de camera’s in de rechtszaal en de rechtstreekse uitzending van het proces (...) daar een rol in hebben gespeeld (...) daarover is behoorlijke eensgezindheid. Des te opvallender dat juist sinds dat proces in en rond de rechterlijke macht de roep om de luiken verder open te gooien steeds sterker wordt.”³²

8.8 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

“Transparantie lijkt de ‘maatschappelijke multi-vitamine.’ Het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van” (Scholtes 2012: 257). Maar wat het precies is blijft meestal onduidelijk: “Definities zijn schaars en worden veelal terloops gegeven” (Scholtes 2012: 263). In dit hoofdstuk bekijken we niet transparantie in het algemeen, maar richten we ons op de zichtbaarheid, begrijpelijkheid en bekritiseerbaarheid. In concreto beantwoorden we twee vragen.

Ten eerste: hoe vaak en hoe komt de rechtspraak in de media? In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar elf kranten in de periode van 1992 tot 2012. We hebben gezien dat de rechtspraak tegenwoordig nauwelijks vaker dan voorheen in de media komt. De media-aandacht voor de rechtspraak is redelijk constant gebleven gedurende de afgelopen decennia. Wel constateren we een toename van artikelen waarin de rechtspraak in verband wordt gebracht met transparantie. Deze stijging komt vooral door meer berichtgeving in *NRC Handelsblad*. Ze vond vooral plaats vanaf 2007. *NRC Handelsblad* is momenteel het forum bij uitstek voor rechtspraak en transparantie. Dit strookt met eerdere bevindingen uit 2010 (Ruigrok et al. 2011).

Ten tweede: op welke wijze wordt over de rechtspraak bericht? Hierbij komen we aan bij *framing* en evaluaties. We vinden veel transparantie-*framing* en kritiek-*framing*. Wat opvalt is dat er veel kritiek is op de rechtspraak. In meer dan de helft van de gecodeerde artikelen wordt kritiek geuit op rechters. Deze kritiek betreft opmerkelijk vaak een belangrijk principe in de rechtspraak: de onpartijdigheid. In 31 procent van de door ons gecodeerde krantenartikelen komt de onpartijdigheid van rechters ter sprake. De rechtspraak wordt beduidend minder vaak in verband gebracht met gezag en vertrouwen. Wat betreft evaluaties vinden we vooral negativisme. Van de gecodeerde artikelen die een evaluatie bevatten was niet minder dan 86 procent (overwegend) negatief.

Dit brengt ons bij onze hoofdconclusie: de berichtgeving is opmerkelijk negatief. Negatief op minstens drie manieren. Ten eerste wordt het functioneren van rechters negatief geëvalueerd. Er is haast geen positieve evaluatie van

het functioneren van rechters te vinden. Ten tweede is de onpartijdigheid van rechters vaak in het geding. Terecht of niet, van onbesproken gedrag zijn rechters dus geenszins. Ten derde is de kritiek op de rechtspraak niet van de lucht. Dit is vaak stevige kritiek over zwaarwegende zaken, is in alle dagbladen wel te lezen, en beperkt zich niet alleen tot de bekende gerechtelijke dwalingen van de afgelopen jaren. Ook zien we geen eenduidige bron van de kritiek; het komt van alle kanten. Niet in het minst van rechters zelf.

Er is dus sprake van een negatief beeld van de rechtspraak in de media, maar is er ook sprake van verslechtering van dit beeld? Wat betreft de evaluaties van het functioneren van rechters zijn hier zeker aanwijzingen voor. Sinds 2007, en vooral vanaf 2010, lijkt het negativisme een hoge vlucht te hebben genomen. Waar het gaat om partijdigheid constateren we ook een toename over tijd, vooral sinds 2007. Met betrekking tot kritiek op rechters zien we geen stijging in het algemeen. De toename zit hem hierbij in de onderlinge kritiek, waarbij rechters zichzelf of elkaar publiekelijk de maat nemen. Kwam dit twintig jaar geleden nauwelijks voor, in recente jaren hebben we hier enkele markante voorbeelden van gezien. Kortom, de rechtspraak staat er niet alleen niet erg fraai op in de krant – het lijkt ook steeds minder fraai te worden. Dit zou onderdeel kunnen zijn van een bredere tendens dat de media maatschappelijke instellingen negatiever zou afschilderen. Hoe dan ook, het is voor de rechtspraak goed deze negatieve trends in het achterhoofd te houden bij beslissingen om hoe om te gaan met de media.

Al met al een weinig rooskleurig beeld. Maar meer onderzoek op dit gebied is geboden. We hebben immers in dit hoofdstuk niet meer dan indicaties kunnen geven. In plaats van het hele medialandschap in kaart te brengen hebben we alleen gekeken naar krantenartikelen. Nou is het wel zo dat rechters over de verslaggeving door de schrijvende pers meer tevreden zijn dan over berichtgeving op tv en internet (Nieuwsmonitor 2011: 5). Ook al hebben we geen reden om te denken dat de negatieve oordelen over rechters op televisie, in weekbladen of op internet in vergelijking met krantenrapportages wel meevalt,³³ we kunnen dit op basis van dit onderzoek niet uitsluiten. Bovendien hebben we veel analyses moeten baseren op niet alle krantenartikelen, maar een steekproef ervan. Onze conclusies dienen dan ook te worden gelezen met deze beperkingen van het onderzoek in het achterhoofd.

Toch denken we voorzichtig te kunnen concluderen dat de rechtspraak er niet mooi opstaat in de media, en dat dit er de afgelopen twintig jaar niet beter op is geworden. Tegelijkertijd komen de ontwikkelingen die van de gegevens af te lezen zijn globaal overeen met wat als “meer transparantie” wordt aangeduid: de rechtspraak wordt – inclusief principes als onpartijdigheid – in de media besproken en geëvalueerd en stelt zich publiekelijk kwetsbaar op.

Dit zou betekenen dat transparantie, hoewel algemeen als positieve ontwikkeling gezien (Scholtes 2012), ten koste gaat van het beeld van onbesproken gedrag, goed functioneren en eenheid naar buiten. En reputatieschade van de rechtspraak in het algemeen is zeker niet ondenkbaar. Meer transparantie staat wat dat betreft haaks op het ‘vertrouwen wekken’ waarmee het begrip vaak wordt geassocieerd (Scholtes 2012: 264).

De negatieve oordelen in wat burgers lezen staat in schril contrast met de grote mate van vertrouwen die de rechtspraak onder burgers geniet. Dit grote vertrouwen geldt zowel ten opzichte van vroeger tijden als ten opzichte van andere landen (Dekker en Van der Meer 2007). Terwijl andere instituties zoals politieke partijen en parlement aan vertrouwen hebben ingeboet, staat de rechtspraak in Nederland in vrij hoog aanzien (Dekker en Van der Meer 2007). Er is hierbij sprake van stabiliteit die lijkt op de onveranderd grote mate van legitimiteit die de democratische natiestaat in de ogen van burgers in westerse landen heeft (Hurrelmann, Krell-Laluhová, Nullmeier, Schneider en Wiesner 2009).

De discrepantie tussen het negativisme in de media en het grote vertrouwen van burgers is opmerkelijk, ook gezien claims van journalisten dat ze weer-geven wat er in de samenleving leeft – al dan niet uit hoofde van hun informatiefunctie (McNair 2011). Recente ontwikkelingen lijken het vertrouwen in de rechtspraak niet noemenswaardig te hebben geschaad – zelfs niet de geruchtmakende strafzaak tegen Geert Wilders.³⁴ Wel moet hierbij worden aangetekend dat het vertrouwen in de rechtspraak grotendeels meelift op het institutioneel vertrouwen in het algemeen; het deel van de fluctuatie in vertrouwen dat uniek is aan de rechtspraak in het bijzonder is lastig te scheiden van algemenere fluctuaties in institutioneel vertrouwen (Dekker en Van der Meer 2007; Klijn en Croes 2012).

Kennis kan een positief effect hebben op vertrouwen in de strafrechtspraak (Chapman et al. 2002). Ook blijkt een zorgvuldig opgezette serie als *De recht-bank* positieve effecten te hebben (MediaTest 2011). Hoewel deze effecten niet beklijven, althans niet in absolute zin (Klijn en Croes 2012), is het goed denkbaar dat een herhaling en uitbreiding van een dergelijke serie wel tot kleine positieve resultaten leidt (idem). Van belang is wellicht “de mate waarin de *rechtspraakcontext* wordt getoond en verduidelijkt” (Klijn en Croes 2012: 8). Dit zou betekenen: geen rechtspraakzittingen laten zien tenzij met verduidelijking, zoals rechtbankpresident Eradus onderstreept.³⁵ Het standaard *live* uitzenden van in beginsel alle rechtszaken ligt minder voor de hand. Hierbij kan immers een negatief mediabeeld van de rechtspraak worden neergezet, zoals we in de krantenberichtgeving zien. Hoe dan ook lijkt voorzichtigheid geboden. Verscheidene wetenschappers waarschuwen namelijk voor

neveneffecten van het gebruik van camera's in de rechtszaal (Grimmelikhuijsen 2012; Nieuwsmonitor 2011). Bovendien kunnen via social media ongewenste effecten optreden, zoals het wijd verspreiden van gegevens van bijvoorbeeld slachtoffers (Nieuwsmonitor 2011) en van filmpjes van minder gelukkig optreden van rechters. Meer onderzoek op dit gebied moet uitwijzen wat een verstandige strategie is.

Bij gebrek aan degelijk onderzoek blijft het voorlopig gissen naar media-effecten op vertrouwen in de rechtspraak. Het is mogelijk dat de negatieve oordelen in de media slechts een klein effect heeft. Of een groot langetermijneffect dat zich nog moet openbaren. Bijvoorbeeld een *priming*-effect waarbij burgers zich in evaluaties van vertrouwen in de rechtspraak laten leiden door de vraag of de rechter eigenlijk wel onpartijdig is of niet. Dit kan het vertrouwen in de rechtspraak ondermijnen. Het is echter ook mogelijk dat er helemaal geen impact is. Dit zou in lijn zijn met het adagium dat de media niet zozeer bepalen wat het publiek vindt, maar wel waarover het publiek nadenkt (Cohen 1963). De media kunnen de aandacht van het publiek vestigen op de rechtspraak, maar niet bepalen dat het publiek kritischer moet zijn over de rechtspraak. Toch zou de rechtspraak er wellicht goed aan doen te bedenken hoe de berichtgeving minder negatief te maken. Niets garandeert immers dat het huidige mediabeeld van de rechtspraak zonder consequenties zal blijven in de nabije toekomst.

Tot slot staan we stil bij de invulling door de media van de rol die ze wordt toegedicht bij het verslaan van de rechtspraak. Het is ook hier van belang te onderstrepen dat het geanalyseerde materiaal geen basis vormt voor al te sterke conclusies. Van de functies van de media in een democratie spelen er vier in dit geval een voorname rol (McNair 2011): de podiumfunctie, waakhondfunctie, educatiefunctie en informatiefunctie. De podiumfunctie lijkt prima te worden vervuld. In ieder geval aangaande de discussie over camera's in de rechtszaal, waarbij verschillende meningen door auteurs van divers pluimage voor het voetlicht zijn gebracht. Met betrekking tot de waakhondfunctie lijken de media goed in staat om relevante zaken uit te diepen. Als een belangrijke controleur van de rechtspraak verslaan de kranten óók voor de rechtspraak onwelgevallige zaken zoals Lucia de B. en Chipshol. Wat betreft informatie en educatie denken we dat de kranten uitvoerig en genuanceerd over de rechtspraak berichten. Echter, bij de beslissing tot de proef om media in de rechtszaal toe te laten valt op dat er vrij eenzijdig wordt bericht, waarbij men niet veel verder kijkt dan het rapport-Van Rooy. Formuleringen en weergave van feiten worden uit dit rapport overgenomen, terwijl critici van een dergelijk besluit vrijwel niet aan het woord worden gelaten. Zelfs niet als zij in dezelfde krant een duidelijke en goed onderbouwde mening hebben verkondigd. Verder is er heel wat wetenschappelijk onderzoek dat buiten beschouwing wordt gelaten in de mediaberichtgeving. Op deze punten valt er volgens ons nog een wereld te winnen.

NOTEN

- 1 Graag bedanken we Niek Benedictus voor zijn zorgvuldige codeerwerk.
- 2 *NRC Handelsblad*, 27 oktober 2011.
- 3 Wellicht werkt dit ook andersom: hoe belangrijker media-actoren denken dat het publiek de rechtspraak vindt, des te meer de media erover berichten. Dit kan worden verondersteld, aangezien de media commerciële en andere belangen hebben om hun publiek te bedienen. Hier gelden echter ook nog andere criteria, zoals het nieuwswaardecriterium: zo zal er bijvoorbeeld naar aanleiding van een corruptiezaak waarbij voormalige rechters verdachte zijn meer worden bericht dan gewoonlijk.
- 4 We gebruiken de volgende zoekopdracht in LexisNexis: (headline (rechtspraak) and hlead (rechtspraak)) or (headline (rechterlijke macht) and hlead (rechterlijke macht)) or (headline (rechterlijke organisaties) and hlead (rechterlijke organisaties)) or (headline (rechters) and hlead (rechters)) or (headline (rechtszaak) and hlead (rechtszaak)) or (headline (rechtbank) and hlead (rechtbank)) or (headline and (rechtsstaat) and hlead (rechtsstaat)) or (headline (Hoge Raad) and hlead (Hoge Raad and)) and not (allcaps (buitenland)) and not (allcaps (europa)) and not (amerika!) and not (international) and not (Turkije) and not (Italie) and not (Verenigd Koninkrijk) and not not not (Afrika) and not (Groot Brittannie) and not (Frankrijk) and not (Azie) and not (Azië) and not (allcaps (new york)) and not (Duitsland) and not (Spanje) and not (Rusland) and not (Israel) and not (Palestijn!) and not (Irak) and not (Iran) and not (caps (buitenland)) and not (Turkse) and not (Britse) and not (Franse) and not (allcaps (afm))).
- Dit met de opties uitgebreid zoeken en booleaanse operatoren. De zoekfunctie ‘headline’ zorgt ervoor dat de zoekterm in de titel van het artikel moet voorkomen, de functie ‘hlead’ zoekt naar de betreffende term in de titel en de eerste paragraaf van het artikel. Artikelen betreffende het buitenland zijn buiten de analyse gelaten door niet te zoeken in buitenlandkaternen en door de zoekresultaten te filteren op veelvoorkomende landnamen. Daarnaast is de zoekterm ‘afm’ opgenomen in de zoekopdracht om de vele artikelen die niet over de rechtspraak gaan maar over de Autoriteit Financiële Markten niet in de sample terecht te laten komen.
- 5 De gebruikte zoektermencombinatie is: hlead (transparantie) or hlead (openbaarheid) or hlead (verantwoording afleggen) or hlead (vertrouwen) or hlead (autoriteit) or hlead (gezag) or hlead (kritiek) or hlead (functioneren) or hlead (wraking) or hlead (onafhankelijk!) or hlead (partijdig!) or hlead (gesloten deuren) or hlead (responsiviteit).
- 6 In sommige artikelen kwamen meer dan één van de ‘transparantie-termen’ voor, dus de aantallen per categorie tellen op tot een totaal dat groter is dan de 63 artikelen met ‘transparantie-framing’.
- 7 Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant*, 24 mei 2011.

- 8 De aantallen tellen (ook hier) op tot meer dan het totaal van 71 artikelen, omdat soms in één artikel kritiek wordt geleverd op verscheidene instituties.
- 9 Zie bijvoorbeeld AD, 27 september 2012.
- 10 De gebruikte sleutelwoordenreeks is: camera's in de rechtszaal or rechtbank-televisie or rechtbank-kanaal or media in de rechtszaal.
- 11 Om de intercodeur-betrouwbaarheid op dit punt vast te stellen heeft een tweede codeur ook alle krantenartikelen over camera's in de rechtszaal gecodeerd op basis van de vijf categorieën, uiteenlopend van uitsluitend negatief tot uitsluitend positief. Op basis van de geëvalueerde krantenartikelen is de betrouwbaarheid voldoende te noemen, met een Krippendorff's alfa van 0,71.
- 12 Wat we hier overigens niet vinden is dat kritiek afkomstig van rechters zelf toeneemt: dat percentage is stabiel door de tijd heen rond de 6% van de artikelen over de discussie over filmen in de rechtszaal.
- 13 *Trouw*, 6 maart 2003.
- 14 *Idem*.
- 15 *Idem*.
- 16 *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2011.
- 17 *Idem*.
- 18 *Idem*.
- 19 *Idem*.
- 20 *De Volkskrant*, 28 oktober 2011.
- 21 *Idem*.
- 22 *Het Parool*, 4 januari 1999.
- 23 AD, 7 februari 2000.
- 24 *NRC Handelsblad*, 27 september 2012.
- 25 *Trouw*, 27 oktober 2011.
- 26 *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2011.
- 27 *NRC Handelsblad*, 15 februari 2011.
- 28 *NRC Handelsblad*, 1 oktober 2012.
- 29 *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2011.
- 30 *Trouw*, 9 januari 2008.
- 31 *NRC Handelsblad*, 24 december 2011.
- 32 *Trouw*, 27 oktober 2011.
- 33 Zie bijvoorbeeld de beelden gebruikt in de Nieuwsuur-uitzending van 13 juli 2011.
- 34 Zie bijvoorbeeld de Nieuwsuur-uitzending van 13 juli 2011.
- 35 *NRC Handelsblad*, 27 oktober 2011.

LITERATUUR

- Chapman, B., C. Mirrlees-Black, en C. Brawn (2002) *Improving public attitudes to the criminal justice system: The impact of information*, London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Chong, D. en J.N. Druckman (2007) 'Framing theory', *Annual Review of Political Science* 10: 103–126.
- Cohen, B. (1963) *The press and foreign policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Corstens, G. (2003) 'De media meester?', *Nederlands Juristenblad* 38: 2014.
- De Vreese, C. H. (2003) *Framing Europe: Television news and European integration*, Amsterdam: Aksant Academic Publishers/Transaction.
- Dekker, P. en T.W.G. van der Meer (2007) *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*, Den Haag: SCP.
- Druckman, J.N. (2004) 'Priming the vote: Campaign effects in a US senate election', *Political Psychology* 25, 4: 577–594.
- Entman, R.M. (1993) 'Framing: Toward clarification of a fractured paradigm', *Journal of Communication* 43, 4: 51–58.
- Fox, R.L., R.W. van Sickle en T.L. Steiger (2007) *Tabloid justice: Criminal justice in an age of media frenzy*, Boulder CO: Lynne Rienner.
- Gans, H.J. (1979) *Deciding what's news*, New York, NY: Random House.
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012) 'Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment', *International Review of Administrative Sciences* 78, 1: 50–73.
- Groenhuysen, M.S. (1997) 'Openbaarheid en publiciteit in strafzaken', *Delikt en Delinkwent* 27, 5: 417–422.
- Hajer, M.A. (2011) *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*, Oxford: Oxford University Press.
- Hopmann, D.N., R. Vliegthart, C.H. de Vreese en E. Albaek (2010) 'Effects of election news coverage: How visibility and tone influence party choice', *Political Communication* 27, 4: 389–405.
- Hurrelmann, A., Z. Krell-Laluhová, F. Nullmeier, S. Schneider en A. Wiesner (2009) 'Why the democratic nation-state is still legitimate: A study of media discourses', *European Journal of Political Research* 48: 483–515.
- Iyengar, S. en D.R. Kinder (1987) *News that matters: Television and American opinion*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ju, Y. (2008) 'The asymmetry in economic news coverage and its impact on public perception in south Korea', *International Journal of Public Opinion Research* 20, 2: 237–249.
- Klijn, A. en M. Croes (2012) 'Het effect van de televisieserie 'de rechtbank': Beklijft het?', *Trema* 9: 316–320

- Kor, G (2011) 'Rechtspraak op televisie? een bespreking van het rapport van de commissie-Van Rooy', *Justitiële Verkenningen* 37, 7: 92–102.
- Krosnick, J.A. en D.R. Kinder (1990) 'Altering the foundations of support for the president through priming', *American Political Science Review* 84, 2: 497–512.
- Lent, L. van (2008) *Externe openbaarheid in het strafproces*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Malsch, M. (2004) Persvoorlichting en rechtbankverslaggeving, *Rechtstreeks* 2: 35–71.
- McCombs, M.E. en D.L. Shaw (1972) 'The agenda-setting function of mass media', *Public Opinion Quarterly* 36, 2: 176–187.
- McLeod, D.M., G. Kosicki en J.M. McLeod (2009) 'Political communication effects', blz. 228–251 in J. Bryant en M.B. Oliver (eds.) *Media effects: Advances in theory and research*, New York, NY: Routledge.
- McNair, B. (2011) *An introduction to political communication (5^e ed.)*, London: Routledge.
- MediaTest (2011) *Effect 'de rechtbank' op kennis en houding: eindrapportage*, Amsterdam: BTC MediaTest BV.
- Nelson, T.E., R.A. Clawson en Z.M. Oxley (1997) 'Media framing of a civil liberties conflict and its effect on tolerance', *American Political Science Review* 91, 3: 567–583.
- Nieuwsmonitor (red.) (2011) *Een evaluatie van de persrichtlijn 2008*, Amsterdam: Nederlandse Nieuwsmonitor.
- Patterson, T.E. (2000) *Doing well and doing good: How soft news and critical journalism are shrinking news audiences and weakening democracy – and what news outlets can do about it*, Cambridge, MA: Harvard University, Joan Shorenstein Center.
- Reiner, R. (2002) 'Media made criminality: The representation of crime in the mass media', blz. 302–340 in R. Reiner, M. Maguire en R. Morgan (red.) *The Oxford handbook of criminology*, Oxford: Oxford University Press.
- Ruigrok, N., N. Ismaili en M. Goelema (2011) 'Rechtspraak in het nieuws: Het jaar 2010', *Rechtstreeks* 1: 9–36.
- Scholtes, E. (2012) *Transparantie, icoon van een dolende overheid*, dissertatie, Tilburg.
- Soroka, S. (2006) 'Good news and bad news: Asymmetric responses to economic information', *The Journal of Politics* 68, 2: 372–385.
- Trenaman, J. en D. McQuail (1961) *Television and the political image*, London: Methuen.
- Van Rooy, Y. (2011) *Rechtspraak in beeld: Evaluatie Wilders II en aanbevelingen voor de toekomst*, Amsterdam: Commissie-Van Rooy.
- Wanta, W. en S. Ghanem (2000) 'Effects of agenda-setting' in J. Bryant en R. Carveth (red.), *Meta-analyses of media effects*, Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Weaver, D.H., M.E. McCombs en C. Spellman (1975) 'Watergate and the media. A case study of agenda-setting', *American Politics Quarterly* 3: 458–472.

Haag burger wel Grimmelikhuijsen aantal straf
gevolgen zullen algemeen instituties
belang sociale bijlage lijkt onderzoek den effect én
moeten paragraaf stellingen tussen Keijser
niet-vertrouwen laat positieve zouden invloed mogelijk wetten
onderzoekers komt vertrouwen strafrecht klasse
minder belangstelling vertrouwt juist
Nederlands rechter
weillendheid
hoofdstuk echter grote zeer bijvoorbeeld anomie
zoals media betreft rechten alleen
gaat geval noemt enquête vooral Meijer
hogere blijken zaak Nederland blijkt
institutioneel eerste mate Den
helemaal vertrouwers opleiding onderzoekers
mogelijke tabel
bleek Boom Bos kennis tweede heel
actief bijzonder
berichten sociaal oordeel functioneren experiment
negatieve fouten besproken uitspraken and verwachtingen
mensen eigen goed Elffers Rechtens
samen vormen
recht Raad berichtgeving conditie impact
vinden overheid alle factoren
daarmee vaak twijfelaars rechtszaak feedback
verschillende stelling weinig waar
specifieke interesse verwerken

9 ZET TRANSPARANTIE LIEVER IN VOOR BEKRITISEERBAARHEID DAN VOOR VERTROUWEN

Petra Jonkers

9.1 INLEIDING

Er is een tendens om het optreden van professionals die vroeger ‘blind’ vertrouwd werden transparanter te maken. De prestaties van scholen en zorginstellingen worden gescoord en scores worden door inspecties prijsgegeven om kwaliteit te verbeteren, keuzes te faciliteren en de marktwerking te stimuleren.¹ Ook bij de rechtspraak staat transparantie al enige tijd hoog in het vaandel, mede met het oog op het vertrouwen onder burgers: “De Rechtspraak zal met het oog op het behoud van het publiek vertrouwen aan de hoogste eisen van integriteit en transparantie moeten voldoen”, aldus voormalige ‘voormannen’ van de Raad voor de rechtspraak (Bauw, Van Delden en Van Dijk 2006: 671). Ook persrechters en persvoorlichters van rechtbanken noemen het verhogen van het vertrouwen als een van hun voornaamste functies (Malsch 2004).² Met bijvoorbeeld de ontwikkeling van de televisieserie *De rechtbank* lijkt dat door de rechtspraak ook concreet te zijn geprobeerd (Van der Kraats 2010).

De veronderstelling dat transparantie bijdraagt aan vertrouwen past binnen het discours van *enlightenment of modernization*: kennis leidt tot verlichting (Meijer 2009). Dat transparantie ook zo’n belangrijke rol heeft gekregen in de institutionele omgeving komt voort uit het *New Public Management*-denken. Daarin wordt transparantie in navolging van Scharpf onder meer *outputlegitimiteit* genoemd: als burgers goede resultaten zien, zou hun vertrouwen toenemen (Meijer en Grimmelikhuijsen 2012: 3). Volgens sommigen kleeft aan het begrip transparantie echter een ‘quasireligieuze’ status, omdat de claims ten aanzien van transparantie maar beperkt ter discussie worden gesteld (Grimmelikhuijsen 2012b). Zo rijst de vraag of toename van vertrouwen niet vooral is geassocieerd met het zien van *goede resultaten* als gevolg van transparantie en niet met transparantie *an sich*: dan zouden buitenstaanders bij organisaties naar binnen mogen kijken om hun eigen mening te vormen, zonder gehinderd te worden door een specifieke intentie van die betreffende organisatie.

Dit hoofdstuk onderzoekt daarom exploratief de hypothese dat transparantie positieve invloed zal hebben op het vertrouwen in de rechtspraak. Om meerzicht te krijgen op de houdbaarheid van deze hypothese wordt na de

bespreking van enkele theoretische noties een aantal bestaande onderzoeken besproken en wordt vervolgens in paragraaf 3 een nieuw en eigen onderzoek onder burgers gepresenteerd. Sommige van de gebruikte bestaande onderzoeken betreffen andere sectoren, in het bijzonder lokale overheden en de medische sector. Die sectoren zijn vanzelfsprekend niet zomaar met de rechtspraak te vergelijken, maar ze geven wel een indicatie voor de gevoeligheid van vertrouwen voor transparantie en informatie.

Dit hoofdstuk laat zien dat transparantie soms in beperkte mate en tijdelijk kan bijdragen aan meer vertrouwen, mits die ‘transparantie’ een positieve boodschap over de zender betreft. Soms werkt transparantie ook averechts en neemt het vertrouwen af. Maar het hoofdstuk gaat ook in op de vraag of het ook wenselijk is door strategische inzet van transparantie te proberen vertrouwen in de rechtspraak te vergroten. Bepaalde minder strategische en minder positieve informatie over het functioneren van de rechtspraak die (op korte termijn) het vertrouwen in de rechtspraak mogelijk niet doet stijgen, zou op langere termijn positief kunnen uitwerken voor de kwaliteit van de rechtspraak en daarmee misschien ook voor het vertrouwen. Dat lijkt bijvoorbeeld te gelden voor communicatie over de omgang met en het leren van fouten. Dit hoofdstuk eindigt dan ook met een pleidooi voor meer transparantie in de zin van onderzoekbaarheid van de rechtspraak.

9.2 ACHTERGRONDEN BIJ VERTROUWEN

Sinds de jaren negentig wordt steeds vaker en op verschillende wijzen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar vertrouwen van burgers in instituties. Sommige wetenschappers zijn zeer kritisch over het ‘vertrouwen in ...’-onderzoek, omdat er soms wel alarmerende conclusies uit getrokken worden, terwijl in het midden wordt gelaten wat precies onder vertrouwen wordt verstaan. Zo zouden respondenten onderling de begrippen ‘vertrouwen’ en ‘rechtspraak’ heel verschillend kunnen percipiëren waardoor ze feitelijk antwoord geven op een voor ieder individu andere vraag (Griffiths 2011). Of het zou niet helder worden of het vertrouwen dat gemeten wordt een uitdrukking is van hetgeen respondenten vinden dat de rechtspraak is, dan wel zou *behoren te zijn* (Croes 2011). Het is daarom van belang het begrip vertrouwen nader te definiëren, al betekent dat niet dat bovengenoemde problemen daarmee vanzelfsprekend zijn verholpen. Zo blijkt de respons op de vraag naar vertrouwen in de rechtspraak vergelijkbaar met die naar vertrouwen in ‘het rechtssysteem’ (Van der Meer 2004: 10). Het is ook de vraag of respondenten zo’n specifiek (persoonlijk) beeld bij ‘vertrouwen in de rechtspraak’ hebben, waar onderzoekers alleen maar naar vergeten te vragen. In een recent COB-onderzoek van het SCP (2012) maakten veel respondenten geen gebruik van de mogelijkheid om preciezer hun vertrouwen

te omschrijven. Dat rechtvaardigt het vermoeden dat respondenten dat zelf ook niet zo goed weten. Vertrouwen is, en dat komt later nog ter sprake, in belangrijke mate geen rationeel fenomeen dat zich eenvoudig laat uitleggen of verklaren.

Van den Bos en Brenninkmeijer (2012: 1453) – **wier werk verderop nog uitgebreid aan bod zal komen als grondstof voor de te onderzoeken hypothese – hanteren voor vertrouwen de definitie van Sztompka, die stelt dat “vertrouwen de overtuiging is dat andere personen of instituties ons niet met opzet kwaad zullen aandoen, zeker niet als ze dit kunnen vermijden, en dat ze het goede met ons voor hebben en indien mogelijk, oog zullen hebben voor onze belangen.”** Vertrouwen wordt gezien als de perceptie van de betrouwbaarheid van anderen (Grimmelikhuijsen en Meijer 2012).

Grimmelikhuijsen en Meijer (2012) destilleren vervolgens uit de omvangrijke vertrouwensliteratuur drie aspecten van *gepercipiëerde betrouwbaarheid*: eerlijkheid, competentie en welwillendheid van betreffende personen of instituten. Deze elementen sluiten bij de definitie van Sztompka aan waar het welwillendheid betreft, maar ze houden meer rekening met de (gepercipiëerde) verwachting dat personen met een publieke functie of instituten hun taken ook capabel en niet willekeurig zullen vervullen. Deze elementen zijn overgenomen in de eigen enquête (zie bijlage).

9.2.1 MOGELIJKE INVLOEDEN OP VERTROUWEN

In de literatuur worden heel verschillende factoren voor vertrouwen aangewezen en onderzocht. Grofweg is een scheiding te maken tussen enerzijds factoren die te maken hebben met het functioneren van degene(n) aan wie wel of geen vertrouwen wordt gegeven en anderzijds (achtergrond)kenmerken van personen van wie vertrouwen wordt gevraagd: de vertrouwenswaardigheid van iets of iemand blijft altijd afhankelijk van de perceptie van degene van wie vertrouwen wordt gevraagd.

In de sociaalpsychologische literatuur wordt die perceptie beschouwd als deels gebaseerd op aangeboren factoren die mede de persoonlijkheid vormen. Onderzoek richt zich op karakteristieken van individuen die onder invloed van specifieke condities tot meer of minder vertrouwen kunnen leiden: zo blijken mensen zich bij het vormen van een oordeel meer te laten leiden door persoonlijke ervaringen en – in mindere mate – door verhalen van anderen over persoonlijke ervaringen, dan door meer formele informatie, zoals statistieken (o.a. Van der Schee en Groenewegen 2010; Van Dijk en Zeelenberg 2009). De sociologische literatuur (en bijvoorbeeld het SCP) richt zich meer op maatschappelijke factoren als opleiding, inkomen en sociale klasse als

oorzaken voor (verschillen in) vertrouwen, zij het dat er ook aandacht is voor houdingen als cynisme, anomie en sociaal vertrouwen als mogelijke invloed op institutioneel vertrouwen. Het sociale (of horizontale) vertrouwen betreft de neiging andere personen te vertrouwen, het institutionele (of verticale) vertrouwen kan als een verbijzondering daarvan worden opgevat en betreft het vertrouwen in personen, instituties die ‘boven ons’ geplaatst zijn (zoals overheidsinstanties) (Van den Bos en Brenninkmeijer 2012: 1454).

Sociologisch en sociaalpsychologisch onderzoek verklaren ieder een deel van de variantie in vertrouwen. Met de bestudering van de samenhang tussen sociaal en institutioneel (of horizontaal en verticaal) vertrouwen wordt feitelijk een brug geslagen tussen de twee typen onderzoek. Zo constateert Dekker (SCP 2012), op basis van onderzoek naar sociaal en institutioneel vertrouwen – en een sterke samenhang in vertrouwen tussen uiteenlopende instituten – dat vertrouwenscijfers over instituties als de rechtspraak vermoedelijk meer zeggen over de eigen instelling van mensen dan over het functioneren van die instituties.³

9.2.2 INFORMATIE KAN HELPEN OM ONZEKERHEID OM TE ZETTEN IN VERTROUWEN

Van transparantie wordt vaak een positieve invloed op vertrouwen verwacht. In de inleiding werden daarvan enkele voorbeelden genoemd. De veronderstellingen over wat transparantie allemaal vermag – zie de veelheid aan doelen en betekenissen van transparantie in het onderzoek van Erna Scholtes (2012) – zijn echter vaak niet helder onderbouwd. De verwachting lijkt te zijn dat mensen door transparantie zelf kunnen vaststellen dat een instituut goed functioneert en daardoor meer gaan vertrouwen: ‘juiste’ kennis leidt tot vertrouwen. Daarachter gaat het rationele idee schuil dat als mensen informatie tot zich nemen en verwerken, ze vervolgens ook hun attitudes en mogelijk gedrag zullen aanpassen. Veel preciezer en voorzichtiger geformuleerd is de hypothese in het werk van auteurs als Tyler en in Nederland Van den Bos en Brenninkmeijer, waarin meer condities zijn opgenomen over het wekken van vertrouwen met informatie. Deze hypothese en condities staan centraal in dit hoofdstuk. Van den Bos (2009) constateert dat individuele burgers in concrete processen baat hebben bij procedurele rechtvaardigheid – waar communicatie en informatievoorziening deel van uitmaken – voor het accepteren van de uitkomst van een concrete zaak: als zij niet weten welke uitkomst ze kunnen verwachten van een overheidsinstantie of een rechter, en of die rechtvaardig is – bijvoorbeeld omdat ze *daarover* onvoldoende directe kennis hebben – én daar onzeker over zijn, zullen ze via een andere route willen achterhalen of de ander is te vertrouwen (Van den Bos 2009). De mate waarin ze in hun ogen rechtvaardig behandeld worden, wordt een maat voor het

vertrouwen in die ander. Ze kunnen niet bepalen of de uitkomst passend is, maar wel vaststellen hoe ze bejegend worden: op basis daarvan trekken ze hun conclusies.

“De burger die nog niet goed weet of hij de overheid wel of niet kan vertrouwen zal meer op zoek zijn naar informatie over die overheid of de instantie of overheidsvertegenwoordiger waar hij op dat moment mee van doen heeft of van doen zal krijgen. Dit zoekproces hoeft niet per se heel actief te zijn. Ook informatie die toevallig voorhanden is zal worden aangegrepen om een oordeel te vormen over de rechtvaardigheid van de manier waarop men behandeld wordt en de rechtvaardigheid van de uitkomsten die verkregen zijn in de interactie met de overheid” (Van den Bos 2001c: Van den Bos, Vermunt & Wilke, 1997 in Van den Bos 2011:23)).

Daarbij hangt vertrouwen samen met de persoonlijke wijze van en neiging om informatie te vergaren. Wie zich gunstige gedachten vormt na grondige verwerking van overheidsinformatie zal volgens Van den Bos meer gaan vertrouwen, wie ongunstige gedachten vormt, minder. De verwachting is dat dat minder het geval is bij neutrale of ambigue informatie: dan zal een oordeel over het vertrouwen in de overheid worden opgeschort. Wie al meer vertrouwt, lijkt minder geneigd informatie te zoeken.

“De motivatie om informatie grondig te verwerken (vgl. Petty & Cacioppo 1986) is dus een belangrijke factor in het proces van de onzekere burger die niet goed weet of hij de overheid vertrouwt, evenals de hoeveelheid informatie die aanwezig is, of mensen voldoende tijd hebben om informatie goed te verwerken (Van den Bos, Peters, Bobocel & Ybema 2006) en daartoe voldoende cognitieve vermogens hebben (Van den Bos 2011: 23).”

Informatie heeft al minder effect bij mensen die van nature vertrouwen of geneigd zijn juist te wantrouwen. Deze veronderstelling is onder meer ook te ontleen aan de cognitieve dissonantietheorie van Festinger ((1985) [1957] in Grimmelikhuijsen en Meijer 2012: 2), die veronderstelt dat mensen informatie zodanig tot zich nemen en verwerken dat zij hun eerdere overtuigingen in stand kunnen houden. Grimmelikhuijsen en Meijer (2012) onderzoeken daarnaast de rol van de *confirmation bias* die inhoudt dat mensen geneigd zijn informatie te ontkennen die botst met hun overtuigingen (zie par. 9.3.2). Van den Bos onderscheidt drie groepen bij het bestuderen van mogelijke invloeden op vertrouwen: burgers die altijd de overheid vertrouwen; burgers die altijd wantrouwen, in het bijzonder de overheid en tot slot burgers die niet weten of zij de overheid kunnen vertrouwen (2011:22–25). De laatsten zijn mogelijk meer vatbaar voor informatie om hun mening bij te stellen.

Het begrip procedurele rechtvaardigheid maakt zijn opmars in de Nederlandse overheid en de rechterlijke macht. Recentelijk (2011–2012) is een grootschalig project van het ministerie van Binnenlandse Zaken gericht geweest op het verbeteren van communicatieprocessen tussen burger en overheid.⁴ Geconstateerd werd dat burgers regelmatig last hadden van ondermaatse overheidscommunicatie. Portee van het verhaal: een telefoontje van een ambtenaar met een burger kan wonderen doen. Als mensen gehoord worden en de mogelijkheid krijgen hun verhaal te doen, draagt dat doorgaans bij aan grotere tevredenheid, zelfs als de overheid niet tegemoet kan komen aan het verzoek van burgers.⁵ Het begrip is ook bekend onder Nederlandse rechters (Van de Bunt, Elffers en De Keijser 2004) en binnen de rechtspraak wordt er aan gewerkt: duidelijker communicatie en beter uitleggen van de motivering (o.a. via PROMIS) aan partijen in een rechtszaak zijn speerpunten van de Raad voor de rechtspraak. Justitiabelen blijken dat volgens klantwaarderingsonderzoek ook te waarderen (Regioplan Beleidsonderzoek 2011).

9.3 **CONDITIES VOOR VERTROUWEN NADER ONDERZOCHT**

Van den Bos en Brenninkmeijer (2012) veronderstellen dat informatie over de rechtspraak óók de vertrouwenwekkende rol kan spelen voor burgers die niet persoonlijk verwickeld zijn in een rechtszaak. Aangezien dat voor verreweg de meeste burgers geldt, komt de te onderzoeken hypothese dat transparantie in het algemeen vertrouwen onder burgers kan verhogen, in zicht: informatie (transparantie) zou in het bijzonder vertrouwen kunnen verhogen van burgers die 1) nog niet weten óf ze kunnen vertrouwen (twijfelen) omdat 2) ze niet goed weten wat te verwachten van de rechtspraak en 3) ze onzekerheid daarover wensen weg te nemen door 4) informatie zodanig grondig te verwerken dat ze zich positieve gedachten vormen. In de volgende paragrafen worden deze vier condities nader besproken. Eerst wordt aan de hand van bestaand onderzoek gekeken naar de condities 2 en 4. In paragraaf 4 worden met name condities 1 en 3 besproken aan de hand van de resultaten van de eigen WRR-enquête onder burgers.

9.3.1 **DUIDELIJKE VERWACHTINGEN VAN HET STRAFSTEEEM**

De veronderstelling is dat informatie kan bijdragen aan meer vertrouwen als mensen niet goed weten wat verwacht mag worden van de rechtspraak (conditie 2). Dat geldt andersom niet of veel minder als ze duidelijke verwachtingen hebben. Of die verwachtingen ook gerechtvaardigd moeten zijn is de vraag: mogelijk hebben mensen onwaarschijnlijke, maar stellige of hardnekkige verwachtingen van de rechtspraak. Wat betreft de rechtspraak in Nederland lijkt nu juist dát het geval te zijn: er zijn duidelijke, hoge

verwachtingen van wat met name het strafrechtssysteem en hoge straffen vermogen. Mogelijk remt juist het steeds teleurgesteld worden in die duidelijke verwachtingen, het vertrouwen. (Malsch en Nijboer 2005: 89). Ook uit de eigen enquête blijken mensen nogal veel te verwachten van straffen: wie denkt dat strenger straffen leidt tot minder criminaliteit, heeft inderdaad minder vertrouwen in de rechtspraak. Wie geen vertrouwen in de rechtspraak in Nederland heeft, associeert de rechtspraak bovendien veel vaker met ‘te lage straffen’ (zie par. 9.4.1).⁶

Dat het vervolgens niet eenvoudig is om verwachtingen van het strafrecht aan te passen, blijkt uit een studie van Elffers, De Keijser et al. (2007). Zij hebben daarvoor een semi-experiment in een realistische setting uitgevoerd met behulp van berichtgeving in de regionale dagbladen *Brabantse Courant* en *Limburgs Dagblad/De Limburger*. Voor die kranten schreef een burgerpanel onder leiding van een journalist een jaar lang in totaal 20 krantenartikelen over rechtszaken. Dat leidde tot genuanceerdere berichtgeving, met over het algemeen een positief oordeel over rechters, zij het met het tegenwicht van een negatief oordeel over de wreedheid van misdrijven die voor de rechter gebracht werden. De ‘leden van het burgerpanel’ gingen in elk geval genuanceerder denken over de rechtspraak. De attitudes van lezers waren na een jaar echter nauwelijks veranderd. De onderzoekers concluderen dat genuanceerde berichtgeving, waar vaak voor gepleit wordt, altijd de dubbelheid in zich zal dragen van een oordeel over rechters én een oordeel over het begane misdrijf.⁷ Door de aandacht voor de wreedheid van misdrijven, blijft de indruk dat criminaliteit niet hard genoeg wordt aangepakt. Daarnaast concluderen de auteurs dat ‘gewone’, genuanceerde berichtgeving over de rechtspraak – en niet in een zwaar experimentele setting – kennelijk weinig impact heeft op attitudes van burgers.

De overheid heeft er overigens zelf aan bijgedragen, aldus Van Koppen (2003: 31), dat de verwachtingen ten aanzien van het strafrechtssysteem tot grote hoogte gestegen zijn: het systeem wordt ten onrechte gezien als het centrale instrument van de misdaadbestrijding en niet alleen als sluitstuk. Daarom worden aan het strafrecht steeds meer eisen gesteld (zoals genoegdoening van slachtoffers en het wegnemen van onveiligheidsgevoelens) waar het strafrecht uit de aard van de zaak niet aan kan voldoen (2003: 22). Aangezien het vertrouwen in de rechtspraak mede bepaald is door duidelijk hoge en juist niet onzekere verwachtingen van het strafrecht, zijn burgers mogelijk ook minder gevoelig voor informatie die onzekerheid zou moeten wegnemen.

9.3.2 **BURGERS VERWERKEN INFORMATIE HEEL VERSCHILLEND**

De voedingsbodem waarop informatie landt en de wijze waarop mensen informatie verwerken, zijn een belangrijke conditie voor de mogelijkheid om met informatie vertrouwen te doen toenemen (conditie 4). Uit onderzoek komt naar voren dat positief geframede informatie bij sommigen vertrouwen doet groeien en bij anderen vertrouwen juist doet afnemen. Deze paragraaf beschrijft de resultaten van enkele (semi-)experimentele studies.

Onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak laat zien dat kijkers naar de eerste serie van het programma *De rechtbank* (uitgezonden vanaf november 2010) in elk geval kort na afloop van de serie gemiddeld 8 procent meer vertrouwden (op een schaal van 1–5) dan een controlegroep van mensen die niet keken. Bij 32 procent groeide het vertrouwen enigszins, bij 2 procent groeide het vertrouwen zeer sterk. 61 procent bleef gelijk in vertrouwen en bij 8 procent daalde het vertrouwen. Bij minder dan 1 procent is het vertrouwen sterk afgenomen (BTC Mediatest 2011:26). In het bijzonder de uitleg van de beslissing speelde een rol in het verhogen van het vertrouwen.⁸ De serie had dus tegelijkertijd een positieve én negatieve impact op vertrouwen. Enkele maanden na afloop van de serie bleek echter het opgebouwde vertrouwen ongeveer met de helft weer weggelekt. Klijn en Croes wijten dit onder meer aan het zogenoemde ‘vergeeteffect’; de negatieve publiciteit over de rechtspraak in die periode (voorjaar 2011) en (mogelijk daarmee samenhangend) de tijdelijke afname in vertrouwen in de bevolking als geheel (Klijn en Croes 2012).⁹

In sommige experimenten worden van tevoren proefpersonen naar specifieke kenmerken onderscheiden, om het verschil in impact van informatie(stijlen) op hun vertrouwen te meten. Zo laat een (klein) experiment zien hoe diverse stijlen van communiceren van een persrechter verschillend kan uitpakken voor het vertrouwen van diverse respondenten (Kara 2010). De voor de camera acterende persrechter liet in een van de boodschappen die aan proefpersonen werden voorgelegd weten dat de rechters in een concrete zaak moeite hadden met het moeten vrijspreken van twee zeer wel mogelijke verdachten in een zaak waarin een kind betrokken was. Geen van beiden kon echter met zekerheid als dader worden aangewezen. Voor de meeste proefpersonen bleek deze boodschap het meest vertrouwenwekkend. Alleen voor proefpersonen die meer gevoelig zijn voor een dominant rationele communicatiestijl, bleek de emotioneel getoonzette boodschap averechts te werken: sommigen vroegen zich af waarom rechters niet doortastender optreden als ze zelf ook erkennen moeite te hebben met het misdrijf.

In september 2012 sprak de Utrechtse rechtbank zich precies zo uit als in dit experiment was uitgetoetst¹⁰: volgens de rechters was het uitermate onbevredigend dat geen van de twee verdachten kon worden veroordeeld, omdat toch een van beiden (moeder en stiefvader) in elk geval de toedracht moest kennen leidend tot de dood van het (stief)kind. De rechters wilden voorkomen dat met een veroordeling de ‘geenszins denkbeeldige kans wordt aanvaard’ dat aan het onrecht het kind aangedaan, ‘nieuw onrecht’ (in de vorm van veroordeling van ‘een aan dit feit onschuldig persoon’) wordt toegevoegd.¹¹ Niettemin leidde de uitspraak tot verontwaardiging bij het aanwezige publiek.¹²

Naast gevoeligheid voor communicatiestijlen kan het nuttig zijn onderscheid te maken naar initieel vertrouwen en kennis. Grimmelikhuijsen en Meijer (2012) doen dat in hun experiment naar vertrouwen van een lokaal gemeentebestuur: zij identificeren vier groepen personen, langs de assen hoog-laag initieel vertrouwen en veel-weinig voorkennis.¹³ Vertrouwen meten de onderzoekers aan de hand van scores op (steeds gepercipieerde) eerlijkheid, welwillendheid en competentie. Uit hun experiment waarin respondenten verschillende soorten informatie over luchtkwaliteitsbeleid van een gemeente te lezen krijgen, blijkt dat er *gemiddeld* niet zoveel effect optreedt in het vertrouwen. Er blijken meer effecten te zijn op het moment dat er uitgesplitst wordt naar achtergrond. Meer informatie bleek vooral effect te hebben op mensen met weinig vertrouwen én weinig voorkennis (Grimmelikhuijsen en Meijer 2012: 17). De informatie bleek daarentegen juist het vertrouwen te ondermijnen van respondenten met weinig voorkennis en véél initieel vertrouwen. Dat ze ondanks hun geringe voorkennis vertrouwen, veronderstelt dat die meer *affection based* is, dat kennelijk wel aangetast kan worden door informatie. Matige vormen van transparantie zonder veel relevante informatie blijken ook averechts te werken, voor alle groepen, maar voor deze groep in het bijzonder (Grimmelikhuijsen en Meijer 2011: 27). Een hoge mate van transparantie heeft vooral positief effect op de mensen die nog niet zoveel vertrouwden en dan vooral op de mate waarin ze de welwillendheid van de overheid beoordelen (2012: 13–14). Het devies: als je informatie verstrekt, verras dan positief en stel niet teleur met de hoeveelheid en helderheid van de informatie. Overigens trekken de onderzoekers ook de conclusie dat mensen met meer voorkennis minder reageren op transparantie, al hebben ze er vaak wel hogere verwachtingen van. De kans dat zij nieuwe informatie ontvangen is geringer. Uit de bevinding dat informatie positieve én negatieve effecten kan hebben op mensen die door verschillende oorzaken wel of juist niet vertrouwen, constateren de onderzoekers bovendien dat de confirmation bias hier niet opgaat (Grimmelikhuijsen en Meijer 2012:17). Daarmee is ook de suggestie dat vooral twijfelaars nog gevoelig zijn voor informatie betwist (zie ook par. 9.4.2).

Dat het verspreiden van informatie averechts kan werken voor vertrouwen laat ook de Zweedse onderzoekster De Fine Licht (2010) zien met een experiment in de medische sector. Diverse groepen respondenten kregen in transparantie toenemende versies van een afgewingsproces te lezen, waarbij de keuze werd gemaakt om geld toe te delen aan adolescenten met psychiatrische problemen ten koste van vrouwen die een ivf-behandeling wensten. De Fine Licht wilde weten of mensen die meer informatie kregen over de ins en outs van een beslissing, ook meer zouden vertrouwen in de medische sector. Dat bleek niet het geval, onder meer omdat duidelijk werd dat sommige besluiten deels willekeurig blijven en lastig zijn uit te leggen. Kennelijk, concludeert zij, zijn er typen beslissingen waarvan men liever niet wil weten hoe die genomen worden.

Net zomin als positief bedoelde informatie altijd vertrouwen wekt, ondermijnt negatieve informatie altijd het vertrouwen. Of informatie als positief of negatief wordt gepercipieerd is ook afhankelijk van de condities van de ontvanger. Een studie (uit de medische sector) naar intentioneel negatieve berichtgeving (in landelijke en regionale kranten) over een incident in de IJsselmeerziekenhuizen, laat zien dat dit nauwelijks effect heeft op het vertrouwen in de zorgsector van burgers in ‘heel Nederland’, maar veel effect in de nabijheid van het specifieke ziekenhuis. De nabijheid en het direct geraakt worden door het incident bepalen mede de impact van de berichtgeving en niet de berichtgeving *an sich* (Schee, De Jong en Groenewegen 2012: 464).¹⁴

Voor het meten van vertrouwen is het daarom van belang vast te stellen of het te onderzoeken object niet te algemeen of te ver weg is. Volgens Grimmelikhuijsen en Meijer (2012) heeft het bijvoorbeeld geen zin om vertrouwen in de ‘overheid’ te meten, omdat ‘de overheid’ een veel te grof object is. Daarom meten ze impact van informatie over een concreet beleidsobject (luchtvervuiling) op het vertrouwen in een lokale overheid. In de enquête viel op dat vaak meer dan de helft van de respondenten op stellingen over de *rechtspraak* in plaats van over rechters kozen voor de opties neutraal of weet niet (zie bijlage). Dat wekt de indruk dat ‘de rechtspraak’ voor velen een te abstract begrip is. Dat betekent niet alleen iets voor *vertrouwenonderzoek*, maar mogelijk ook voor pogingen om het vertrouwen te verhogen. Volgens Van Koppen is de hoge mate van vertrouwen van Amerikaanse burgers in het *Supreme Court* in de VS juist te verklaren door onwetendheid mede als gevolg van de grote afstand tussen burgers en het hoogste gerechtshof (2003: 17).

9.3.3 VERTROUWEN VERANDERT NA INTENSIEVE BLOOTSTELLING IN EXPERIMENTEN

De in de voorgaande paragrafen besproken onderzoeken betreffen allemaal (semi-) experimenten. Dat is enerzijds gunstig, omdat onder gecontroleerde omstandigheden een prikkel (informatie) gegeven is. Dat veranderingen in vertrouwen zijn te herleiden op de geboden informatie is daarmee heel aannemelijk. Problematisch is echter dat de burgers in experimenten gevraagd is op een intensieve manier informatie tot zich te nemen, terwijl ze die in het dagelijks leven mogelijk noch interessant vinden noch 'vrijwillig' consumeren. Grimmelikhuijsen en Meijer (2012) doen met hun experiment hun respondenten op een specifiek pad van informatieverwerking belanden. Zij gaan uit van het *Elaboration Likelihood Model* (van Petty en Cacioppo) dat veronderstelt dat er twee routes van informatieverwerking zijn. In de dagelijkse praktijk waarin mensen 'ongevraagd' met informatie worden geconfronteerd, zouden zij vooral de tweede, perifere route van onbewuste informatieverwerking volgen. Mensen die bewust gevraagd wordt informatie te verwerken – zoals in een experiment – worden vermoedelijk gestimuleerd om de eerste en centrale cognitieve route te volgen. Een experiment draagt ertoe bij dat respondenten op een andere manier informatie verwerken dan in een dagelijkse situatie waarover onderzoekers eigenlijk uitspraken willen doen. Het bekende onderzoek van Wagenaar (2008) liet zien dat geïnformeerde burgers meer vergelijkbaar met strafrechters gaan oordelen, maar daarvoor werden ze wel zodanig geïnvolveerd in het onderzoek dat ze eerder een hypothetisch publiek vormden dan nog model stonden voor 'an actual public opinion' (De Keijser en Elffers 2009: 60). Er treedt tijdens én door de studie een participatie-effect op (Elffers, De Keijser e.a. 2007: 177). Wagenaars experiment kan echter ook als toonbeeld worden gezien van wat er aan te pas moet komen om attitudes van burgers te veranderen.¹⁵

9.4 (ONZEKER) VERTROUWEN IN DE RECHTSPRAAK

In paragraaf 3 zijn verwachtingen van de rechtspraak en wijzen van informatieverwerking door personen met verschillende achtergronden besproken. Deze paragraaf is ten eerste bedoeld om (aanvullend op de al besproken onderzoeken) meer zicht te krijgen op de mate waarin burgers twijfelen of ze de rechtspraak kunnen vertrouwen (conditie 1) en op de mate waarin zij geneigd zijn om onzekerheid weg te nemen door informatie te zoeken en te verwerken (conditie 3). Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een eigen enquête die in september 2012 is afgenomen onder een representatieve steekproef van 671 Nederlandse burgers van 18 jaar en ouder. In deze enquête is de mate waarin mensen twijfelen expliciet onderzocht. Tevens zijn vragen en stellingen voorgelegd over (vertrouwen in) de rechtspraak en rechters, kennis, mediaberichtgeving over de rechtspraak, informatiebronnen

en behoefte. Deze paragraaf is gebaseerd op een eerste analyse van deze data. Meer uitgebreidere analyse is voorzien voor een latere publicatie. De bijlage biedt achtergronden en nadere verantwoording van het onderzoek.

9.4.1 CIJFERS ALGEMEEN VERTROUWEN, KENNIS EN BELANGSTELLING

Respondenten is gevraagd hun mate van vertrouwen in de rechtspraak en enkele andere instituties uit te drukken in een cijfer op een schaal van 1–10. Blijkens de antwoorden geeft 72 procent de rechtspraak een 6 of hoger op een schaal van 1–10 voor vertrouwen.¹⁶ Het gemiddelde van alle respondenten ligt op een 6,43. Ook is de respondenten gevraagd of ze de rechtspraak in het algemeen wel of niet vertrouwen, óf dat zij twijfelen.¹⁷ Hier antwoordt 52 procent dat zij de rechtspraak in het algemeen vertrouwt, 40 procent twijfelt en 8 procent vindt de rechtspraak in het algemeen niet te vertrouwen.¹⁸ In de rest van deze paragraaf worden deze drie groepen aangeduid als de ‘vertrouwers’, de ‘twijfelaars’ en de ‘niet-vertrouwers’.

Aan het begin van de enquête is de respondenten gevraagd in maximaal vier kernwoorden hun eerste associaties met de rechtspraak te geven. Die zijn van belang omdat ze een indruk geven van de achtergrond waartegen de overige vragen en stellingen zijn beantwoord. In de volgende tabel 9.1 is aangegeven hoe respondenten in het algemeen reageerden, uitgesplitst naar mate van vertrouwen:

Tabel 9.1 Codering geassocieerde kernwoorden rechtspraak¹⁹, in percentages

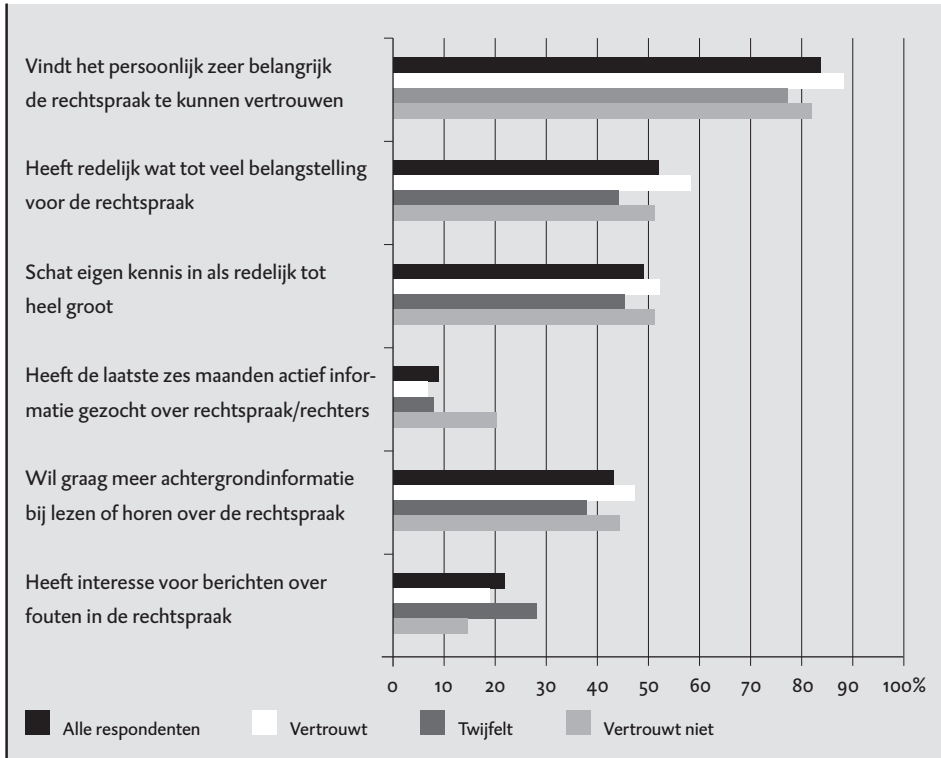
	Alle respondenten	Vertrouwers	Twijfelaars	Niet-vertrouwers
Algemeen (bijv. rechter, advocaat, vonnis, wetten)	40	47	33	20
Waarden (bijv. eerlijk, rechtvaardig, onpartijdig)	26	36	16	-
Strafrecht (bijv. misdaad, gevangenisstraf, slachtoffer, OM, Moszkowicz)	23	26	21	11
Te lage straffen/te soft	19	13	24	32
Onbegrijpelijk (bijv. oneerlijk, niet geloofwaardig, ik snap er niks van)	9	1	14	30
Organisatiefouten (bijv. te duur, duurt te lang, dwalingen)	7	9	7	-
Elitair (bijv. klassejustitie, corrupt, politiek correct)	2	-	1	15
Weet niet	3	-	4	5

De tabel laat een duidelijk verschil in eerste associaties tussen de verschillende groepen zien. Veertig procent van de respondenten noemt algemene, niet waardegeladen aspecten van de rechtspraak. Daarna scoren waarden het hoogst, maar die komen vooral voor rekening van wie vertrouwt. Wie niet vertrouwt noemt geen waarden. Andersom wordt 'te lage straffen' het meest genoemd door niet-vertrouwers, en veel minder vaak door wie vertrouwt. Verwijzingen naar privaat-, bestuurs- of internationaal recht zijn uiterst zeldzaam, in tegenstelling tot het strafrecht. Vertrouwers wijzen vaker op fouten die met de organisatie samenhangen zoals kosten en de duur van procedures, terwijl twijfelaars en vooral niet-vertrouwers vaker een zekere afstand tot de rechtspraak en rechters kenbaar maken.

9.4.2 INFORMATIEGEBRUIK EN ZOEKGEDRAG VAN TWIJFELAARS: NAUWELIJKS ACTIEVER

Voorals mens die nog niet weten of ze de rechtspraak kunnen vertrouwen zouden onder condities meer geneigd zijn informatie te verwerken vertrouwers en niet-vertrouwers zijn al meer zeker van hun mening. Om die reden is eerst de groep van 40 procent twijfelaars nader onderzocht en afgezet tegen de vertrouwers en niet-vertrouwers. De inschatting van hun algemene kennis van en belangstelling voor de rechtspraak is bekeken, en de mate waarin zij het persoonlijk belangrijk vinden om te kunnen vertrouwen.

Het valt op dat twijfelaars zowel ten opzichte van vertrouwers als van niet-vertrouwers gemiddeld minder belangstelling hebben voor de rechtspraak in het algemeen; ze vinden het persoonlijk ook iets minder belangrijk om te kunnen vertrouwen en bovendien schatten ze hun eigen kennis lager in dan respondenten die expliciet zeggen wel of niet te vertrouwen. Ongeveer 84 procent van alle respondenten vindt het persoonlijk (zeer) belangrijk de rechtspraak te kunnen vertrouwen: van de twijfelaars is dat 77 procent, tegen 89 procent van de vertrouwers en 82 procent van de niet-vertrouwers. Van alle respondenten heeft iets meer dan de helft in het algemeen redelijk wat tot veel belangstelling voor de rechtspraak (samen 52). Van de twijfelaars is dit 44 tegen 58 procent van de vertrouwers en 51 procent van de niet-vertrouwers.²⁰ Bijna de helft (49%) van alle respondenten noemt de eigen kennis redelijk tot heel groot. Van de twijfelaars is dit 45 tegen 52 procent van de vertrouwers en 51 procent van de niet-vertrouwers. Hierna volgende grafiek bevat de belangrijkste resultaten van de in deze paragraaf besproken verschillen.

Figuur 9.1 Informatiegebruik en zoekgedrag, in percentages

De veronderstelling was dat met name twijfelaars open zouden staan voor, en meer zouden zoeken naar, informatie om zich meer zekerheid te verschaffen. 9 procent van alle respondenten heeft de laatste 6 maanden voor de enquête actief gezocht naar informatie.²¹ Het gaat om een klein aantal van 59 van de 671 ondervraagde respondenten. In de praktijk blijken twijfelaars (8%) nauwelijks actiever te zoeken dan de vertrouwers (7%) en (relatief) veel minder vaak dan wie niet vertrouwen (20%).²²

Wie actief heeft gezocht lijkt dat vooral beroepsmatig te hebben gedaan. De rapportage over wát is gezocht betreft vooral referenties aan specifieke vakgebieden. Een minderheid van de zoekers noemt specifieke geschillen.

Twijfel is tevens onderzocht door te vragen naar de mate waarin respondenten kunnen instemmen met de stelling 'Ik weet niet of ik in een rechtszaak wel een eerlijke kans zou maken'. Mensen die het (helemaal) eens zijn met deze stelling (zie bijlage, tabel 1) vertrouwen de rechtspraak minder.²³ Van de respondenten die het met die stelling (helemaal) eens zijn blijkt een groter percentage (16%) actief te zoeken dan respondenten die

het daarmee (helemaal) oneens zijn (van hen zoekt 10% informatie). Van het al kleine groepje respondenten dat het (helemaal) eens is met de stelling én informatie gezocht heeft, is tweederde zelf of via een naast familielid betrokken geweest in een rechtszaak. Maar die concrete gevallen vormen in de database maar een zeer gering aantal, omdat veruit de meeste respondenten überhaupt niet vermelden actief informatie te hebben gezocht.

‘Algemene’ twijfelaars blijken niet meer geïnteresseerd in achtergrondinformatie dan vertrouwens en niet-vertrouwens. Ze oordelen ook niet negatiever over berichtgeving in de media (zie stellingen in tabel 3, bijlage). Terwijl verwacht zou mogen worden dat twijfelaars enerzijds sceptischer zijn over voorhanden informatie en anderzijds meer geneigd tot interesse in achtergrondinformatie. Dat twijfelaars in het algemeen niet sterk gericht lijken te zijn op het vergroten van hun vertrouwen door informatievergaring is tevens af te leiden uit de interesse voor fouten in de rechtspraak. In elk geval 22 procent van alle respondenten heeft interesse voor berichten over fouten. Van de twijfelaars is dat 28 procent (tegen 19% van vertrouwens en 15% van niet-vertrouwens), terwijl dat mogelijk geen zorgen over onzekerheid of wantrouwen kan wegnemen.²⁴

De these dat mensen die onzeker zijn of ze kunnen vertrouwen actiever informatie vergaren of verwerken lijkt vooral op te gaan voor wie niet zeker zijn of ze in een concrete zaak een eerlijke kans zullen maken. Het overgrote merendeel van de twijfelaars, ook wie niet weet of hij een eerlijke kans zal maken in een rechtszaak, zoekt echter geen extra informatie. Twijfelaars blijken zich er in het algemeen minder druk over te maken of ze de rechtspraak wel kunnen vertrouwen. Bovendien zijn ze meer gefocust op negatieve berichten. Een en ander doet de vraag rijzen of inzichten over onzekere burgers *in concrete procedures* ook toegepast mogen worden op burgers ‘in het algemeen’. Vermoedelijk niet: zij kunnen het zich permitteren wel of niet te vertrouwen of te twijfelen zonder dat te willen verifiëren.²⁵

9.4.3 FACTOREN DIE VERTROUWEN VOOR EEN BELANGRIJK DEEL BEPALEN

Vertrouwen nader gepreciseerd

In dit hoofdstuk staan vooral condities centraal waaronder twijfelaars mogelijk meer zouden kunnen gaan vertrouwen. Veel van de stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd (zie tabellen 1 en 3 in de bijlage) kunnen echter ook gebruikt worden als nadere indicatie van wat onder vertrouwen kan worden verstaan. Uit de antwoorden op de stellingen zijn drie dimensies te destilleren die samen ook een indicator van vertrouwen zijn (zie de bijlage). Het gaat om de perceptie van 1. eigenschappen of waarden waaraan rechters (moeten) voldoen; 2. gelijke of eigen kansen voor de rechter

en 3. concreet functioneren van rechters in de rechtspraak (strafhoogte, fouten van rechters). Indicaties voor deze dimensies waren ook al te vinden in tabel 9.1 van dit hoofdstuk waarin een overzicht werd gegeven van de eerste associaties met de rechtspraak. Deze zijn in grote lijnen herkenbaar in de hier genoemde schalen.

Achtergrondfactoren

In paragraaf 9.3 werd al gerefereerd aan een belangrijke invloed op vertrouwen van achtergrondfactoren die niet bepaald zijn door het functioneren van de rechtspraak, maar in kenmerken van degenen van wie vertrouwen wordt gevraagd. Deze factoren zijn tot het laatst bewaard om eerst factoren rond informatie en mediaberichtgeving te kunnen onderzoeken. Uit een aantal regressieanalyses komt naar voren dat vooral institutioneel vertrouwen (als gemiddelde berekend uit de vertrouwenscores van 7 andere instituties), sociale klasse (opleiding+beroep), sociaal vertrouwen en anomie samen ongeveer 50 procent van de variantie kunnen verklaren. Hiervan komt ongeveer 20 procent voor rekening van alleen institutioneel vertrouwen (zie bijlage). Deze grote impact wijst erop dat er vermoedelijk vergelijkbare patronen ten grondslag liggen aan vertrouwen in andere instituties, en vertrouwen in de rechtspraak. Deze achtergrondfactoren zijn heel belangrijk omdat ze zich juist lastig laten beïnvloeden. Daarmee vormen zij een zekere bandbreedte voor de mogelijke invloed van transparantie en informatie op vertrouwen.

9.4.4 TUSSENCONCLUSIE: POSITIEVE INFORMATIE KAN VERTROUWEN EEN BEETJE VERGROTEN

In dit hoofdstuk wordt exploratief de hypothese onderzocht dat transparantie kan bijdragen aan vertrouwen van in het bijzonder burgers die nog niet weten óf ze kunnen vertrouwen. Uit het besproken onderzoek komt naar voren dat er inderdaad een flinke groep twijfelaars is te achterhalen, met vaak sterke verwachtingen van met name het strafrecht. Ze hebben bovendien niet zoveel belangstelling voor (positieve) informatie over de rechtspraak om zich 'positieve gedachten' te kunnen vormen. Daarnaast verklaart een aantal achtergrondvariabelen een substantieel deel van het vertrouwen, waarvan de meeste zich niet eenvoudig laten aanpassen. Het lijkt kortom verstandig in het communicatiebeleid van de rechtspraak voorzichtig te zijn volop in te zetten (en tijd, geld en energie besteden) op het (louter) verhogen van vertrouwen. Ten eerste blijken veel burgers de rechtspraak redelijk te vertrouwen. Ten tweede kan het inzetten op vertrouwen ook averechtse effecten hebben, zoals bleek uit de diverse in paragraaf 9.3.2 besproken experimenten. Volgens Grimmelikhuijsen en Meijer heeft de groep die niet vertrouwt én weinig kennis heeft, wel baat bij intensieve informatievervalsing,

maar werkt het mogelijk nadelig voor wie zonder kennis wél vertrouwen. Toepassing van die indeling op de respondenten uit de enquête laat zien dat de groepen die hetzij voordeel, hetzij nadeel kunnen hebben van (intensieve) informatieverschaffing in omvang gelijk zijn: de twijfelaars en niet-vertrouwers zonder kennis vormen samen 26 procent, tegen 25 procent vertrouwers zonder kennis.

Tabel 9.2 **Vertrouwen in de rechtspraak/eigen kennis, in percentages**

	Schat eigen kennis als (heel) gering	Schat eigen kennis als redelijk – (heel) groot
Vindt de rechtspraak in het algemeen wel te vertrouwen	25	27
Twijfelt of de rechtspraak te vertrouwen is	22	18
Vindt de rechtspraak in het algemeen niet te vertrouwen	4	4

9.5 STRATEGISCHE INFORMATIE KAN AVERECHTS WERKEN

Informatie moet liefst helder, toegankelijk, begrijpelijk en overzichtelijk gepresenteerd worden voordat burgers in staat zijn die informatie te beoordelen en te gebruiken (Grimmelikhuijsen 2012a). Dat geldt temeer als het doel is om vertrouwen te vergroten. In de vorige paragrafen is een aantal factoren genoemd die kunnen bijdragen aan meer vertrouwen. Het gaat bijvoorbeeld om het inzicht geven in prestaties of het op een rationeel-emotionele wijze communiceren over zaken die minder voorspoedig zijn verlopen. Grimmelikhuijsen (2012b: 36) merkt op dat vertrouwen daarentegen niet is gebaat bij *fishbowl transparency*, waarbij ‘alles is te zien’, inclusief fouten. Echter, naarmate vormen van informatie en communicatie doelbewuster en strategischer worden geselecteerd en ingezet voor het bewerkstelligen van vertrouwen, rijst de vraag of er nog wel sprake is van transparantie die gelegenheid geeft aan ontvangers om zelf conclusies te trekken.

9.5.1 DE RECHTSPRAAK RICHT ZICH STERK OP IMAGOVERBETERING

De door de rechtspraak gecommuniceerde informatie betreft – naast een grote hoeveelheid vonnissen op rechtspraak.nl – vaak gecontroleerde, positieve informatie over het wel functioneren van de rechtspraak: daarbij is het doel niet alleen het verschaffen van informatie, maar ook zowel het vergroten van het vertrouwen (Malsch 2004) als het verdedigen van de rechtspraak tegen negatieve beeldvorming in de media. Dat is niet vreemd, omdat de persvoorlichter van elk bedrijf of elke overheidsdienst probeert die beeldvorming

te beïnvloeden. Ook blijkt onder rechters grote behoefte aan een ‘aansprekend gezicht’ dat het in de media ‘opneemt’ voor de rechtspraak (zie Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel). Volgens Lieve Gies (2005) is de communicatie van Nederlandse persrechters en -voorlichters teveel gericht geraakt op het verdedigen van de rechtspraak in en tegen met name de media, dan op het verschaffen van openbaarheid. Die wordt weliswaar belangrijk gevonden – het is immers een fundamenteel recht –, maar het is eerder ‘het glazuur op de cake’. De kern van de voorlichting ligt volgens Gies op uitleggen en verdedigen (de cake) met daaroverheen een laagje ‘openbaarheid’ (het glazuur). Het meer geneigd zijn om te zenden dan om informatie beschikbaar te stellen zou kunnen zijn ingegeven door de overtuiging dat burgers en journalisten niet goed begrijpen wat er in de rechtszaal gebeurt en niet goed in staat zijn vonnissen naar behoren te beoordelen: volgens rechters in het onderzoek van Van de Bunt, Elffers en De Keijser (2004) moet de oorzaak van de mogelijke kloof tussen burgers en rechtspraak (in elk geval ook) bij burgers gezocht worden. En wat journalisten betreft: die halen hun informatie nogal eens bij persofficieren van justitie, terwijl persrechters en persvoorlichters van rechtbanken graag zouden zien dat ook zij zich beter door hen over een zaak zouden laten voorlichten.²⁶

Het is echter de vraag of burgers, media en wetenschappers deze vorm van ‘strategische communicatie’ waarderen, nog los van de vraag of die vertrouwen succesvol kan bewerken. De zaak Wilders kan dat illustreren. De impact van deze zaak-Wilders op het vertrouwen van zijn achterban in de rechtspraak toont namelijk een misvatting over wat vertrouwen kan wekken onder een deel van de bevolking. Veel rechters vatten de gang van zaken rond de zaak-Wilders op als een verlies van de rechterlijke macht ten opzichte van Wilders en zijn advocaat Moszkowicz. Het gezag van de rechter zou in het geding zijn geweest en dat is slecht voor het imago en het vertrouwen onder de bevolking, zo meent men (Bokhorst en Witteveen 2013, deze bundel). Opmerkelijk genoeg bleek het vertrouwen onder burgers die het proces volgden juist te stijgen, in het bijzonder bij de aanhangers van Wilders (ASCOR 2011).²⁷ Wat door velen als ‘afgang’ van de rechterlijke macht werd opgevat (en zeker géén positieve imagoversterkende ‘transparantie’) blijkt niettemin tot meer vertrouwen geleid te hebben. Dat kan natuurlijk verschillende oorzaken hebben: de uitkomst zelf (vrijspraak), maar wie weet ook omdat ‘de elite’ bakzeil moest halen. Mensen lijken personen met een gelijke sociale status gemakkelijker te kunnen vertrouwen, en anderen *minder* te vertrouwen (Dekker 2012: 21). Het feit dat rechters vaker worden gewraakt én de berichtgeving daarover is voor rechters misschien een doorn in het oog (zie Prins, Van der Mijl en Tiemeijer 2013, deze bundel), maar het is nog maar de vraag of het vertrouwen van burgers daardoor zal afnemen. Een deel van de burgers kan kennelijk wel instemmen met een kritische bejegening van de rechtspraak.

9.6 MINDER DOELGERICHTE OPENHEID LEVERT NUTTIGE FEEDBACK VAN ANDEREN

Een grotere openheid en onderzoekbaarheid die minder doelgericht zijn (namelijk vooral op het verbeteren van het imago en het vertrouwen) levert de rechtspraak mogelijk meer op. Het zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot het aangereikt krijgen van onverwachte inzichten van buitenstaanders.²⁸ Alleen, het is goed denkbaar dat die inzichten soms ongelegen kunnen komen, omdat de rechtspraak een bepaalde mate van controle zal verliezen. Voor vertrouwen lijkt eerder van belang dat er zichtbaar geleerd wordt en missers niet te snel als ‘incidenten’ worden afgedaan. Brants en Franken (2006) constateren dat alleen al het bestaan van de onafhankelijke Britse herzieningscommissie in strafzaken, the Criminal Cases Review Commission, een bijdrage aan het vertrouwen geleverd én het imago van de Britse strafrechtspleging verbeterd heeft, omdat “zij zich daarmee aan de *rule of law* gecommitteerd toont en tevens laat zien dat het geen kwestie van onwil of onvermogen is om fouten te herstellen” (Brants en Franken 2006: 744). Ook regering, parlement en rechtbanken onderstrepen het belang van de onafhankelijke commissie voor de legitimiteit van de strafrechtspraak. Positief neveneffect is volgens de auteurs dat ‘de goede reputatie van de commissie en haar grondige onderzoeken’ aan onderzoeksjournalisten ‘veel wind uit de zeilen’ heeft genomen (idem). De gedachte dat daadwerkelijke (intentie tot) gedragsverandering en blijk geven van leren kan bijdragen aan vertrouwen, kan ook aan de zorgsector ontleend worden. Patiënten in de zorg die klachten indienen doen dat vooral als ze die klacht niet als louter individueel beschouwen, maar als iets waarvan ze hopen dat het anderen in de toekomst niet ook hoeft te overkomen (Hout, Friele en Legemaate 2009). Klagers willen ook graag informatie over geleerde lessen: het openlijk uitleggen wat en waarom iets fout is gegaan én communicatie over verbeteringen ter preventie kan vertrouwen terugwinnen (Van der Schee, De Jong en Groenewegen 2012: 464).

9.6.1 SYSTEMATISCH LEREN VAN FEEDBACK

Het leren van fouten na klachten is echter nog weinig systematisch. De arts en tevens hoogleraar Methodologie van het aansprakelijkheidsrecht Giard wijst in zijn oratie (2012), waarin hij een vergelijking maakt tussen zorgsector en rechtspraak, op de geringe feedback op het werk van rechters: de rechtspraak kent geen vanzelfsprekend leermechanisme zoals de zorg. Dat is niet zo verwonderlijk: in veel zaken wordt niet in hoger beroep gegaan en rechters kunnen maar beperkt kennis van de gevolgen van hun uitspraken in de praktijk kennen, het contact met notoire recidivisten daargelaten. Volgens Giard is er in het civiele recht zelfs sprake van een ‘ondraagelijke terugkoppelingsasymmetrie’. Slechts in 3 procent van de gevallen wordt

in hoger beroep gegaan. Bovendien is het de vraag of toetsing door een hogere rechter wel tot de gewenste feedback leidt: is het oordeel van een hogere rechter ook feitelijk beter? Vindt er een wetenschappelijke toetsing plaats (2012: 44)? Aangezien iedereen mogelijk wel eens zijn lot in handen van de civiele rechter moet leggen, staat er volgens Giard dus iets belangrijks op het spel: er is meer aandacht gevraagd voor het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak. Juist omdat ‘terugkoppelinformatie’ in tegenstelling tot in de zorg waar *time will tell* of diagnose en behandeling passend waren, in de rechtspraak veelal ontbreekt, moet er *actief* naar gezocht worden. Giard pleit voor een systematische uitkomsttoetsing van gerechtelijke uitspraken. Dwalingen zijn weliswaar ‘normale’ menselijke fouten, maar professionals hebben volgens Giard nu eenmaal wel de ‘normatieve’ opdracht om geen fouten te maken. Zeker omdat er naast ‘willekeurige’ fouten ook systematische zijn te onderscheiden, waarachter bepaalde mechanismen zoals *biases* schuilgaan (2012: 66). Die zijn te vermijden. Dwalingen blijken volgens Giard bovendien vaak geen ‘op zichzelf staande incidenten’, maar het gevolg van structurele en culturele (organisatorische) problemen (2012: 77). Net als de juristen Van Boom, Giesen en Smit (2012: 204) constateert Giard dat het hoge *j'accuse*-gehalte van rechtspsychologen ten aanzien van de strafrechtspraak over rechterlijke dwalingen aldaar tot irritatie heeft geleid. Niettemin pleiten ze evengoed voor het grondig onderzoeken van de civiele rechtspleging, mits er bij voorkeur ook serieus wordt meegedacht over verbetering van de rechtspraktijk (Giard 2012: 50; zie ook Van den Bos en Brenninkmeijer 2012: 1457).

9.6.2 MEER TRANSPARANTIE VOOR ONDERZOEK CREËREN

Wetenschappelijk onderzoek op geaggregeerd niveau kan voorzien in leerzame feedback voor de rechtspraak én overschrijdt bovendien het niveau van incidenten, zoals in de media meer gebruikelijk is. Het gaat eerder om patroonherkenning. Dat is belangrijk omdat daarmee de individuele casus wordt overstegen waarin de individuele rechter zijn afwegingen gebaseerd op de context maakt. Een voorbeeld is het onderzoek van Wermink, De Keijser en Schuyt (2012) naar straffen voor mensen met een ‘niet Nederlands’ uiterlijk die ook de Nederlandse taal minder machtig zijn. Zij hebben een hogere kans op een onvoorwaardelijke gevangenisstraf dan mensen met een ‘Nederlands uiterlijk’ die ook Nederlands spreken. Natuurlijk kan er gesteld worden dat die hogere straffen te herleiden moeten zijn op specifieke kenmerken van de casus die een hogere straf rechtvaardigen. Het verschil in straf tussen mensen met en zonder ‘Nederlands uiterlijk’ is dan alleen door inhoud en context van de zaak bepaald. Dan is er niets aan de hand. Het onderzoek wijst echter in een andere richting, omdat de onderzoekers hebben gecontroleerd voor specifieke verschillen tussen individuele

gevallen. Er zijn aanwijzingen voor een waarschijnlijk onbedoelde neiging onder rechters om mensen met een niet-Nederlands uiterlijk *in het algemeen* zwaarder te bestraffen. Dat vergt nader onderzoek naar oorzaken daarvoor.²⁹

Naast onderzoek naar besluitvorming interesseren juridische en sociale wetenschappers zich in toenemende mate voor de mogelijke *gevolgen* van rechterlijke uitspraken. Ook die zijn van belang voor feedback op het rechterswerk. Zo houdt de ‘civilologie’ zich bezig met veronderstellingen in het privaatrecht, zowel in wettelijke regels als in rechtsvorming. Wanneer een rechter in een concrete casus uitspraak doet over de wijze waarop bijvoorbeeld aan specifieke veiligheidsvoorschriften moet worden voldaan (voorbeeld Van Boom in Leeuw 2008: 17), doet hij niet alleen aan rechtsvorming met mogelijk verregaande gevolgen voor derden –, maar hanteert hij ook veronderstellingen over de manier waarop gedrag effectief valt te sturen. Deze rechtsregels van rechters ‘beogen invloed uit te oefenen op het handelen van natuurlijke personen en rechtspersonen, en niet alleen van de direct betrokkenen in een proces’ (Leeuw 2008: 17). Leeuw roept in navolging van Farnsworth (2007) op ‘serieus werk te maken van *ex-ante*-analyses van de gevolgen van uitspraken en vonnissen voor anderen dan de deelnemers aan een gerechtelijke procedure zelf’ (idem). Kortom: welke gevolgen hebben uitspraken in de praktijk, én zijn die gevolgen ook de door de rechter beoogde gevolgen? Klopten zijn veronderstellingen over wat in de praktijk werkt? En wat als dat niet het geval blijkt te zijn? Van Boom noemt als voorbeeld de veronderstelling van de Hoge Raad dat juist door een hoge drempel voor aansprakelijkheid te aanvaarden, ondernemingen worden gediend. Voorkomen zou worden dat bestuurders zich in onwenselijke mate door defensieve overwegingen zouden laten bepalen. Dát is volgens Van Boom een veronderstelling van de Hoge Raad over de psyche van de mens, die ter discussie gesteld en empirisch getoetst zou moeten worden.³⁰ Vergelijkbare vragen zijn te stellen ten aanzien van de effecten van straffen, enzovoorts.

Er zijn verschillende vormen van onderzoekbaarheid en leren te onderscheiden. Buitenstaanders kunnen andere conclusies uit bestaande informatie trekken die tot leren kan leiden. Strafmatten in vonnissen zijn daar een voorbeeld van. Dat leren niet vanzelfsprekend is, blijkt uit – al ouder – onderzoek van Van de Bunt, Elffers en De Keijer (2004). Zij concluderen dat verschil in strafmaat door sommige rechters de ‘*couleur locale*’ wordt genoemd, waartegen men zich niet verzet, maar zich aan aanpast. De publicatie van uitspraken op rechtspraak.nl kan eraan bijdragen dat de impact van een dergelijke ‘*couleur locale*’ ter discussie wordt gesteld. Volgens Bauw, Van Delden en Van Dijk (2006) draagt de publicatie van vonnissen op rechtspraak.nl er intussen inderdaad toe bij dat er meer vragen komen over rechtseenheid.

Daarnaast kunnen de houdbaarheid van uitspraken en de (maatschappelijke) gevolgen van uitspraken van rechters onderzocht worden. In tegenstelling tot bij het ‘vergelijken’ van strafmaten is veel uitvoeriger onderzoek nodig, zeker naar maatschappelijke gevolgen, maar is niet per se verdergaande openbaarheid van de rechtspraak nodig dan nu het geval is. Het kan wel, mits systematisch uitgevoerd, de feedback en het reinigend vermogen opleveren in de trant die Giard voor ogen staat.

Ten slotte wensen veelal niet-juridische buitenstaanders onderzoek te doen dat insiders in eerste instantie mogelijk niet direct relevant vinden. Hierboven werd het voorbeeld van Van Boom al genoemd: de Hoge Raad hanteert gedragsveronderstellingen die empirisch te toetsen zijn. In dat geval gaat het om de mogelijkheid om gericht onderzoek te doen op basis van hetzij openbare gegevens, of door onderzoek uit te voeren binnen de muren van de rechtspraak. Wat ligt er bijvoorbeeld ten grondslag aan de gedragsveronderstellingen van de Hoge Raad? Dat valt mogelijk te destilleren uit hun oordelen, maar kan ook blijken door gesprekken te voeren met leden van de Hoge Raad. Verdergaand onderzoek kan ook nodig zijn om inzicht te krijgen in de wijze waarop rechters, alleen of in een kamer, tot hun beslissingen komen en welke condities die beslissingen beïnvloeden. Daarvoor moet de toegang tot de rechtspraak en rechters wel vereenvoudigd worden. Langbroek (2006: 141) constateert dat er al een geweldige mate van transparantie is ten opzichte van “de toestand in 1996”. Alleen, “Hoewel er dus via rechtspraak.nl geweldig veel informatie wordt verstrekt is de vraag of de huidige mate van transparantie van de rechtspraak adequaat is.” Zo is hij kritisch over het feit dat de Raad voor de rechtspraak zich op het standpunt stelt (2006: 142).

“dat voor onderzoek in de rechtspraak toestemming van de Raad nodig is.

Maar het verschil tussen het beschermen van de gerechten tegen een al te grote werklust door onderzoek en het weigeren van onderzoek omdat de uitkomsten schadelijk kunnen zijn voor het imago van de Raad voor de rechtspraak, van de besturen van de gerechten of voor het vertrouwen in de rechtspraak is niet duidelijk. En de Wet openbaarheid van bestuur is niet van toepassing op de rechtspraak.”

9.7 TOT SLOT

Kort samengevat is de conclusie dat meer transparantie waarschijnlijk niet rechtstreeks zal leiden tot meer vertrouwen bij de burgers in de rechtspraak, en zelfs averechts kan uitpakken. Eén reden hiervoor is dat vertrouwen en wantrouwen in de rechtspraak samenhangen met allerlei factoren die slechts zeer ten dele beïnvloedbaar zijn, zoals sociale klasse en meer algemene

attitudes. Een andere reden is dat de mensen die op dit punt – theoretisch gezien – het makkelijkst te beïnvloeden zouden moeten zijn, namelijk degenen die ‘twijfelen’ over de vraag of ze de rechtspraak wel of niet kunnen vertrouwen, niet zonder meer met informatie over rechtspraak effectief kunnen worden bereikt. Bij verreweg de meeste twijfelaars is namelijk niet voldaan aan een van de voorwaarden daarvoor, te weten een informatie-behoefte op dit gebied: zij ervaren hun ‘twijfel’ niet als groot probleem. Uiteraard dient bij dit alles aangetekend te worden dat het hier een eerste analyse betreft van een onderzoek van slechts beperkte schaal. De bevindingen dienen dus met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd en zijn vooral exploratief van karakter.

Zoals gezegd is het zelfs mogelijk dat in bepaalde gevallen meer transparantie leidt tot *minder* vertrouwen in de rechtspraak. Uit experimenten in andere domeinen blijkt bijvoorbeeld dat een positieve boodschap bij mensen met weinig vertrouwen in de betreffende sector, onder bepaalde condities kan leiden tot een toename in vertrouwen, maar bij mensen met veel vertrouwen in de betreffende sector dat vertrouwen juist kan ondermijnen.

Daarmee is echter niet gezegd dat meer transparantie moet worden afgeraden. Ten eerste zijn er meer overwegingen die een rol spelen dan alleen ‘het vertrouwen van de burgers’, ten tweede kan meer transparantie langs indirecte weg wél bijdragen aan groter vertrouwen in de rechtspraak. Bepaalde minder positieve informatie over het functioneren van de rechtspraak die mogelijk op korte termijn het vertrouwen in de rechtspraak kan schaden, zou op langere termijn positief kunnen uitwerken voor de kwaliteit van de rechtspraak en daarmee misschien ook voor het vertrouwen. De rechtspraak lijkt nu sterk gericht op het veroveren van een positief imago. Het levert de rechtspraak en de samenleving mogelijk meer op als de rechtspraak zich gemakkelijker laat onderzoeken en zich meer openstelt voor kritiek. De rechtspraak zal daardoor misschien enige controle verliezen, maar kan aan kwaliteit en geloofwaardigheid winnen.

NOTEN

- 1 Een van de motieven voor het VUMC om in 2012 met Eyeworks en RTL4 een reality-programma te maken over de spoedeisende hulp was de gedachte dat kijkers daarvoor vertrouwen zouden krijgen in het ziekenhuis, aldus het afdelingshoofd Interne Geneeskunde van het VUMC (in de Nieuwsuuruitzending van 22 februari 2012). Door de schending van de privacy van patiënten en het medisch beroepsgeheim werd deze actie als *averechts* voor het vertrouwen beschouwd.
- 2 Zie bijvoorbeeld Lubbers (2011) die betoogt dat transparantie, vooral een begrijpelijke motivering, bijdraagt aan het behouden van vertrouwen in de belastingrechter.
- 3 Uit eerder onderzoek van het SCP en uit de vragen naar vertrouwen in andere instituties (deel I van de survey), komt een sterk verband naar voren tussen vertrouwen in de rechtspraak en vertrouwen in de Tweede Kamer (Pearson's R 0,656, 0,01 sign) en in de regering (Pearson's R 0,626, 0,01 sign). Dit duidt op achterliggende factoren voor vertrouwen die niet perse te maken hebben met het functioneren van de betreffende instituties zelf. Het SCP vond een sterk verband met vertrouwen in de politie, een instituut waarover in de hier besproken survey niet is gevraagd. Vertrouwen in de politie blijkt zelfs een zeer sterke voorspeller voor vertrouwen in de rechtspraak (Van der Meer 2004).
- 4 Project Prettig Contact met de Overheid.
- 5 Over de vraag of procedurele rechtvaardigheid ook zoveel invloed heeft dat het moeite met een ongunstige uitspraak kan overstemmen, is nogal wat discussie in Nederland. Van Velthoven (2011 en 2012) wijst op uiteenlopend onderzoek in Nederland waarin de uitkomst zwaarder weegt.
- 6 Instemming met de stelling dat strenger straffen leidt tot minder criminaliteit én het 1–10 cijfer voor vertrouwen in de rechtspraak zijn negatief gecorreleerd (Pearson's R , -0,289, sign. 0,01). Stelling en rapportcijfer komen uit het eerste onderzoek met 801 respondenten. Klijn en Croes (2007) merken op dat de hoogte van de straffen iets maar niet zoveel kan verklaren van de mate van vertrouwen in rechters: zo'n 80 tot 90% van de bevolking vindt de straffen te licht. Van der Meer (2004) en het SCP (2012) vinden ook een verband tussen afkeuring van het punitiviteitsniveau en het vertrouwen. Croes, Elffers en Klijn (2008) constateren vooral een verschil in gewenste strafmaat tussen hoger- en lageropgeleiden.
- 7 Malsch, Lavender en Nijboer (2006) laten zien dat door een beter begrip van vonnissen proefpersonen er niet ook automatisch van overtuigd raken dat rechters de goede beslissing hebben genomen en de juiste straf hebben opgelegd.
- 8 De aflevering had gemiddeld 900.000 kijkers (Klijn en Croes 2012). Overigens heeft ongeveer de helft van de deelnemers in het experiment een HBO of WO-opleiding gevolgd, wat hoger ligt dan het aantal mensen in de bevolking met een dergelijke opleiding.

- 9 De experimentele setting van het onderzoek – kijkers kregen een reminder toege-
 10 sturd om te blijven kijken – heeft mogelijk ook bijgedragen aan de toename van
 vertrouwen. Zie voor de impact van experimenten, par. 2.1.3.
- 11 Het is onduidelijk of de Utrechtse rechters het experiment van de Twentse studente
 12 kenden.
 13 LJN: BX8555, Rechtbank Utrecht (27 september 2012).
 14 Zie o.a. *Trouw*, 27 september 2012, ‘Vrijspraak in zaak Utrechtse dode peuter’.
 15 Aan het experiment van Grimmelikhuijsen en Meijer deden vooral hoger opgeleide,
 links stemmende respondenten met meer en minder voorkennis mee.
 16 Dat is opmerkelijk om dat velen buiten de nabijheid zich toch een goed beeld kunnen
 vormen van een ziekenhuis. Elders in dit hoofdstuk komt aan bod dat ‘de recht-
 spraak’ relatief ver van burgers afstaat. Dat doet vermoeden dat negatieve berichtge-
 ving over ‘een zaak’ bij een rechtbank, ook lang niet altijd impact zal hebben op wie
 niet in de nabijheid verkeert.
- 17 Malsch en Nijboer (2005:87) en Malsch (2013, deze bundel) verwijzen naar onder-
 zoek van de Britten Chapman e.a. die concluderen dat gericht verstrekken van
 informatie over afdoening van zaken en opleggen van straffen het vertrouwen in het
 strafrechtssysteem vergroot en de angst voor criminaliteit verkleint. Chapman e.a.
 erkennen echter de grote rol van het participatie-effect. Chapman et al (2002: 50)
*“The sheer act of engaging people in this type of exercise appears to be sufficient to
 bring about an improvement in attitudes”* in Elffers en De Keijser 2007:166).
- 18 Deze vraag is voorgelegd in een voorafgaande enquête onder 801 respondenten (zie
 bijlage). Vertrouwen in (andere) instituties: televisie 5,79; kranten 5,85; vakbonden
 5,84; rechtspraak 6,43; grote ondernemingen 5,51; Tweede Kamer 5,67; regering 5,49;
 wetenschap 7,11.
- 19 Deze vraag is voorgelegd aan de 671 respondenten die overbleven in de tweede
 enquête. Hetzelfde gemiddelde berekend, maar nu alleen voor deze respondenten
 is 6,47. Van hen geeft 74,8% een zes of hoger. Dat dit hoger is dan in de eerste enquête
 (72,3%) hangt samen met uitval van respondenten, een andere weegfactor én
 omdat het aantal ‘weet niet’ is gedaald. “Sommige mensen hebben veel vertrouwen
 in de rechtspraak, andere mensen hebben geen vertrouwen in de rechtspraak. Welke
 van de onderstaande drie uitspraken sluit het beste aan bij uw mening? Ik vind dat
 de rechtspraak in het algemeen wel te vertrouwen is; Ik twijfel of de rechtspraak
 in het algemeen te vertrouwen is; Ik vind dat de rechtspraak in het algemeen niet
 te vertrouwen is.”
- De Eurobarometer vraagt mensen of ze eerder wel of geen vertrouwen hebben in het
 rechtssysteem, waarbij ze de optie hebben aan te geven of ze geneigd zijn wel of niet
 te vertrouwen. De resultaten vertonen al langere tijd een schommeling rond de 60%
 van ‘geneigd te vertrouwen’. In 2004 vertoonde het vertrouwen in het rechtssys-
 teem een dieptepunt van 49%. Zie voor de bespreking van deze trend o.a. Croes 2011:
 302–304.

- 18 De twijfelaars scoren gemiddeld een 5,83, de vertrouwenden een 7,35, de niet-vertrouwenden een 3,85. Van de respondenten die vinden dat de rechtspraak in het algemeen wel te vertrouwen is, is ruim 80% daar (redelijk) zeker van. Van de respondenten die vinden dat de rechtspraak in het algemeen niet te vertrouwen is, is ongeveer 70% daarvan (redelijk) zeker. De 'twijfelaars' is niet gevraagd naar de mate van hun twijfel. Echter, 61% van de mensen die twifelen geven de rechtspraak niettemin een zes over hoger op de 1-10 schaal voor vertrouwen.
- 19 'Wilt u in maximaal vier kernwoorden opschrijven wat als eerste bij u opkomt als u aan de rechtspraak denkt?' De open antwoorden zijn gecodeerd in de 8 categorieën van tabel 1. Aan elke respondent zijn maximaal 2 codes toegekend (bijv. bij het antwoord: eerlijk, maar soms wel dwalingen: waarden + organisatiefouten). Daardoor tellen de percentages van alle categorieën op tot meer dan 100%.
- 20 Wordt de belangstelling nader gepeild, dan blijkt dat niet vertrouwens wel vaker dan twijfelaars geen enkele informatiebron voor de rechtspraak noemen en geen enkel type bericht over de rechtspraak interessant vinden.
- 21 Gepeild met twee gekoppelde vragen: Hebt u de afgelopen zes maanden actief naar informatie gezocht over de rechtspraak of rechters?; Wat voor soort informatie hebt u gezocht?
- 22 De vertrouwens, twijfelaars en niet vertrouwens antwoorden significant verschillend op de hier besproken stellingen op meestal niveau 0.01, maar minstens 0.05 (One-way Anova testen). Dat geldt niet voor de behoefte aan achtergrondinformatie en het oordeel over de media. In de tekst en de grafiek zijn echter steeds slechts enkele van de antwoordcategorieën opgeteld weergegeven (bijv. eens+helemaal eens). Daarmee gaan in de presentatie bepaalde verschillen tussen de groepen verloren.
- 23 Pearson's R -0,457, sign. 0,01. Dat uit zich ook in de verdeling over de drie groepen: van de vertrouwens stemt 6% (helemaal) in met deze stelling, van de twijfelaars 17% en van de niet vertrouwens 45%.
- 24 Twijfelaars en niet vertrouwens vinden significant veel vaker dat fouten in de rechtspraak te weinig worden gecorrigeerd (respectievelijk 71 en 89% tegen 42% van de vertrouwens).
- 25 Een alternatieve verklaring is dat de optie 'ik twijfel of de rechtspraak in het algemeen te vertrouwen is', respondenten uitnodigt die onverschilliger zijn, bijvoorbeeld omdat ze geen zin hebben om zich explicieter uit te spreken over dit onderwerp. Deze categorie is dan meer een 'restcategorie' dan een categorie respondenten die weloverwogen aangeeft 'het nog niet te weten'.
- 26 Op het congres Media en Recht van de Universiteit Leiden (11 mei 2012) vroegen persvoorlichters van twee rechtbanken zich af waarom journalisten in plaats van stukken te schrijven waaruit bleek dat ze het niet begrepen hadden, zich niet beter door hen lieten voorlichten. Zij konden het proces en vonnis immers nauwkeurig uitleggen. Overigens oordeelden althans enkele jaren geleden ook journalisten negatief over elkaars verslaglegging over rechtszaken (Malsch 2004).

- 27 Zowel het vertrouwen in rechters als het vertrouwen in eerlijkheid van strafprocessen namen toe gedurende het proces, zowel onder wie het hele proces volgde als wie dat niet deed. Van allen die het hele proces volgden had in het begin 53% en aan het eind 64% veel vertrouwen. Van degenen die óók nog op de PVV zeiden te stemmen steeg het vertrouwen van 34% kort voor de uitspraak naar 43% (na de uitspraak).
- 28 Een van de medewerkers aan de tv-serie De rechtbank vertelt in het artikel van Van der Kraats (2010) dat ze na afloop van een (gefilmde) zitting ouders moest meedelen dat hun kinderen wél uit huis geplaatst zouden worden, in tegenstelling tot wat de ouders hadden begrepen. Het programma was bedoeld om kijkers te informeren over de rechtspraak, maar intussen leverden 'buitenstaanders' in deze zaak nuttige feedback aan de rechters.
- 29 Wermink e.a. wijzen er op dat bij het nemen van beslissingen onder tijdsdruk stereotyperingen een grotere rol gaan spelen. Zij stellen dan ook voor uitgebreider onderzoek te doen naar wat er op zitting gebeurt. Als onvermoede stereotyperingen een belangrijke factor blijken te zijn, moet door de rechtspraak mogelijk geïnvesteerd worden in het doorbreken van stereotyperende patronen. De onderzoekers noemen dat temeer van belang, omdat gevangenisstraffen grote impact hebben op allerlei domeinen van het leven, zoals kansen op de arbeidsmarkt.
- 30 Willemsen Beheer/NOM, NJ 2009, 21; Van Boom noemt dit voorbeeld in zijn bijdrage voor het KNAW Akademie Colloquium 'Civil Justice: Thinking and Deciding by Civil Courts', 5 en 6 juli 2012.

LITERATUUR

- ASCOR (2011) *Onderzoek naar effect Wilders-proces op vertrouwen in rechters* (ongepubliceerd).
- Bauw, E., A.H. van Delden en F. van Dijk (2006) 'De toekomst van de rechtspraak', blz. 667–685 in E.R. Muller en C.P.M. Cleiren, *Rechterlijke Macht, Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer.
- Bos, K. van den en A.F.M. Brenninkmeijer (2012) 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak. De mens als informatieverwerkend individu' in *Nederlands Juristenblad*, 25 mei 2012, 21: 1451–1457.
- Bos, K. van den (2007) 'Procedurele rechtvaardigheid; beleving en implicaties' in *Werke aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bos, K. van den (2009) 'Rechtvaardigheid en onzekerheid', blz. 89–114 in W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) *De menselijke beslisser*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brants, C.H. en A.A. Franken 'Over de Criminal Cases Review Commission en de Commissie evaluatie afgesloten strafzaken' in *Delikt & Delinkwent* 2006, 7/51: 734–754.
- BTC Mediatest BV (2011) *Effect 'De Rechtbank' op kennis en houding, eindrapportage*, in opdracht van de Raad voor de rechtspraak.
- Bunt, G. van de, J.W. de Keijser en H. Elffers (2004) 'Responsieve rechters', blz. 7–33, in *Rechters in de media: Een knelkoppeling*, Rechtstreeks 2, Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Chapman, B., C. Mirrlees-Black en C. Brawn (2002) *Improving public attitudes to the criminal justice system: the impact of information*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Croes, M.T. (2011) 'Heeft de burger vertrouwen in de rechter?', blz. 301–324, in M. Hertogh en H. Weijers (red.) *Recht van onderop, Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Croes, M.T., H. Elffers en A. Klijn (2008), Leken en strafrechters vergeleken. Wagenaars' raadkameronderzoek en de discussie over punitiviteit en lekeninbreng, *Rechtstreeks* no.3.
- De Fine Licht, J. (2010) 'Do We Really Want to Know? Transparency and Priority Setting in Public Health Care', Paper prepared voor de 3^e ECPR Graduate Conference Dublin, 30 august tot 1 september 2010.
- Dekker, P. (2012) 'Vertrouwen we elkaar nog wel? Ja, hoor. Nederland is nog steeds een high trust society', blz. 16–23 in *Idee*, themanummer 'Vertrouwen, tussen vrijheid en controle', 33, 2, april.

- Dijk, E. van en M. Zeelenberg (2009) 'De (ir)rationaliteit van de beslisser', blz. 25–46 in W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) *De menselijke beslisser*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Elffers, H., J.W. de Keijser, P.J. van Koppen en L. van Haeringen (2007) 'Newspaper juries: A field experiment concerning effect of information on attitudes toward the criminal justice system', *Journal of Experimental Criminology* 3, 162–182.
- Farnsworth, W. (2007) *The legal analyst. A toolkit for thinking about the law*, Chicago: University of Chicago Press.
- Giard, R.W.M. (2011) Rechtspraak is een riskante onderneming. De noodzaak van een geïntegreerd, normatief kader', blz. 34–41 in *Expertise en Recht* 2011, 2.
- Giard, R.W.M. (2012) *Dokteren aan het aansprakelijkheidsrecht*, Boom Juridische Uitgevers.
- Gies, L. (2005) 'The Empire Strikes Back: Press Judges and Communication Advisers in Dutch Courts', blz. 450–472 in *Journal of Law and Society* 32, 3, september 2005.
- Giffin, K. (1967) 'The Contribution of Studies of Source Credibility to a Theory of Interpersonal Trust in the Communication Process' in *Psychological Bulletin*, vol. 68, no. 2: 104–120.
- Griffiths, J. (2011) 'Vertrouwen in de rechtspraak' in *Nederlands Juristenblad*, 22 april 2011, 16: 1028–1031.
- Griffiths, J. (2011) 'Vertrouwen in de rechtspraak (vervolg)', *Nederlands Juristenblad* 21 10–2011, afl. 36, blz. 2426–2430.
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012a) *Transparency & Trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (diss. Universiteit Utrecht).
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012b) 'Onbekend maakt onbemind? Over transparantie en vertrouwen' in *Idee*, themanummer 'Vertrouwen, tussen vrijheid en controle' 33, 2, april 2012: 34–38.
- Grimmelikhuijsen, S.G. en A.J. Meijer (2012) 'The Effects of Transparency on het perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment', *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, 5 november 2012, geraadpleegd via www.jpart.oxfordjournals.org/content/early/2012/11/02/jopart.muso48.short?rss=
- Hout, E., R.D. Friele en J. Legemaate (2009) 'De burger als klager in het tuchtrecht voor de gezondheidszorg: weinig klachten, mogelijk door geringe kennis van het tuchtrechtsysteem', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 153 (A 548).
- Kara, N. (2010) *Het vermogen om het vertrouwen in de Rechtspraak te herstellen. De invloed van communicatiestrategieën bij het herstel van vertrouwen in de Rechtspraak*, afstudeerscriptie Universiteit Twente.
- Keijser, J.W. de en H. Elffers (2004) 'Het geloof in de kloof: wederzijdse beelden van rechters en publiek', blz. 53–84, in Keijser, J.W. de en H. Elffers (red.) (2004) *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter, de wisselwerking tussen rechter en samenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- Keijser, J.W. de en H. Elffers (red.) (2004) *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter, de wisselwerking tussen rechter en samenleving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Keijser, J.W. de en H. Elffers (2009) 'Cross-Jurisdictional Differences in Punitive Public Attitudes?', *European Journal on Criminal Policy and Research* 15: 47–62.
- Klijn, A. en M. Croes (2007) 'Wil het volk ook meedoen? Burgers over hun bereidheid tot deelname aan de strafrechtspraak', blz. 81–102 *Leken en rechtspraak: moet, mag en wil de burger meedoen?*, *Rechtstreeks* no. 1, Den Haag, Raad voor de rechtspraak.
- Klijn, A. en M. Croes (2012) 'Het effect van de televisieserie 'De Rechtbank': beklijft het?', *Trema* 2012 9: 316–320.
- Koppen, P.J. (2003) *Verankering van rechtspraak; over de wisselwerking tussen burger, politie, justitie en rechter* (oratie), Deventer: Kluwer.
- Kraats, K.G.F. van der (2010) 'De oplossing voor de "vertrouwenscrisis"? Een tv-serie!', *Trema* 9: 394–397.
- Langbroek, P. M. (2006) 'Organisatieontwikkeling en kwaliteitszorg in de rechterlijke organisatie', blz. 115–142 in E.R. Muller en C.P.M. Cleiren, *Rechterlijke Macht, Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer.
- Leeuw, F.L. (2008) *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, oratie Maastricht.
- Lubbers, A.O. (2011) 'Hoe behoudt de belastingrechter op het punt van rechtsvinding en rechtsvorming het vertrouwen van de maatschappij?' *Weekblad fiscaal recht* (6890) 20 januari 2011: 62–67.
- Malsch, M. (2004) 'Persvoorlichting en rechtbankverslaggeving', blz. 34–69 in *Rechters in de media: Een knelkoppeling*, *Rechtstreeks* 2, Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Malsch, M. en J.F. Nijboer (2005) *De zichtbaarheid van het recht, openbaarheid van de strafrechtspleging*. Deventer: Kluwer.
- Malsch, M., T. Lavender en H. Nijboer (2006) 'Van kop tot staart. Helpt de motivering bij het begrijpen van schriftelijke strafvonnissen?' *Nederlands Juristenblad* 7: 365–368.
- Mediatest (2011) *Effect 'de Rechtbank' op kennis en houding, eindrapportage*, op verzoek van de Raad voor de rechtspraak.
- Muller, E.R. (2006) 'Rechterlijke macht in perspectief', blz. 707–723 in E.R. Muller en C.P.M. Cleiren, *Rechterlijke Macht, Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2011) *Klantwaardering Rechtspraak 2011, Onderzoek onder professionals en justitiabelen bij gerechten*, Amsterdam.
- Robinson, J.P., P.R. Shaver en L.S. Wrightsman (1991) *Measures of Personality and Social Psychological Attitudes*, California: Academic Press.
- Schee, E. van der en P.P. Groenewegen (2010) 'Determinants of public trust in complementary and alternative medicine' in *BMC Public Health* 2010, 10:128.

- Schee, E. van der, J.D. de Jong en P.P. Groenewegen (2012) 'The influence of a local, media covered hospital incident on public trust in health care', *European Journal of Public Health* 22, 4: 459–464.
- Scholtes, E. (2012) *Transparantie, icoon van een dolende overheid*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Velthoven, B.C.J. van (2011), 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure; procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 172, 31: 7–16.
- Velthoven, B.C.J. van (2012), 'Empirische kennis over de effecten van procedurele rechtvaardigheid geeft vooralsnog weinig houvast voor justitiële beleidsvorming', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 173, 4: 182–184.
- Wagenaar (2008) 'Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken, bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie' in *Research Memoranda* nr. 2, Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Wermink, H., J. de Keijser en P. Schuyt (2012) 'Verschillen in straftoemeting in soortgelijke zaken. Een kwantitatief onderzoek naar de rol van specifieke kenmerken van de dader', *Nederlands Juristenblad* 16 maart 2012, 11: 726–733.

BIJLAGE 1

1 OPZET ENQUÊTE

Deze bijlage geeft achtergrondinformatie bij én een aanvulling op data die in de hoofdttekst al zijn gepresenteerd.

1.1 AANPAK

De data zijn verkregen uit een onderzoek dat uit twee enquêtes bestond die kort na elkaar onder dezelfde steekproef zijn afgenomen. Van de respondenten zijn achtergrondgegevens beschikbaar over onder meer geslacht, leeftijd, opleiding, sociale klasse (opleiding en beroep), welstand (opleiding en inkomen) & keuze bij laatste verkiezingen. De eerste enquête (uitgezet door o.a. Tiemeijer (WRR) had betrekking op vertrouwen in de wetenschap, maar ging tevens in op vertrouwen in andere instituties. De tweede enquête (Jonkers, WRR) ging over opinies over de rechtspraak aan de hand van (deels open) vragen en stellingen. Gevraagd is naar eerste associaties met rechtspraak, vertrouwen in de rechtspraak in het algemeen, de mate van (on)zekerheid over (niet) vertrouwen in de rechtspraak, stellingen over betrouwbaarheid en functioneren van rechters, het persoonlijke belang bij (kunnen) vertrouwen in de rechtspraak, de persoonlijke belangstelling voor de rechtspraak, eigen ervaring met de rechtspraak, inschatting van eigen kennis van de rechtspraak en van eigen kansen/bejegening in een mogelijke rechtszaak, informatiebronnen over de rechtspraak, persoonlijke informatiebehoefte, recentelijk actief gezochte informatie, een oordeel over mediaberichtgeving over rechtspraak en tenslotte algemeen mediagebruik (televisie, kranten).

1.2 METHODE EN VERANTWOORDING

De vragenlijsten zijn afgenomen via internet door bureau Veldkamp onder Nederlandse burgers van 18 jaar en ouder. De eerste vragenlijst stond uit van 13 tot en met 19 september 2012; de tweede vragenlijst van 21 tot en met 27 september 2012. Voor beide onderzoeken is een reminder toegestuurd om de vragenlijst in te vullen. Er is een initiële steekproef getrokken van 1200 personen uit de TNS NIPObase. Aan het eerste onderzoek deden 801 respondenten (67%) mee. Zij zijn ook benaderd voor het tweede onderzoek, met een respons van 84 procent of 671 respondenten. De selectieve respons in beide onderzoeken is gecorrigeerd door middel van weging volgens normcijfers ontleend aan de zogenaamde Gouden Standaard. Tussen het eerste en tweede onderzoek is vooral sterker gecorrigeerd op leeftijd. Het eerste onderzoek leverde na weging (weegefficiëntie 90,8%) een effec-

tieve steekproef van 727 respondenten. Het tweede leverde na weging (weegefficiëntie 77,4%) een effectieve steekproef van 519 respondenten. In de analyse is vooral gebruik gemaakt van de tweede steekproef, soms – onder vermelding – van de eerste.

1.3 STELLINGEN OVER VERTROUWEN

Om meer zicht te krijgen op achtergronden van vertrouwen zijn stellingen over de rechtspraak voorgelegd die aansluiten bij de eerdergenoemde elementen van de perceptie van betrouwbaarheid, namelijk eerlijkheid (E), competentie (C) en welwillendheid (W) (Grimmelikhuijsen en Meijer 2012).¹ De stellingen betroffen zowel ‘de (organisatie van de) rechtspraak’, ‘rechters’ en recht(-zaken) in het algemeen. Daarnaast zijn stellingen opgenomen over het belang van kunnen vertrouwen en over inschatting van eigen kansen voor de rechter (I=Individu). De stellingen konden beantwoord worden met helemaal oneens, oneens, neutraal, eens, helemaal eens, weet niet. Onderstaand de antwoorden in percentages op de stellingen die in twee blokken zijn voorgelegd.² De in de hoofdtekst en bijlage weergegeven percentages zijn steeds op hele getallen afgerond.

Tabel 1 Stellingen, respons

In %	(Helemaal) mee oneens	Neutraal	(Helemaal) mee eens	Weet niet.
<i>Blok 1</i>				
1E Rechters zijn eerlijk en betrouwbaar ³ (s1)	9	32	56	3
2C In de rechtspraak worden gemaakte fouten te weinig gecorrigeerd ⁴ (s3)	11	25	57	7
3E Arm en rijk hebben gelijke kansen voor de rechter ⁵ (s2)	43	21	33	3
4E Rechters zijn onpartijdig en onafhankelijk (s1)	15	37	45	3
5C Het duurt te lang voordat rechtszaken zijn afgehandeld ⁶ (s3)	2	14	80	3
6W Rechters wegen voldoende de belangen van beide partijen (s1)	20	36	39	6
7W Rechters zijn goed op de hoogte van wat er in de samenleving speelt ⁷ (s1)	23	33	38	7
8C Rechters werken heel zorgvuldig (s1)	12	37	45	6
9E In Nederland krijgen mensen de straf die ze verdienen (s3)	63	20	15	3
10C Rechters veroordelen te vaak onschuldige mensen (s3)	33	44	10	13
11C De rechtspraak doet voldoende om de onpartijdigheid van rechters te garanderen (s1)	12	46	32	11
<i>Blok 2</i>				
12E Als je in Nederland je recht wilt halen, kan dat ⁸ (s2)	19	34	44	3
13W De rechters leggen hun beslissingen onvoldoende uit in begrijpelijke taal ⁹ (s3)	20	28	43	9
14I Het maakt mij persoonlijk niet zoveel uit of rechters te vertrouwen zijn	84	13	2	2
15I Ik weet niet of ik in een rechtszaak wel een eerlijke kans zou maken (s2)	38	36	19	7
16E De rechtspraak is toegankelijk voor iedereen (s2)	24	29	41	5
17C Rechters houden elkaar de hand boven het hoofd als er fouten gemaakt zijn (s3)	12	36	39	13
18I Mensen zoals ik zullen voor de rechter altijd in het nadeel zijn (s2)	50	30	14	6

Op slechts enkele stellingen zijn de meningen vrij uitgesproken. Veruit de meeste respondenten zijn het (helemaal) oneens met stelling 14 dat het niet zoveel uitmaakt of rechters te vertrouwen zijn en met de stelling dat mensen in Nederland de straf krijgen die ze verdienen. Nog een fors aantal mensen (43%) is het (helemaal) oneens met de stelling dat arm en rijk gelijke kansen hebben voor de rechter. Met stelling 18 dat mensen zoals zij voor de rechter altijd in het nadeel zullen zijn, is precies de helft het (helemaal) oneens. In meerderheid zijn de respondenten het (helemaal) eens op de stelling 1 dat rechters eerlijk en betrouwbaar zijn, stelling 2 dat in de rechtspraak gemaakte fouten te weinig worden gecorrigeerd en stelling 5 dat het te lang duurt voordat rechtszaken zijn afgehandeld.

1.4 VRAGEN EN STELLINGEN OVER INFORMATIE

Informatie over belangstelling, kennis en informatievoorziening – en behoefte is verkregen door te vragen naar belangrijke bronnen van informatie, interesse voor nieuwsberichten, mediagebruik, en het eventueel actief opzoeken van nieuws over rechters en rechtspraak. In reactie op vragen naar belangstelling en inschatting van de eigen kennis zijn de antwoorden als volgt: 52 procent van de respondenten heeft redelijk wat tot veel belangstelling; 48 procent van de respondenten heeft geen of weinig belangstelling. Bijna de helft (49%) van alle respondenten noemt de eigen kennis redelijk tot heel groot. Uit de enquête blijkt geen verband tussen algemene, zelf ingeschatte kennis en vertrouwen. Dat verband is er wel tussen (zelf ingeschatte) preciezere kennis over hoe procedures voor de rechter verlopen en over waar specifieke uitspraken te vinden zijn (zie stellingen in tabel 3). Van alle respondenten heeft 9 procent de laatste zes maanden voor de enquête actief informatie gezocht over de rechtspraak of rechters.

Kranten, televisie en radio zijn absolute nummer 1 als informatiebron, daarna internet en verhalen van vrienden en familie. Hoewel media veruit de belangrijkste informatiebron zijn, blijken respondenten niet heel tevreden met de mediaberichtgeving, zoals uit de stellingen over de media (tabel 3) naar voren komt.

Tabel 2 Wat zijn uw belangrijkste informatiebronnen over de rechtspraak?¹⁰

Meerdere antwoorden mogelijk	
<i>In %</i>	
Kranten, televisie en radio	85
Internet	48
Verhalen/ervaringen van familieleden en vrienden	22
Televisieserie De Rechtbank	16
Juridische dienst- of hulpverlener, zoals een advocaat of bureau rechtshulp	14
Bezoek zittingen van een rechtbank	10
Zelf of familieleden/vrienden werkzaam (geweest) in de rechtspraak	8
Sociale media (zoals twitter, facebook, blogs)	8
Geen informatiebronnen	7
Zelf een juridische opleiding gevolgd	6
Anders (o.a. eigen ervaring, beroepen als tolk, maatschappelijk werker)	3
Open dagen van rechtbanken	2

Tabel 3 Stellingen, respons (at random voorgelegd)

In %	(Helemaal) mee oneens	Neutraal	(Helemaal) mee eens	Weet niet.	
<i>Blok 3</i>					
19	Media zouden vaker moeten berichten over wat goed gaat in de rechtspraak	5	36	54	5
20	Ik vind de rechtspraak voldoende open over het functioneren van rechters	28	44	17	11
21	Er is voldoende informatie om vast te stellen of de rechtspraak te vertrouwen is	22	45	22	12
22	In de media gaat het te vaak alleen over strafrecht en criminaliteit	11	30	54	5
23	Als ik iets lees of hoor over de rechtspraak, wil ik graag meer achtergrondinformatie	17	36	43	4
24	Media geven over het algemeen een goed beeld van de rechtspraak	28	44	20	8
25	Het is goed dat dossiers van verdachten en procespartijen niet voor iedereen openbaar zijn	12	24	61	4
26	Ik heb een goed beeld van hoe procedures voor de rechter verlopen (s2)	35	41	18	6
27	Als ik de uitspraak in een specifieke zaak wil achterhalen, weet ik die te vinden	31	32	25	12

Een meerderheid van de respondenten is van mening dat de media te veel over strafrecht en criminaliteit berichten en te weinig over wat goed gaat in de rechtspraak. Ook Van Spanje & De Vreese (2013, deze bundel) constateren dat in de media de afgelopen jaren vaker negatieve berichten over de rechtspraak verschijnen.¹¹ Het feit dat zo'n 52 procent met neutraal of 'weet niet' antwoordt op de stelling dat media een goed beeld van de rechtspraak geven, wijst er overigens ook op dat het een lastig te beantwoorden vraag is. In tabel 3 valt verder nog op dat een zeer duidelijke meerderheid ermee instemt dat het goed is dat dossiers van verdachten en procespartijen niet voor iedereen openbaar zijn. Dat de meeste respondenten vinden dat er teveel over strafrecht en criminaliteit wordt bericht, blijkt niet uit hun belangstelling: berichten over strafzaken/zaken over criminaliteit en strafhoogte hebben integendeel de hoogste interesse.

Tabel 4 Voor welke berichten over rechtspraak hebt u interesse?

Meerdere antwoorden mogelijk	
<i>In % van het aantal respondenten dat het betreffende item noemt</i>	
Strafzaken/zaken over criminaliteit	59
De hoogte van de straf	48
Hoe rechters tot hun uitspraak zijn gekomen	45
Zaken tegen de overheid	30
Hoe rechters in vergelijkbare zaken hebben besloten	28
Zaken tussen particulieren of bedrijven	25
Fouten van rechters	22
Achtergrondinformatie over de partijen of de verdachte	21
Ik vind berichten over de rechtspraak nooit interessant	18
Wrakingen van rechters	10
Hoe rechters benoemd worden	9
Politieke achtergrond van rechters	9
Anders ¹²	3

De beperkte interesse voor rechters valt op: minder dan 10 procent van de respondenten is geïnteresseerd in wrakingen, hoe rechters benoemd worden en hun politieke achtergrond.

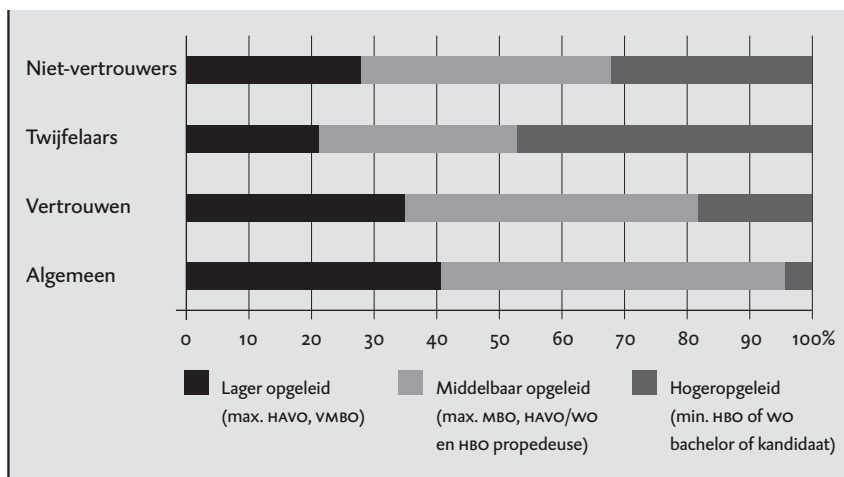
1.5 NADERE ACHTERGRONDEN: ERVARING MET DE RECHTSPRAAK EN OPLEIDING

Ervaring

34 procent van de respondenten geeft aan dat zijzelf of een naast familielid wel eens betrokken zijn geweest als slachtoffer, getuige, verdachte of partij in een rechtszaak.

Opleiding

Opleidingsgegevens zijn standaard voorhanden over de respondenten. Er is een duidelijke afname in gemiddelde opleiding van vertrouwens – niet vertrouwens.

Figuur 1 Opleidingsniveau naar mate van vertrouwen

1.6 DIMENSIES ACHTER VERTROUWEN

Bij het formuleren van de stellingen is ervan uitgegaan dat vertrouwen in de rechtspraak wordt bepaald door drie aspecten, namelijk de (waargenomen) eerlijkheid, competentie en welwillendheid van rechters en de rechtspraak. Gepoogd is om deze concepten in stellingen te operationaliseren. Om te controleren of dit goed is gelukt en de veronderstelde driedeling daadwerkelijk wordt weerspiegeld in de resultaten, zijn deze (uit tabel 1 + stellingen 26 en 27 uit tabel 3) onderzocht door middel van een factoranalyse. Dat levert inderdaad drie achterliggende dimensies of factoren op. Elke dimensie bestaat uit een serie stellingen. De dimensie waartoe een stelling is te rekenen is in de tabel aangegeven met een S1, S2 of S3 achter de stelling.¹³ Deze drie dimensies zijn enigszins, maar niet volledig vergelijkbaar met eerlijkheid, welwillendheid en competentie. De dimensies kunnen, afgaande op de inhoud van de stellingen die ze beschrijven, worden aangeduid met de volgende labels:

- 1 eigenschappen of waarden waaraan rechters (moeten) voldoen (Cronbachs alpha: 0,90);
- 2 gelijke of eigen kansen voor de rechter (Cronbachs alpha 0,79);
- 3 concreet functioneren van rechters in de rechtspraak (strafhoogte, fouten van rechters) (Cronbachs alpha 0,70).

1.7 VERKLAREN VAN VERTROUWEN UIT DIMENSIES

Een regressieanalyse waarbij de gemiddelde scores op de drie genoemde dimensies als onafhankelijke variabelen worden ingevoerd, en vertrouwen op de 1–10 -schaal als afhankelijke variabele, levert een verklaarde variantie van 37 procent. Met een regressieanalyse waarbij vertrouwen als afhankelijke variabele is gekozen, met dezelfde, maar nu losse stellingen als onafhankelijke variabelen, wordt een verklaarde variantie van 41 procent gevonden. De samen meest voorspellende stellingen zijn 1) Rechters werken heel zorgvuldig; 2) Mensen zoals ik zullen voor de rechter altijd in het nadeel zijn; 3) Rechters zijn eerlijk en betrouwbaar; 4) In de rechtspraak worden gemaakte fouten te weinig gecorrigeerd; 5) Als je in Nederland je recht wilt halen, kan dat. De tweede en vijfde stelling correleren negatief met vertrouwen: hoe meer men het daarmee eens is, des te lager is het vertrouwen.

1.8 VERKLAREN VAN VERTROUWEN UIT ACHTERGRONDFACTOREN

Als diverse achtergrondfactoren worden meegenomen in een regressieanalyse (opleiding, sociale klasse, welstand, institutioneel vertrouwen, anomie, sociaal vertrouwen en eigen ervaring met de rechtspraak), blijken enkele achtergrondfactoren in het bijzonder bij te dragen aan de verklaarde variantie van vertrouwen op de 1–10 -schaal. Institutioneel vertrouwen, sociale klasse, anomie en sociaal vertrouwen verklaren samen 50 procent van de variantie in vertrouwen. Institutioneel vertrouwen is de factor met de grootste voorspellingskracht. Dat mag echter niet verbazen, omdat vertrouwen in de rechtspraak tot op zekere hoogte kan worden beschouwd als een uiting van institutioneel vertrouwen. Beide concepten liggen inhoudelijk dicht bij elkaar. Wordt institutioneel vertrouwen weggelaten uit de regressieanalyse, dan leveren sociaal vertrouwen, sociale klasse, score op anomie en eigen ervaring¹⁴ samen een (aanmerkelijk lagere) verklaarde variantie van 30 procent. Combinaties van achtergrondfactoren met scores op losse stellingen leveren hogere verklaarde varianties, maar die worden hier nu niet nader besproken.

Sociale klasse is gebaseerd op vijf niveaus (hoog-laag, A, B1, B2, C en D) bepaald door opleiding en beroep. Het hoogste niveau (A) betreft een combinatie van een opleiding op minimaal MBO niveau + zelfstandig ondernemerschap en/of een hogere of leidinggevende functie; het laagste niveau (D) betreft een combinatie van een opleiding op maximaal MAVO met niet-werkzaamheid (pensioen, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid).

Onder *anomie* wordt vaak het niet erkennen van wetten verstaan, maar een tweede en in dit verband gebruikte betekenis betreft onzekerheid en frustratie over de ervaren veranderingen in normen en zekerheden in de samenleving.

Om *anomie* te meten is een gemiddelde berekend uit antwoorden op vier stellingen.¹⁵

Sociaal vertrouwen betreft het vertrouwen in (vreemde) anderen en is gemeten met vier stellingen.¹⁶ De schalen voor anomie en sociaal vertrouwen zijn onderling sterk gecorreleerd (Pearson's R -0.544).

Voor *institutioneel vertrouwen* is het gemiddelde berekend van scores op een schaal 1-10 voor vertrouwen in televisie, kranten, vakbonden, grote ondernemingen, de Tweede Kamer, de regering en de wetenschap.

NOTEN

- 1 De stellingen over eerlijkheid vormen een schaal met Cronbach's alpha .78, de stellingen over competentie en welwillendheid samen, een schaal met Cronbach's alpha .77. Cronbach's alpha is een maat die aangeeft in hoeverre de items van een schaal daadwerkelijk aan elkaar gerelateerd zijn, en dus verondersteld kan worden dat zij hetzelfde onderliggende concept meten. Over het algemeen wordt een alpha vanaf 0,7 acceptabel geacht, en vanaf 0,8 als goed.
- 2 Het tweede stellingenblok is at random voorgelegd; het eerste stellingenblok niet om er voor te zorgen dat de stelling "Rechters zijn onpartijdig en onafhankelijk" voorafging aan de stelling "De rechtspraak doet voldoende om de onpartijdigheid van rechters te garanderen".
- 3 Afkomstig uit serie stellingen over functioneren politie en rechtspraak, oratie Van Koppen. Zie ook Geschillenbeslechtingsdelta 2009 (2010).
- 4 N.a.v. werk van Gleeson, geciteerd in Croes (2011).
- 5 Naar een stelling uit de Geschillenbeslechtingsdelta 2009 (2010).
- 6 Afgeleid van vraag Justitie Issue Monitor (besproken in Van der Meer 2004).
- 7 Afgeleid van vraag uit NIPO-enquête, uitgevoerd in opdracht van NSCR, genoemd in vragenlijst Klijn en Croes 2007.
- 8 Gebaseerd op vraag Justitie Issue Monitor (besproken in Van der Meer 2004).
- 9 Gebaseerd op vraag uit enquête nipo, uitgevoerd in opdracht van NSCR, genoemd in vragenlijst Klijn en Croes 2007.
- 10 (Aangepaste) vraag uit evaluatie tv-serie De rechtbank, Mediatest, in opdracht van de Raad voor de rechtspraak.
- 11 Terwijl het vertrouwen min of meer constant blijft. Deze auteurs concluderen daaruit dat (ook negatieve) berichtgeving vermoedelijk niet zoveel (duurzame) impact heeft op vertrouwen.
- 12 Hier wordt opmerkelijk vaak in de trant van 'weet niet' en 'geen interesse' geantwoord. Twee keer wordt het om genoemd, 1 keer slachtoffers.
- 13 Sommige stellingen scoren op dimensies S1 én S2, wat betekent dat ze – niet verwonderlijk – deels afhankelijk van elkaar zijn. Stellingen 3, 12, 15, 16 en 18 scoren ook (soms nog positiever) op S1. Ze zijn voor de verdere analyse tot S2 gerekend, resulterend in een iets lagere Cronbachs alpha voor S1 als een veel hogere Cronbachs alpha voor S2. Stelling 27 scoort ook op S2, maar de schaal wordt coherenter door weglating van deze stelling.
- 14 Eigen ervaring correleert negatief met vertrouwen (1-10) (Pearson's R, 0,200, sign. 0,01).

- 15 Alles verandert tegenwoordig zo snel dat je vaak nauwelijks meer weet wat goed en slecht is; De toekomst ziet er slecht uit; Vroeger leefden de mensen prettiger dan nu; Alles is tegenwoordig zo verwarrend dat ik niet meer goed weet hoe ik mij moet gedragen (Cronbachs alpha:0.71). Vijfpuntsschaal (helemaal eens – oneens, weet niet). Deze stellingen zijn voorgelegd aan de helft van respondenten in de eerste enquête.
- 16 Over het algemeen zijn de meeste mensen wel te vertrouwen; Je kunt niet voorzichtig genoeg zijn in de omgang met mensen; De mensen geven niet meer om elkaar; De meeste mensen zijn alleen maar uit op eigen voordeel (Cronbachs alpha: 0.70). De eerste twee zijn overgenomen uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCP. Vijfpuntsschaal (helemaal eens – oneens, weet niet).

OVER DE AUTEURS

Maurice Adams studeerde aan de universiteiten van Maastricht, Leuven en Oxford. Hij promoveerde in 1997 aan de KU Leuven. Van 1997 tot 2007 was hij als professor voor grondslagen van het recht verbonden aan de Universiteit Antwerpen, en sinds 2007 als hoogleraar Encyclopedie van het recht aan de Tilburg Law School. Sinds 2012 is hij namens het vfonds tevens hoogleraar Democratische rechtsstaat aan Tilburg Law School. Aan de universiteiten van Antwerpen en Leuven is hij gasthoogleraar. Hij publiceerde over de regulering van euthanasie, rechtspleging, de relatie tussen recht en politiek, en over de methodologie van rechtsvergelijking. Hij is verkozen lid van de *Académie Internationale de droit comparé*.

Meike Bokhorst is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid waar ze werkt aan een adviesrapport over overheidstoezicht en een verkenning over transparantie en rechtspraak. Daarnaast schrijft ze een proefschrift over legitimiteit van alternatieve regulering bij de Universiteit van Tilburg. Hiervoor werkte ze als onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer en als beleidsmedewerker bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie. Ze studeerde filosofie met journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen en deed een bachelor Politicologie aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden.

Dennis Broeders is senior wetenschappelijk medewerker en projectcoördinator bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Den Haag. Hij is tevens als onderzoeker verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn onderzoek richt zich op de toepassing van moderne surveillance technieken in het overheidsbeleid, in het bijzonder het migratiebeleid, en internet governance. Hierover publiceerde hij ondermeer in *American Behavioral Scientist*, *International Sociology*, *West European Politics* en *The British Journal of Criminology*. Hij was tevens als gastonderzoeker verbonden aan het WZB in Berlijn (2008) en aan het Oxford Internet Institute (2011).

Dick Broeren werkt sinds 2006 bij de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg, eerst als *legal editor*, thans als docent bij het Departement Privaatrecht. Hij studeerde Engelse Taal- en Letterkunde aan de universiteiten van Utrecht en Glasgow, en Rechtsgeleerdheid aan de universiteiten van Utrecht en Tilburg. Van 2006 tot 2012 was Dick Broeren *Assistant Editor* van het *Electronic Journal of Comparative Law*. Hij doceert juridisch vertalen bij de Stichting Instituut van Gerechtstolken en -Vertalers en is gastdocent tekstredactie bij ITV Hogeschool voor Tolken en Vertalen.

Henk Griffioen is medior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en gastmedewerker bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Leidse rechtenfaculteit. Hij publiceerde in uiteenlopende juridische tijdschriften over onderwerpen behorend tot het staatsrecht, het Europese constitutioneel- en bestuursrecht, alsmede over de thematiek van het WRR-rapport *iOverheid* waaraan hij meewerkte. Hij rondt een proefschrift af over de betekenis van het legaliteitsbeginsel op het snijvlak van nationaal en Europees recht.

Ernst Hirsch Ballin is hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University en hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam. Hij promoveerde in 1979 cum laude aan de Universiteit van Amsterdam op het onderwerp 'Publiekrecht en beleid' en vervulde verschillende functies in rechtspraak en wetenschap. Van 1989-1994 en 2006-2010 was hij minister van Justitie. Hij is sinds 2005 lid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).

Petra Jonkers studeerde politicologie in Leiden. In 2003 promoveerde zij aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid in Nijmegen op een rechtssociologisch proefschrift naar de invloed van de wijze van totstandkoming van wetgeving op de uitvoering. Zij was eerder werkzaam als docent aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de UvT en bij het project Toegang tot het Recht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Sinds 2004 is zij stafmedewerker bij de WRR.

Marijke Malsch is senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) te Amsterdam. Daarnaast is zij rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Haarlem en het Gerechtshof Den Bosch. Zij doet onderzoek naar en publiceert over de volgende onderwerpen: de inbreng van leken in de rechtspraak, de rol van deskundigen in de strafrechtspleging, belagingswetgeving, het proces-verbaal van verdachtenverhoren, en de openbaarheid van de strafrechtspleging. Daarnaast verzorgt zij het vak Recht & Praktijk bij de Vrije Universiteit.

Jesse van der Mijl was in 2012 lid van de wetenschappelijke staf van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de projectgroep 'Rechtspraak en Transparantie'. Aan de Universiteit van Tilburg studeerde hij Bedrijfscommunicatie en Digitale Media en deed onderzoek naar individualisering en persuasieve communicatie. Als onderdeel van het traineeprogramma van Het Expertise Centrum studeerde hij Public Information Management aan TiasNimbas Business School. Van der Mijl werkte onder andere in de woningbranche, bij het ROC Midden Nederland en het Openbaar Ministerie. Op dit moment werkt hij als projectadviseur voor Deloitte.

Corien Prins was raadslid in de achtste Raadsperiode (2008-2012) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor het project Rechtspraak en Transparantie. Aan de Universiteit van Tilburg is zij momenteel decaan van de Faculteit Rechtsgeleerdheid en tevens als hoogleraar Recht en Informatisering verbonden aan het Tilburg Institute for Law, Technology, and Society (TILT). Prins was tussen 1994 en 2008 voorzitter/directeur van dit onderzoeksinstituut. Corien Prins studeerde aan de Rijksuniversiteit Leiden Slavische Taal- en Letterkunde alsmede Rechtsgeleerdheid en promoveerde aan deze universiteit in november 1991. Na haar promotie was zij als visiting professor verbonden aan Hastings College of Law, University of California, San Francisco. Prins is lid van de Koninklijke Akademie van Wetenschappen (KNAW).

Marijn Sax (1990) is als stagiair van augustus 2012 tot en met februari 2013 werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Daarvoor behaalde hij een bachelor in de politicologie (hoofdrichting politieke theorie en gedrag) en een bachelor in de filosofie (specialisatie ethiek) aan de Universiteit van Amsterdam.

Joost van Spanje is universitair docent politieke communicatie, Universiteit van Amsterdam. Zijn proefschrift (Europees Universitair Instituut, Florence) won de NKWP Jaarprijs Politicologie 2010 als het beste van 52 politicologische dissertaties verdedigd in 2009. Verder is hij winnaar van een NWO Veni subsidie (€250.000). Joosts onderzoek richt zich op de kwaliteit van de democratie in het algemeen, en op reacties tegen anti-immigratiepartijen in West-Europa in het bijzonder. Als jurist (Nederlands recht, UvA) onderzoekt hij o.a. juridische reacties, zoals partijverboden (bijv. CP'86 en NPD) en strafvervolgving van politici (bijv. Wilders en Le Pen). Verder richt hij zich op media-effecten op het vertrouwen van burgers in instituties, waaronder de rechtspraak.

Will Tiemeijer (1964) studeerde Nederlandse Taal- en Letterkunde aan de Universiteit van Utrecht. Van 1989 tot 2007 werkte hij bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschappen in diverse functies, vooral op het gebied van communicatie en onderzoek. In 2006 promoveerde hij aan de Universiteit van Tilburg op het proefschrift *Het geheim van de burger; over staat en opinieonderzoek*. Sinds 2007 werkt hij bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De laatste jaren houdt hij zich intensief bezig met onderwerpen op het gebied van psychologie, politiek en beleid.

Claes de Vreese is sinds 2005 hoogleraar politieke communicatie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is directeur van The Amsterdam School of

Communication Research ASCoR en van de landelijke onderzoeksschool Netherlands School of Communication Research. De Vreese is lid van de Jonge Akademie van de KNAW en van de sociaal-wetenschappelijke Raad van de KNAW.

René Westra was van 2007 tot 2012 directeur bedrijfsvoering van het Gerechtshof te Arnhem. Hij studeerde bestuurskunde en specialisatie bedrijfskunde aan de TH Twente. Was universitair docent bestuurskunde en organisatiekunde aan de KUB, organisatieadviseur (partner adviesbureau) en leidinggevende bij het ministerie van Financiën (hoofd vestiging FIOD). Vervolgens hoofd van het Financieel Expertisecentrum te Amsterdam, een nieuwe samenwerkingsorganisatie van DNB, AFM, AIVD, Belastingdienst, FIOD, MOT, Openbaar Ministerie en Politie op het terrein van de integriteit van de financiële sector en aanpak van terrorismefinanciering. Gepromoveerd in Leiden op een proefschrift over sturing in en van de strafrechtelijke keten (2006). Daarnaast lid van de gemeenteraad van Arnhem.

Willem Witteveen (Rotterdam, 1952) is hoogleraar Rechtstheorie en Retorica aan de Universiteit van Tilburg. Hij is tevens gasthoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven en in het najaar van 2012 visiting professor bij Venice International University. Witteveen studeerde politieke wetenschappen (staatkundige studierichting) aan de Rijksuniversiteit Leiden waar hij vervolgens werkte als wetenschappelijk medewerker staatsrecht en in 1998 cum laude promoveerde op een proefschrift over de relevantie van de klassieke retorica voor het moderne recht. In 1990 werd hij hoogleraar Encyclopedie in Tilburg waar hij tot op heden werkt. Van 1998 tot 2006 was hij lid van de Eerste Kamer voor de PvdA. Daarna was hij een van de initiatiefnemers van de Tilburgse bacheloropleiding liberal arts and sciences en fungeerde daarbij vier jaar als Dean.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsgroei (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijftienvijf jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)
Tweede raadsperiode (1978-1982)
- 17 Etnische minderheden (1979)
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)
Derde raadsperiode (1983-1987)
- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering
Deel 2: Pre-adviezen

- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europese Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ict voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europese Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)
- 73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
- 74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
- 75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
- 76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
- 77 Investeren in werkzekerheid (2007)
- 78 Europa in Nederland (2007)
- 79 Identificatie met Nederland (2007)
- 80 Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud (2008)
- 81 Infrastructures. Time to Invest (2008)

Achtste raadsperiode (2008-2012)

- 82 Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid (2008)
- 83 Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren (2009)
- 84 Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt (2010)
- 85 Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid (2010)
- 86 iOverheid (2011)
- 87 Publieke zaken in de marktsamenleving (2012)
- 88 Vertrouwen in burgers (2012)

Rapporten aan de Regering nrs. 1 t/m 67 en publicaties in de reeks Voorstudies en achtergronden zijn niet meer leverbaar. Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.

Rapporten aan de Regering vanaf nrs 68 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BC Amsterdam (www.aup.nl).

WEBPUBLICATIES

Zevende raadsperiode (2003–2007)

- WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
- WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
- WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
- WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
- WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
- WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
- WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
- WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
- WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
- WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje
- WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
- WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
- WP 14 Climate strategy: Between ambition and realism
- WP 15 The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch eu policy-making
- WP 16 Europe in law, law in Europe
- WP 17 Faces of Europe: Searching for leadership in a new political style
- WP 18 The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
- WP 19 Citizens and the legitimacy of the European Union
- WP 20 No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
- WP 21 Actor paper subnational governments: Their role in bridging the gap between the eu and its citizens
- WP 22 The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels
- WP 23 Europe in parliament: Towards targeted politicization
- WP 24 Europe in the Netherlands: Political parties
- WP 25 The eu Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
- WP 26 How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?
- WP 27 Connection, consumer, citizen: Liberalising the European Union gas market
- WP 28 Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
- WP 29 The accession of Turkey to the European Union: The political decision-making process on Turkey in The Netherlands
- WP 30 The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
- WP 31 Encapsulating services in the 'polder': Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
- WP 32 Zorgen over de grens
- WP 33 De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit
- WP 34 In debat over Nederland

Achtste raadsperiode (2008–2012)

- WP 35 Veel voorkomende criminaliteit
- WP 36 Gevaarlijke stoffen
- WP 37 ICT en internet
- WP 38 Voedsel en geneesmiddelen
- WP 39 Waterbeheer en waterveiligheid
- WP 40 Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking
- WP 41 Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie
- WP 42 Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld
- WP 43 Internationalisering en Europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland
- WP 44 Praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning : een inventarisatie
- WP 45 Het landelijk EPD als blackbox: besluitvorming en opinies in kaart
- WP 46 Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos
- WP 47 Over de rolverdeling tussen overheid en burger bij het beschermen van identiteit
- WP 48 eCall Blackbox
- WP 49 Blackbox-onderzoek veiligheidshuizen
- WP 50 Goed opdrachtgeverschap jegens ICTU
- WP 51 Het biometrische paspoort in Nederland: crash of zachte landing?
- WP 52 De prijs van heupen en knieën
- WP 53 Vitaal en bevlogen
- WP 54 Procedures en problemen op de markt voor reïntegratiedienstverlening
- WP 55 Securization in the Netherlands shaped by and shaping regulation
- WP 56 Hallmarking Halal
- WP 57 Markets and public values in healthcare
- WP 58 Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden
- WP 59 'Location based privacy' in constellaties van publiek-private verantwoordelijkheid
- WP 60 Landelijk overgewichtbeleid gespiegeld aan kennis uit de gedragswetenschappen
- WP 61 Public interests in the implementation of the EU ETS in the Netherlands: stakeholder perspectives
- WP 62 Overheidstoezicht door de inspectie voor de gezondheidszorg
- WP 63 Van maakbaar naar betekenisvol bestuur: een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie
- WP 64 Sectorstudie toezicht hoger onderwijs
- WP 65 Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking
- WP 66 Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie
- WP 67 Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media
- WP 68 Rechter aan het woord over transparantie

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
- 9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
- 10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
- 11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tussen traditie, politiek en rechtsstaat
- 12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.) (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
- 13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers en G.J. Kronjee (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
- 14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
- 15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid
- 16 J.J.C. Voorhoeve (2007) From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts
- 17 M. Grever en K. Ribbens (2007) Nationale identiteit en meervoudig verleden
- 18 B. Nootboom and E. Stam (eds.) (2008) Micro-foundations for Innovation Policy
- 19 G. Arts, W. Dicke and L. Hancher (eds.) (2008) New Perspectives on Investments in Infrastructures

Achtste raadsperiode (2008-2012)

- 20 D. Scheele, R. van Gaalen en J. van Rooijen (2008) Werk en inkomsten na massaontslag: de zekerheid is niet van de baan
- 21 Monique Kremer, Peter van Lieshout and Robert Went (eds.) (2009) Doing Good or Doing Better. Development Policies in a Globalizing World
- 22 W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009) De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag
- 23 Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag en Steven Schouten (red.) (2010) Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen
- 24 M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (red.) (2010) Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid
- 25 Dennis Broeders, Colette (M.K.C.) Cuijpers en Corien (J.E.J.) Prins (red.) (2011) De Staat van informatie

Alle Verkenningen zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

Speelruimte voor transparantere rechtspraak

De rechterlijke macht staat sterk in de maatschappelijke belangstelling en wordt herhaaldelijk uitgedaagd meer van 'zichzelf te laten zien'. Het publiek moet via live-beelden het doen en laten in de rechtszaal kunnen volgen, rechters hebben volgens de minister aan hun 'imago' te werken en de samenleving wenst inzicht in de kosten en baten van het 'product' geschilbeslechting. Er is, zowel binnen als buiten de rechtszaal, een roep om transparantie, in de zin van moderne varianten van de klassieke openbaarheid van rechtspraak. Centraal in deze verkenning staat de vraag in hoeverre de rechtspraak haar werkwijze en strategie moet aanpassen in het licht van deze ontwikkeling. Wat is, als het op transparantie aankomt, een gerechtvaardigde vraag vanuit de samenleving en waar begint een onwenselijke inmenging met de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht? Tot op heden heeft dit instituut de kaarten in hoofdzaak ingezet op transparantie in de zin van meer zichtbaarheid en begrijpelijkheid. Het is de vraag of dat voldoende zal zijn. Deze verkenning beoogt vanuit een diversiteit aan invalshoeken en veel nieuw empirisch materiaal – burgers en rechters zelf aan het woord – een bijdrage te leveren aan dit vraagstuk.

In *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* gaan auteurs als Ernst Hirsch Ballin, Willem Witteveen, Claes de Vreese, Maurice Adams, Corien Prins en vele andere auteurs in op de thematiek van transparantie en rechtspraak.



ISBN 978 90 8964 5463