

rechtstreeks 2023 nr 1



Raad voor de
rechtspraak

Vertrouwen in de rechtspraak

**Frank van Tulder
en Albert Klijn**

Meer (zicht op)
vertrouwen in de
R/rechtspraak

Lucas Noyon

Drie stellingen over
vertrouwen in de
rechtspraak

David Schelfhout

Vertrouwen in het
verandervermogen van
de rechtspraak

Paul Dekker

Vertrouwen in de
rechtspraak vervolgd

Vertrouwen in de rechtspraak

Colofon

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

Redactie

Prof. mr. L.M. (Lieke) Coenraad
Familierechter rechtbank Rotterdam en hoogleraar
privaatrecht, in het bijzonder conflictoplossing aan de
Vrije Universiteit Amsterdam

Dr. R.S.B. (Renée) Kool
Universitair hoofddocent bij het Willem Pompe Instituut
voor strafrechtswetenschappen en het Utrecht Centre for
Accountability and Liability Law (UCALL) aan de
Universiteit Utrecht

Drs. A. (Harry) Koster
Kennisarchitect bij de Raad voor de rechtspraak

Prof. mr. dr. A.T. (Bert) Marseille
Hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de
empirische bestudering van het bestuursrecht aan de
Rijksuniversiteit Groningen

Dr. S.B.M. (Sebastiaan) Princen
Universitair hoofddocent bij Bestuurs- en
Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit
Utrecht

Redactieraad

Prof. mr. T. Barkhuysen
Prof. mr. Y. Buruma
Prof. mr. J.H. Gerards
Prof. mr. N.J.H. Huls
Prof. dr. D.J.B. de Wolff

Redactieadres

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

Oplage

3.770 exemplaren

ISSN 1573-5322

Uitgever

Xerox/OSAGE

Foto omslag

Bas Kijzers

Abonnementen

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

Adresmutaties

Xerox Communicatie Service
t.a.v. het bedrijfsbureau
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
E-mail: info@xnloverheid.nl

Retouren

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

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

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

Inhoud

Redactioneel	5
Over de auteurs	8
column Het gezag van de rechter als werkzaam mechanisme? <i>Miranda Boone</i>	10
Meer (zicht op) vertrouwen in de R/rechtspraak <i>Frank van Tulder en Albert Klijn</i>	13
Drie stellingen over vertrouwen in de rechtspraak <i>Lucas Noyon</i>	33
Vertrouwen in het verandervermogen van de rechtspraak <i>David Schelfhout</i>	43
Vertrouwen in de rechtspraak vervolgd <i>Paul Dekker</i>	52

Redactioneel

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Dit Oudhollandse gezegde geeft goed de stemming weer in het debat over vertrouwen in de overheid. Keer op keer wordt gewaarschuwd voor een (dreigend) verlies aan vertrouwen van de burger. Dit geldt ook voor de rechtspraak, die zich van oudsher in een groot vertrouwen van burgers mag verheugen. Bij zulke waarschuwingen aan het adres van de rechtspraak wordt op meerdere gebeurtenissen en ontwikkelingen gewezen die het vertrouwen kunnen ondermijnen: rechterlijke dwalingen (zoals rond de Rosmalense flatmoord), de rol van de rechter in de toeslagenaffaire, omstreden uitspraken die tot maatschappelijke controverses leiden (zoals in de Urgenda- en stikstofzaken) en een bredere maatschappelijke onderstroom van wantrouwen tegen ‘de elite’.

Dit nummer van *Rechtstreeks* onderzoekt of deze waarschuwingen terecht zijn en de rechtspraak zich inderdaad zorgen moet maken over een dalend vertrouwen onder burgers. Uitgangspunt is een artikel van rechtseconometrist **Frank van Tulder** en rechtssocioloog **Albert Klijn**, op basis van een uitgebreidere rapportage die zij eerder maakten. Gebruikmakend van gegevens uit het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* van het Sociaal en Cultureel Planbureau, betogen zij dat het vertrouwen in de rechtspraak structureel hoog is en over de jaren zelfs een licht stijgende lijn laat zien. De mate van vertrouwen wordt daarbij meer bepaald door de individuele persoonlijkheid en maatschappelijke positie van burgers dan door het functioneren van de rechtspraak zelf. Dit relateert de vrees voor een afname van het vertrouwen in de rechtspraak.

De andere drie bijdragen aan dit themanummer zijn geschreven in reactie op de analyse van Van Tulder en Klijn. Deze auteurs nuanceren ook de vermeende afname van het vertrouwen in de rechtspraak, maar doen dat vanuit geheel eigen invalshoeken. **Lucas Noyon** (wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad, gastonderzoeker aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Amsterdam) bouwt zijn betoog op rond drie stellingen die er in de kern op neer komen dat het vertrouwen in de rechtspraak wel tegen een stootje kan. Hij wijst erop dat het vertrouwen in de rechtspraak relatief stabiel is en weinig wordt beïnvloed door individuele prestaties van de rechterlijke macht. Dit vertrouwen wordt volgens hem het best gewaarborgd door ‘rolvaste’ rechters, die niet meewaaien met elke maatschappelijke wind, maar daar soms juist tegenin durven te gaan. Hij waarschuwt daarom tegen een (verkrampde) zoektocht om vertrouwen te (her)winnen, die dat vertrouwen juist kan ondermijnen.

David Schelfhout (bestuurskundige en onderzoeker-adviseur bij Andersson Elffers Felix) richt de aandacht op de verschillende innovaties die de afgelopen jaren in de rechtspraak hebben plaatsgevonden onder de noemer van maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER – zie ook het vorige nummer van *Rechtstreeks*). Hoewel hij de bevinding onderschrijft dat het vertrouwen in de rechtspraak hoog is, wijst hij erop dat dit onder druk kan komen te staan als de rechtspraak te ver uit de pas gaat lopen met maatschappelijke ontwikkelingen. Dit heeft te maken met de toegang tot de rechter, de (door rechtszoekenden ervaren) rechtvaardigheid van

procedures voor de rechter en de uitkomsten van die procedures. Aan de hand van een aantal MER-pilots laat Schelfhout zien hoe zulke innovatieve vormen van rechtspraak kunnen bijdragen aan een blijvend groot vertrouwen in de rechtspraak. Tegelijkertijd is hij minder optimistisch over het vermogen van de rechterlijke macht om dit soort innovaties in bredere zin door te voeren.

Paul Dekker (hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Tilburg) onderwerpt de analyse van Van Tulder en Klijn aan een beschouwing vanuit sociologisch en methodologisch perspectief. Hij plaatst vraagtekens bij de betekenis van dit type analyses op basis van enquêtevragen naar vertrouwen in instituties. Dit gaat verder dan statistische kanttekeningen. Dekker betoogt dat het begrip ‘vertrouwen’ voor mensen een andere betekenis heeft wanneer het gaat om vertrouwen in (abstracte) instituties dan bij vertrouwen in andere mensen. Waar vertrouwen in een ander betrekking heeft op het oordeel of die persoon competent is en er niet op uit je te bedriegen, is vertrouwen in een institutie veeleer een combinatie van algemene tevredenheid en een indruk over het functioneren van die institutie. Bovendien denken burgers bij ‘de rechtspraak’ vaak (vooral) aan het strafrecht, waarbij het oordeel wordt bepaald door de gehele strafrechtelijke keten, van opsporing tot tenuitvoerlegging van sancties. Dekker pleit dan ook voor verdiepend onderzoek dat beter laat zien wat burgers nu eigenlijk bedoelen wanneer ze het over vertrouwen in de rechtspraak hebben.

Tezamen bieden de drie artikelen een rijk geschakeerd palet aan inzichten en ideeën rond het thema vertrouwen in de rechtspraak.

Eenzijds stellen die gerust waar het gaat om de hoofdconclusie: het vertrouwen van burgers in de rechtspraak zal niet zo gemakkelijk te paard verdwijnen. Anderzijds schetsen ze een reeks nieuwe vragen voor het debat over de toekomst van het vertrouwen in de rechtspraak.

De column is dit keer geschreven door **Miranda Boone** (hoogleraar criminologie en vergelijkende penologie aan de Universiteit Leiden). Naar aanleiding van het congres over maatschappelijk effectieve rechtspraak dat recent bij de Hoge Raad werd gehouden, stelt zij een aantal prikkelende vragen over nut en noodzaak van MER in de rechtspraak.

Namens de redactie,
Sebastiaan Princen

Over de auteurs



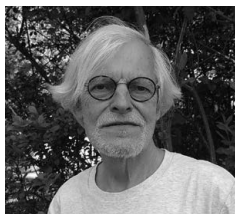
Miranda Boone

Prof. mr. dr. M.M. Boone is hoogleraar criminologie en vergelijkende penologie. Zij verricht en begeleidt interdisciplinair en internationaal vergelijkend onderzoek op het terrein van de strafrechtspleging, met name naar bestraffingspraktijken en tenuitvoerlegging van straffen. Voor de Leidse rechtenfaculteit coördineert zij het project Conflictoplossende Instituties dat samen met de Utrechtse en Nijmeegse faculteit wordt uitgevoerd in het kader van het Sectorplan Rechtsgeleerdheid.



Paul Dekker

Prof. dr. P. Dekker is politicoloog en hoogleraar Civil Society aan de Universiteit van Tilburg. Tot eind 2020 werkte hij bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), waar hij onder andere het Continu Onderzoek Burgerperspectieven opzette. Zijn onderzoek betreft de publieke opinie, politieke polarisatie, maatschappelijk onbehagen en burgerparticipatie. Hij is lid van de Adviescommissie Versterking Weerbaarheid Democratische Rechtstaat.



Albert Klijn

Dr. A. Klijn is rechtssocioloog. Hij was gedurende de periode 2002-2011 verbonden aan de Raad voor de rechtspraak als wetenschappelijk adviseur. Hij is oprichter van het periodiek *Rechtstreeks*.



Lucas Noyon

Mr. dr. L. Noyon is wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad, gastonderzoeker aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Amsterdam. Hij studeerde sociale wetenschappen en strafrecht en promoveerde in november 2021 op een proefschrift over strafrecht en publieke opinie. Zijn bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.



David Schelfhout

D. Schelfhout MSc is bestuurskundige en werkt als onderzoeker en adviseur bij Andersson Elffers Felix (AEF), bureau voor maatschappelijke vraagstukken. Hij werkte in de afgelopen jaren mee aan diverse evaluatie-onderzoeken naar pilots in het kader van maatschappelijke effectieve rechtspraak (MER). Op dit moment is hij betrokken bij de evaluatie van de buurtrechter in de Venserpolder in Amsterdam.



Frank van Tulder

Dr. F.P. van Tulder is rechtseconometrist. Hij was gedurende de periode 2002-2021 verbonden aan de Raad voor de rechtspraak als onderzoeker en adviseur op economisch en statistisch gebied.

Het gezag van de rechter als werkzaam mechanisme?

Miranda Boone

Aan de *Schetsjes uit de rechtbank*, een boekje dat ik kreeg overhandigd op het op 9 maart bij de Hoge Raad georganiseerde congres over maatschappelijk effectieve rechtspraak, zou ik er zo enkele kunnen toevoegen. Een observatie die ik lang geleden deed bij de rechtbank Rotterdam voor een studie naar rechterlijke bemoeienis met de tenuitvoerlegging van sancties bijvoorbeeld. Een vechtpartijtje tussen twee kinderen op het schoolplein was uitgemond in een slaande ruzie tussen hun ouders. Resultierend in een paar flinke klappen en een gescheurde jas. Tijdens de zitting werden nog wat hatelijkheden uitgewisseld, maar uiteindelijk gaven beide ouders er blijk van het vervelend te vinden elkaar noodgedwongen te negeren rondom het schoolplein en daarmee als slecht voorbeeld te functioneren voor hun kinderen. De rechter stuurde slachtoffer en verdachte de rechtszaal uit. 'Als u elkaar nu de hand schudt en meneer betaalt nog 100 euro voor de jas van mevrouw dan lijkt me de zaak opgelost. En anders zie ik u wel terug.'

Een mooi staaltje maatschappelijk effectieve rechtspraak avant la lettre, zou ik zeggen. Ik kan er nog vele aan toevoegen. Ook afkomstig uit de penitentiare rechtspraak, waar ik als lid van de beroepscommissie jarenlang met bewondering heb gadeslagen hoe échte rechters binnen een mum van tijd en in heldere taal het conflict tussen gedetineerde en directeur konden

ontleden en dan soms ook maar direct met een concrete, onconventionele oplossing kwamen. Maar ik heb ook vaak frustratie gevoeld als een uitspraak het juridisch geschil niet oversteeg. Een straf die het onderliggende probleem alleen zou verergeren. Een beschamend lage financiële vergoeding voor een onterecht verblijf in een isoleercel dat veel schade had berokkend.

Wat ik met deze inleiding maar wil zeggen: ik zie het belang van rechtspraak die aan het juridisch conflict onderliggende problemen probeert op te lossen. En ik heb ook gezien dat juist rechters dat soms heel goed kunnen.

Sinds ongeveer 2010 staat de maatschappelijke relevantie hoog op de agenda van de rechtspraak. Sinds 2016 doelt de term maatschappelijk effectieve rechtspraak meer concreet op allerhande initiatieven met laagdrempelige, toegankelijke rechtspraak waarin wordt geprobeerd 'problemen van mensen in de samenleving écht op te lossen'. Het enthousiasme voor deze vorm van rechtspraak bleek groot tijdens het voornoemde congres. Er werden veel wervende woorden gesproken door onder andere minister Weerwind, de president van de Hoge Raad De Groot en de voorzitter van de regiegroep innovatie De Lange. In de sessies werden aansprekende voorbeelden genoemd van zaken waarin rechterlijke bemoeienis een

positief effect leek te hebben gehad op problemen waarmee rechtszoekenden worstelen. De kritisch-constructieve noties van de Nationale ombudsman in de slotsessie kregen echter een minder enthousiast onthaal. Hij vroeg zich bijvoorbeeld af waarom het rechters moeten zijn die zich met het oplossen van deze maatschappelijke problemen bezighouden. En of de kleinschalige wijze waarop dit plaatsvindt wel daadwerkelijk zoden aan de dijk zet bij het oplossen van de grote sociale en individuele problemen die in dit soort zaken aan de orde zijn.

Toch is er alle reden ook kritische opmerkingen over de veranderende rol van de rechter in de samenleving serieus te nemen. In de gefragmenteerde en gepolariseerde samenleving van vandaag de dag, is de rol van de rechtspraak en hoe deze wordt gezien door verschillende groepen in de samenleving van niet te onderschatten betekenis. Terecht bracht de Nationale ombudsman dan ook de effectiviteit van de projecten ter sprake. Uit overkoepelend onderzoek van Marseille naar de evaluaties van vijf projecten komt nog geen optimistisch beeld naar voren. De beoogde doelen zijn vaak matig geoperationaliseerd, waardoor het ook lastig is goed evaluatieonderzoek te doen. Het ontbreekt bovendien vaak aan cruciale informatie (gebruikersperspectieven bijvoorbeeld), onderzoekdesigns waarmee je daadwerkelijk effect kan meten (zoals experimenten) en aan voldoende massa.¹ Het ontbreekt ook nog vaak aan goede theorie. Hoewel uit buitenlands onderzoek blijkt dat juist de rol van de rechter bij het succes van probleemoplossende rechtspraak

cruciaal is,² weten we nog weinig over hoe dat dan precies werkt. Waarom zou nu juist de rechter in staat zijn een bijdrage te leveren aan het oplossen van de complexe problematiek die ten grondslag ligt aan de juridische conflicten die hem of haar worden voorgelegd? Volgens onderzoek van Grootelaar en collega's draagt 'het gezag van de rechter' in belangrijke mate bij aan het conflictoplossend vermogen van de regelrechter. Dat de rechter uiteindelijk ook gewoon zelf een beslissing kan nemen, maakt dat deze veel sturende kan optreden dan bijvoorbeeld een mediator.³ Doornbos en Hanoeman noemen nog de onafhankelijkheid en het ontbreken van organisatiebelang als verklarend mechanisme.⁴ Alleen door deze en andere hypothesen systematisch te testen⁵ kunnen we theorieën ontwikkelen die een brug vormen naar generalisatie en bredere toepassing van projecten.

Meer nog dan naar de effectiviteit van het conflictoplossend vermogen van de rechtspraak, is het van belang kritisch te kijken naar de consequenties van de veranderende rol van de rechter voor de (gepercipieerde) legitimiteit van de rechtspraak. Hoewel de projecten die tijdens

¹ B. Marseille, 'Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak', *Rechtstreeks* 2022/3.

² Bijvoorbeeld: Berman & Feinblatt, *Good Courts. The case for problem solving justice*, New York: New Press 2005.

³ H. Grootelaar, D. Schelfhout & I. van Duijneveldt, *Evaluatie Rotterdamse Regelrechter en Haagse Wijkrechter* (Research Memorandum Rechtspraak), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2020, p. 102-103.

⁴ N. Doornbos & R. Hanoeman, *De persoon achter het dossier. Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven* (Research Memorandum Rechtspraak), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2021, p. 157.

⁵ Daar zijn niet steeds experimenten voor nodig, de methode van realistisch evalueren is een veel bruikbaar alternatief.

het congres centraal stonden in eerste instantie lijken bij te dragen aan het vertrouwen in de rechter kan dat misschien anders worden als gewekte verwachtingen niet worden waargemaakt. Aan de Universiteit Leiden doen we naast onderzoek naar het probleemoplossend vermogen van de rechter in micro-conflicten, ook onderzoek naar het toegenomen beroep op de rechter in macro-conflicten: klimaat, woningnood, opvang van vluchtelingen.⁶ Op een willekeurige dag waarop ik inspiratie zocht voor deze column,⁷ stonden er drie zaken in de krant waarin de rechter de doorslag had moeten geven in conflicterende maatschappelijke belangen: de energietoeslag voor studenten, de te hanteren afkapgrens voor stikstof en een zaak van Farmers Defence Force vanwege vermeende belastingen door D66 fractievoorzitter Paternotte. Het is belangrijk zich te realiseren dat de toename van het beroep op de rechter in grotere en kleinere zaken mede voortkomt uit het beperktere probleemoplossend vermogen van andere sectoren in de samenleving. De hulpverlenende en bestuurlijke instituties door voortdurende bezuinigingen op de publieke sector. De wetgever en de politiek door vergaande versplintering. Het vereist een collectieve inspanning ook het conflictoplossend vermogen van die andere instituties te vergroten. Onlangs

riep ook de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, Henk Naves, de politiek op zijn verantwoordelijkheid te nemen en zaken niet te snel over de schutting van de rechtszaal te gooien.⁸ Hoewel rechters zelf meestal bij hoog en bij laag blijven beweren dat ze in maatschappelijk gevoelige zaken niets anders doen dan in andere conflicten die aan hen worden voorgelegd, namelijk de wet interpreteren, wordt het risico dat hun uitspraken als subjectief of zelfs politiek worden gepercipieerd natuurlijk groter als de regels die ze moeten toepassen minder uitgekristalliseerd zijn en dus voor meerdere interpretaties vatbaar.

Mijn pleidooi is zeker niet de ambities van de rechtspraak bij te dragen aan maatschappelijke conflictoplossing terug te schroeven. Wel om nu heel snel het stadium van experimenteren te ontgroeien en robuust onderzoek te doen naar zowel (het gezag van) de rechter als werkzaam mechanisme, als naar de langetermijneffecten van rechtspraak die maatschappelijke conflictoplossing beoogt. Daarbij moet ook aandacht zijn voor de mogelijke negatieve effecten op het gezag van de rechtspraak. En ruimte om een terugtrekkende beweging te maken als blijkt dat deze de positieve effecten overstijgen.

⁶ Zie Conflictoplossende instituties op universiteitleiden.nl.

⁷ 6 april 2023.

⁸ Nieuwjaarsrede Henk Naves, te vinden op rechtspraak.nl.

Meer (zicht op) vertrouwen in de R/rechtspraak

Frank van Tulder en Albert Klijn¹

Een terugblik

Het allereerste nummer van dit periodiek – *Rechtstreeks* 2004/1 – had als titel: *Vertrouwen in de rechtspraak: empirische beschouwingen*. Die vlag dekte geheel de lading: het bevatte een overzicht van beschikbaar empirisch onderzoek, geschreven door Van der Meer, medewerker van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De keuze van het thema was een bewuste, want in de jaren rond de eeuwwisseling was dat vertrouwen een in de media veelbesproken onderwerp; doorgaans getoonzet in mineur in termen van de ‘kloof’ tussen de rechter en de burger. De gemiddelde Nederlander, zo kon men in vele opiniërende beschouwingen lezen, zou weinig tot geen vertrouwen hebben in de rechter, meer precies de strafrechter omdat die in hun ogen ‘te soft’ was.² Inhoudelijk was het nummer een resumé van de in die dagen gepubliceerde literatuurstudie naar hetzelfde onderwerp, verricht door het SCP op verzoek van de Raad voor de rechtspraak.³ Die studie gaf een beeld van de stand van zaken rond de eeuwwisseling, op basis van (inter)nationaal onderzoek.

Dit nummer – negentien jaargangen later – is opnieuw gewijd aan dat publieke vertrouwen. Nu is het empirisch materiaal ontleend aan een sinds 2008 bestaande monitor, georganiseerd door datzelfde SCP: het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (COB). De monitor werd opgezet op verzoek van het kabinet dat zijn

‘maatschappelijke antenne (wil) versterken en voeling houden met wat er leeft in de samenleving.

Opinieonderzoek is een middel om hierin te voorzien. Doel van het onderzoek is (...) zicht te krijgen op opkomende issues en grip te krijgen op onderstromen in de samenleving.

Het onderzoek is signalerend van aard en heeft als doel de buitenwereld binnen te halen.⁴

Elk kwartaal deed het SCP daarvan verslag. In juni 2020 verscheen de vijftigste editie.

¹ Deze bijdrage is een beknopte weergave van een uitgebreide analyse van onze hand. Het rapport met uitgebreide verantwoording daarvan is getiteld: *Meer zicht op vertrouwen in de R/rechtspraak. Een secundaire analyse van het COB 2009-2019*. De volledige tekst van de achterliggende analyse is te verkrijgen bij Albert Klijn (albertklijn46@gmail.com). De auteurs danken Paul Dekker en Josje den Ridder voor hun medewerking bij het verkrijgen van de benodigde gegevens en Sebastiaan Princen, Renée Kool en Harry Koster voor het commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

² Zie: De Roos 2000. Dat de zaak complexer ligt: Elffers & De Keijser 2004.

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

⁴ Dekker 2009, p. 11.

Het COB is niet primair gefocust op het functioneren van de Rechtspraak. Integendeel, de Rechtspraak als instituut ontbrak aanvankelijk zelfs in de meting van het vertrouwen in voor het maatschappelijk klimaat belangrijk geachte instituties: de regering, de Tweede Kamer, grote ondernemingen, de vakbond, de pers en de tv. Een interventie van de Raad voor de rechtspraak bij het SCP, omdat het geen pas gaf om naast de twee betrokken staatsmachten de derde over het hoofd te zien, deed het SCP besluiten om met ingang van de jaargang 2009 de Rechtspraak op te nemen als zevende institutie.

R/rechtspraak

Deze schrijfwijze doet vreemd aan, maar is met opzet gekozen. De Raad voor de rechtspraak heeft bij haar oprichting in 2002 voorgesteld om bij het schrijven steeds een onderscheid te maken tussen 'rechtspraak' (verwijzend naar het primaire proces) en 'Rechtspraak' (verwijzend naar de organisatie als derde staatsmacht). Helaas heeft dit voorstel in de praktijk weinig navolging gekregen. Jammer, want bij het niet hanteren van dit onderscheid kan het onduidelijk zijn, waar de auteur het in zijn of haar betoog precies over heeft.

De vraagstelling in het COB is zodanig dat niet duidelijk is waaraan de respondent dacht bij de beantwoording. Daarom hanteren we in het vervolg de ongebruikelijke dubbele spelling. In gevallen waarin duidelijk een van de twee onderwerp van beschouwing is, hanteren we de bedoelde spellingswijze.

Inmiddels is in het kader van dit project een zeer omvangrijk bestand aan gegevens verzameld die het mogelijk maken een gedetailleerde beschrijving van de ontwikkeling van het vertrouwen in de R/rechtspraak te maken. Dat beogen we in dit artikel. Maar onze ambitie reikt verder. Hoewel het COB daar niet primair voor is bedoeld, bekijken we ook in hoeverre de in de literatuur aangetroffen theorieën op het gebied van vertrouwen in instituties deze ontwikkelingen kunnen verklaren. Daarbij komen vergelijkenderwijs het vertrouwen in de politieke instituties – de Tweede Kamer en de regering – en soms nog andere instituties aan bod.

Onze analyses bestrijken de periode 2009 tot en met 2019. We hebben het laatstgenoemde jaar als eindpunt gekozen vanwege de komst van de coronapandemie in 2020. Deze betekende een forse breuk in de 'normale' gang van zaken en opname van de jaren erna zou het beeld sterk kunnen beïnvloeden. Op de ontwikkelingen na de komst van corona komen we aan het eind van onze bijdrage nog terug.

Het concept vertrouwen en de meetbaarheid ervan

'Vertrouwen' is geen sociaalwetenschappelijke modegril, het vormt onderwerp van onderzoek op velerlei terrein. Het gaat dan om onderzoek naar de vraag waarom mensen vertrouwen hebben en onderzoek in hoeverre vertrouwen effect heeft op samenwerkingsrelaties en het functioneren van maatschappelijke organisaties. Een veelvoud aan disciplinaire perspectieven leidt noodzakelijkerwijs

tot een groot aantal naar de letter verschillende omschrijvingen van het verschijnsel vertrouwen.⁵ Verschillende bewoordingen tezamen genomen resulteren in een concept vertrouwen dat gekenmerkt wordt door aspecten als:

- de *afhankelijkheid* van een partij ten opzichte van een andere;
- de *verwachting* aan de kant van de ene partij dat de andere in diens optreden de afhankelijke partij *kan helpen dan wel niet zal schaden*;
- het bij de afhankelijke partij bestaand gebrek aan *zekerheid* over het handelen van de andere partij.

De literatuur maakt onderscheid tussen interpersoonlijk (of horizontaal) vertrouwen en institutioneel (of verticaal) vertrouwen. Kenmerk van het eerste type is dat de betreffende partijen elkaar in persoon kennen, terwijl het tweede type vertrouwen gekenmerkt wordt door een abstracte, anonieme relatie tussen individu en maatschappelijke organisaties in de brede zin van het woord. Onderzoek geeft aanwijzingen dat aan het ontstaan van beide vormen van vertrouwen een identiek mechanisme ten grondslag ligt.⁶

Institutioneel vertrouwen wordt gezien als een basale voorwaarde voor de samenleving, gegeven het feit dat het voortbestaan van een samenleving de organisatie van vele taken vergt die een individu op zichzelf fysiek noch mentaal geheel zelfstandig kan vervullen.⁷ Die overdracht van specifieke taken aan (publieke) organisaties brengt de vraag met zich mee in hoeverre deze organisaties naar het oordeel van de burger hun taken uitvoeren in het belang van het individuele dan wel collectieve welzijn.

Het concept vertrouwen is niet onbetwist. Twee punten van kritiek verdienen hier vermelding. Hertogh stelde bij het verschijnen van de eerdergenoemde SCP-studie (Dekker e.a. 2004) dat kwantitatief onderzoek niet geschikt is op het gebied van een zo kwalitatief fenomeen als vertrouwen omdat het daar bij uitstek gaat om subjectieve gevoelens en persoonlijke emoties.

'Kwantitatief onderzoek bevestigt dit 'onpersoonlijke' beeld van rechtspleging. Belangrijke onderlinge verschillen tussen personen worden gladgestreken in de algemene opvattingen van 'de' burger en persoonlijke overtuigingen worden gereduceerd tot kille percentages.⁸

Het is ons niet duidelijk waarom gevoelens en emoties niet gemeten kunnen worden. Waar het gaat om de praktijk van het onderzoek (hetgeen iets anders is dan het inhoudelijke concept) vergt adequaat onderzoek naar zijn mening een kwalitatieve aanpak waarin de persoonlijke mening van elke individuele burger centraal staat; het

⁵ Lewicki e.a. 1998.

⁶ Van den Bos 2011.

⁷ Die 'overdracht van taken' is de facto niet een kwestie van een door individuen bewust te verrichten daad in de verwachting dat de betreffende organisatie(s) de taken uitvoeren in het belang van het collectief. Het is een maatschappelijk gegeven. Dat neemt niet weg dat burgers stilzwijgend verwachtingen hebben over het al dan niet gewenste optreden van de organisaties.

⁸ Hertogh 2004, p. 1168.

‘draait (...) niet om harde cijfers en bedrijfsresultaten maar om maatschappelijke beelden en verwachtingen van het recht’.⁹

Wij menen dat goed opgezet en uitgevoerd kwantitatief onderzoek, met begrip voor wat je wel en niet meet, wel degelijk inzicht op dit gebied kan leveren.

Een andere kritische kanttekening plaatst Griffiths, als hij wijst op de vaagheid van het concept vertrouwen in onderzoek waarin in algemene termen gevraagd wordt naar vertrouwen:

‘de vraag die in vrijwel alle onderzoeken wordt gesteld is van een verbluffende naïviteit (.). Zo’n vraag kan alleen gegevens opleveren die niet te interpreteren zijn en dus letterlijk betekenisloos zijn. (.) Alle uitspraken over vertrouwen in de rechtspraak zijn gewoon loze kreten. Elke poging een verklaring te vinden voor de staat van het vertrouwen stuit af op het feit dat je onmogelijk iets kunt verklaren als je geen flauw idee hebt wat het is.’¹⁰

We vinden dat Griffiths het concept vertrouwen hiermee wel makkelijk ‘afserveert’. Hij heeft gelijk dat de interpretatie niet zonder problemen is, maar een goede combinatie van theoretische benaderingen en empirische toetsing van samenhangen kan ons, dunkt ons, wel verder brengen.

In een onlangs in het tijdschrift *Recht der Werkelijkheid* gepubliceerde discussie tussen Noyon en Grootelaar over het fenomeen vertrouwen onderscheidt de eerstgenoemde drie mogelijke gedragsopties voor de burger wanneer die gevraagd wordt naar diens vertrouwen in de R/rechtspraak.¹¹ Ten eerste: het voor lief nemen van de onzekerheid over het functioneren van de rechtspraak en te geloven dat het instituut te vertrouwen is (blind vertrouwen). Een tweede optie: zich te verdiepen in het functioneren en dus diens onzekerheidskloof te verkleinen (kritisch wantrouwen). Ten slotte rest de optie: een directe afkeuring van de rechtspraak omdat de onzekerheidskloof te groot is (blind wantrouwen).

Volgens Noyon is, gezien vanuit het leerstuk van de democratische rechtstaat de tweede optie (kritisch wantrouwen) de verkieslijke: de burger die met een kritische blik het reilen en zeilen van deze staatsmacht (impliciet: ook de andere staatsmachten) volgt en beoordeelt. Empirisch gezien wordt, aldus Noyon, die normatieve optie zelden gerealiseerd. Hij meent dat vooral de andere opties (blind vertrouwen en blind wantrouwen) de voorkeur van de burger krijgen. Die bewering stoelt hij op het feit dat in enquête-onderzoek (zoals het COB) de rechtspraak een betrekkelijk hoge en stabiele vertrouwensscore krijgt, maar dat uit ander onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de burgers geen besef heeft van de werkelijke praktijk. Kortom, dat uitgesproken vertrouwen is weinig meer dan een gemakzuchtig oordeel.

Grootelaar stelt daartegenover dat in de praktijk van het dagelijks bestaan het informatiezoekende en cognitief nogal veel vragende gedrag geen optie is voor een heel groot deel van de burgers. Zij moeten zich tevredenstellen met minder informatie bij hun beoordeling van de alledaagse realiteit.

⁹ Hertogh 2004, p. 1165.

¹⁰ Griffiths, 2011, p. 1029.

¹¹ Zie Noyon 2022 en Grootelaar 2002.

‘Daartoe maken zij gebruik van heuristieken (een soort vuistregels of mentale *shortcuts*) (...) waarbij informatie over procedures vaak een belangrijk gewicht krijgen. Mensen zijn heel goed in staat om zich op basis van relatief weinig informatie een indruk te vormen of zij op een eerlijke of oneerlijke manier door de andere partij worden behandeld.’

Daarbij geldt dat het oordeel over het functioneren van organisaties veel sterker wordt bepaald door persoonlijke ervaring dan door formele informatie over dat functioneren. Daaraan voegt zij toe dat uit de in onderzoek gevonden sterke samenhang tussen institutioneel en sociaal vertrouwen valt af te leiden dat vertrouwenscijfers, zoals dat naar het vertrouwen in de Rechtspraak, vaak meer zeggen over de persoon van de waarnemer dan over de institutie.¹²

In welke mate hier het gelijk aan welke kant ligt? Het antwoord dat wij op basis van onze analyses geven, formuleren we aan het eind van onze bijdrage.

Ontwikkeling van het vertrouwen 2009-2019

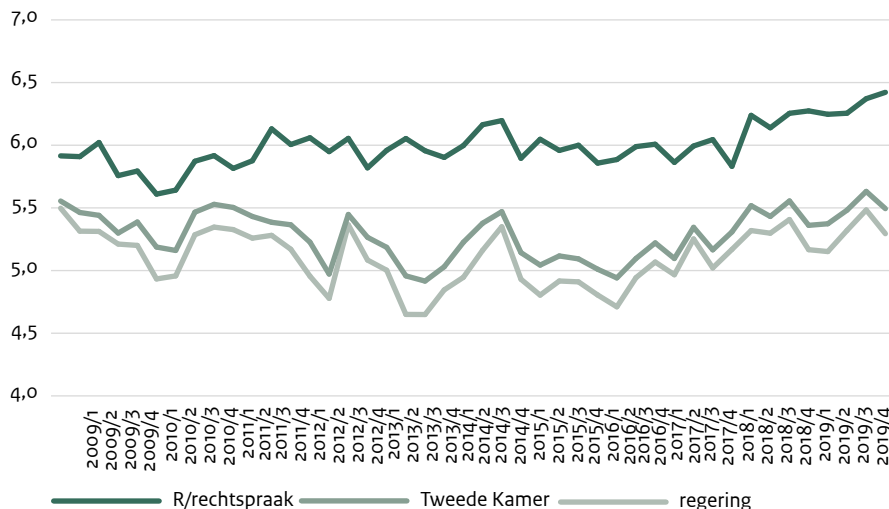
Centraal onderdeel van elke kwartaalmeting is de vraag naar het vertrouwen in zeven instituties. Dat gebeurt via de vraag aan de respondent om in een rapportcijfer (tussen 1 en 10) diens vertrouwen in de genoemde instituties te geven. In de kwartaalverslagen worden de bevindingen gerapporteerd in termen van het procentueel aandeel van de bevolking met een score 6 en hoger (‘voldoende vertrouwen’) en de gemiddelde score. Wij beperken ons tot de laatste wijze van presentatie.¹³

Figuur 1 brengt de ontwikkeling van de *gemiddelde vertrouwensscore* in beeld. De gemiddelde totaalscores (berekend over alle 44 metingen) bedroegen respectievelijk 6,0 (R/rechtspraak), 5,3 (Tweede Kamer) en 5,1 (regering).

¹² Grootelaar 2022, p. 82-83.

¹³ Onze analyse is gebaseerd op een bestand aan gegevens verzameld via 44 metingen van het COB met in totaal zo'n 40.000 respondenten. Ter voorkoming van misverstand: het betreft niet idem zoveel verschillende respondenten, want de getrokken steekproeven zijn afkomstig uit een panelbestand. Daardoor bestaat de kans dat dezelfde respondenten in de loop van de tijd meerdere keren voor het COB bevestigd zijn. Daarmee vormen de gegevens overigens nog geen panelbestand en kunnen we de waarnemingen niet anders dan als afzonderlijke waarnemingen behandelen.

Figuur 1. Ontwikkeling vertrouwen in trias-instituties 2009-2019 (gemiddelde vertrouwenscores)



Duidelijk zichtbaar is dat er sprake is van een structureel verschil in het gemiddelde niveau van vertrouwen tussen de R/rechtspraak en de twee andere instituties van de trias politica, Tweede Kamer en regering. Qua niveau ontlopen de laatste twee elkaar betrekkelijk weinig. Om die reden zullen we, wanneer we later in deze bijdrage een vergelijking maken tussen het vertrouwen in de R/rechtspraak en dat in de politiek, alleen de Tweede Kamer als referentie hanteren.

Meer gedetailleerd inzicht in de mate van het vertrouwen biedt een weergave van de variatie in het niveau, aan de hand een indeling in vier categorieën: sterk wantrouwen (score van 3 of lager), matig wantrouwen (score van 4 of 5), matig vertrouwen (score van 6 of 7) en sterk vertrouwen (8 of hoger).¹⁴ Tabel 1 toont het resultaat.

Tabel 1. Mate van vertrouwen/wantrouwen in trias-instituties 2009-2019

	Sterk wantrouwen	Wantrouwen	Vertrouwen	Sterk vertrouwen
Rechtspraak	11%	23%	44%	22%
Tweede Kamer	17%	30%	46%	7%
Regering	21%	29%	42%	8%

Bron: COB 2009-2019 (eigen bewerking).

¹⁴ Een logisch gevolg van de beschikbare gegevens is om vertrouwen en wantrouwen als elkaars tegenpool te beschouwen.

Direct valt op dat het aandeel 'sterk vertrouwen' bij de R/rechtspraak sterker vertegenwoordigd is dan bij de twee andere trias-institutes. Daarnaast verdienen nog de volgende punten de aandacht. Ten eerste dat de variatie in de scores bij de R/rechtspraak kleiner is dan die bij de Tweede Kamer of de regering.¹⁵ Ten tweede valt de samenhang op tussen de ontwikkeling van de scores van de drie institutes. Figuur 1 laat zien dat stijgingen en dalingen vaak hand in hand gaan. Dat geldt onderling heel sterk voor regering en Tweede Kamer, en in iets mindere mate voor de R/rechtspraak in vergelijking met de andere twee. Ten derde blijkt dat de trend in het vertrouwen bij de R/rechtspraak een stijgende is, terwijl die bij de politieke institutes een dalende lijn vertoont en pas gedurende de laatste jaren stijgt.¹⁶

We zullen in het volgende zien in hoeverre we deze uitkomsten met een nadere analyse kunnen verklaren.

Theorieën ter verklaring van vertrouwen

In de onderzoeksliteratuur vinden we op dit gebied drie theorieën of interpretatiekaders. Ze passeren hier kort de revue.

Institutionele prestatie

Deze theorie komt erop neer dat het vertrouwensoordeel van de burger berust op zijn of haar perceptie van het optreden van de betreffende institutie(s). Aan de hand van informatie uit de media, en eventueel op grond van eigen directe ervaring, stelt de burger diens oordeel steeds bij. *'Government institutions that perform well are likely to elicit the confidence of citizens, those that perform badly or ineffectively generate feelings of distrust and low confidence.'*¹⁷ We kunnen *performance* hier in de brede zin van het woord opvatten; de wijze waarop rechtspraak gestalte krijgt, de uitkomst van de beslissingen en de effectiviteit van de rechtspraak vallen er alle onder.¹⁸

Anders dan deze theorie, gaan de volgende twee theorieën ervan uit dat de burger zijn of haar vertrouwen niet baseert op de perceptie van de prestaties, maar puur op persoonlijke karaktertrekken of persoonlijke situatie.

¹⁵ Dat geldt zowel in absolute als relatieve zin. De standaardafwijkingen van het vertrouwen in R/rechtspraak, Tweede Kamer en regering zijn respectievelijk: 0,16, 0,19 en 0,22. De variatiecoëfficiënten (verhoudingen tussen standaardafwijking en gemiddelde) zijn respectievelijk 2,7%, 3,7% en 4,3%.

¹⁶ Het bij het tienjarig bestaan van het COB-project verschenen rapport (2017-4) geeft, via een regressieanalyse, indicatie van de trend in het vertrouwen via het percentage 'voldoende vertrouwen' voor zowel de R/rechtspraak als de politiek (waarbij beide institutes samengenomen werden). De R/rechtspraak liet een lichte groei-coëfficiënt zien (+0,01), de politiek een sterker dalende (-0,04). Dit is in overeenstemming met het beeld in figuur 1. Onze verdere analyses zullen dit verschil bevestigen.

¹⁷ Newton & Norris 2000, p. 61.

¹⁸ Anders dan Hertogh, die onder prestatie het reilen en zeilen van de Rechtspraak verstaat, vatten we onder prestaties ook de rechtspraakpraktijk, het optreden van rechters. Er is immers geen reden om het rechterlijk optreden buiten te sluiten, zeker niet omdat in de publieke media het rechterlijk optreden veel, en veel meer aandacht krijgt dan organisatorische kwesties rond de Rechtspraak.

Prestatie

Het begrip prestatie is bepaald niet eenduidig, of het nu de R/rechtspraak of andere instituties betreft. Hertogh verstaat er het reilen en zeilen van de Rechtspraak-organisatie onder, maar er is geen reden om ook het rechterlijk optreden (dus de rechtspraak) buiten te sluiten, zeker niet als men bedenkt dat in de publieke media het rechterlijk optreden veel en veel meer aandacht krijgt dan het organisatorische.

Economen onderscheiden in het algemeen twee typen prestaties. De eerste is, grofweg gezegd, ‘wat er direct uit handen van de institutie komt’ en alle kenmerken daarvan. Bij de R/rechtspraak valt te denken aan het aantal afgehandelde zaken en een wijd scala van kenmerken van de behandeling van die zaken en de uitspraken daarbij, zoals de hoogte van de straffen en de hoeveelheid rechterlijke dwalingen, de doorlooptijden van zaken en de bereikte procedurele en procedurele rechtvaardigheid. Het tweede type prestatie betreft de maatschappelijke effecten die het handelen van de institutie heeft. In hoeverre draagt bijvoorbeeld de R/rechtspraak in zijn handelen bij aan de veiligheid en welvaart in de samenleving?

Denken we aan de mogelijke invloed van prestaties op het vertrouwen van de burger, dan is het duidelijk dat het om gaat om ‘gepercipieerde’ prestaties; die zijn per definitie niet identiek met feitelijke prestaties, omdat de percepties zowel vertekend als partieel kunnen zijn. Zelfs de best geïnformeerde waarnemer zal niet alle voornoemde aspecten volledig kennen. De waardering zal daarmee mogelijk sterk afhangen van de informatie die de burger krijgt. Daarnaast zal ook de taakstelling ofwel de maatschappelijke rol die de burger toekent aan de institutie bij zijn of haar waardering een rol spelen. Dit raakt aan de waardering of de meningsvorming van de burger over (diverse aspecten van) de maatschappelijke problematiek. Het is dat verband dat wij in onze empirische analyse expliciet zullen leggen.

Maatschappelijke positie

De centrale gedachte hier is dat niet de gepercipieerde prestaties van de instituties, maar de maatschappelijke positie van de burger en de sociale groep waarin hij of zij verkeert het vertrouwensoordeel bepaalt: *‘(s)ome social theorists hold that the ability to trust others and sustain cooperative relations is the product of social experiences and socialization’*.¹⁹ Personen die in gunstige maatschappelijke omstandigheden verkeren zullen eerder vertrouwen hebben in publieke instituties dan zij die het minder troffen.

De centrale gedachte van deze theorie treft men vaak aan onder een ander label: de ‘Elchardus-these’ die verwijst naar ‘maatschappelijk onbehagen’ als bron voor gering vertrouwen.²⁰

¹⁹ Newton & Norris 2000, p. 60.

²⁰ Dekker & Van der Meer 2007, p. 25.

Individuele persoonlijkheid

De kern van deze theorie is de focus op het individu zelf, op diens persoonlijkheid. Individuen verschillen van elkaar in hun *psychologische make-up*: de spreekwoordelijke neiging van het individu om het ‘glas’ half vol óf half leeg te noemen.

‘Because of their psychological history and makeup, some individuals have an optimistic view of life and are willing to help others and trust. Because of their own early life experiences others are more pessimistic and misanthropic. They are thus inclined to be guarded or alienated, to be more distrustful and cautious of others, and pessimistic about social and political affairs and about people and politicians in general. In this regard trust is an affective orientation that forms a part of our basic personality and is largely independent of our experience of the external political world.’²¹

Operationalisering van de theorieën

Om op empirische wijze te kunnen laten zien welk van de voornoemde theorieën in welke mate het vertrouwen in de R/rechtspraak verklaart moeten de theorieën operationele vertaling krijgen via de in de COB beschikbare variabelen. Hierna geven we de operationalisering beknopt weer.²²

Ter karakterisering van de *individuele persoonlijkheid* staan ons in het COB-bestand twee soorten informatie ter beschikking: demografische (geslacht, leeftijd) en sociaal-psychologische (mate van tevredenheid, geluk en mediagebruik). We kiezen voor het plaatsen van media-gebruik onder deze noemer, omdat het een indicatie is voor de mate waarin een individu informatie zoekt over en open staat voor de gang van zaken in de samenleving. Die houding lijkt ons primair individueel bepaald en daarmee geschikt om als persoonskenmerk in de analyse te betrekken.

Ter operationalisering van de *maatschappelijke positie* hebben we gekozen voor variabelen over opleidingsniveau, inkomen, herkomst²³ en al dan niet stedelijke woonomgeving.

De prestatietheorie stelt dat instituties worden ‘afgerekend’ op de mate waarin zij in de ogen van de burger presteren en aan hun maatschappelijke functie voldoen. Het COB bevat geen expliciete vragen naar het optreden van rechters of het functioneren van de rechtspraak of andere instituties. Maar we kunnen op andere wijze invulling geven aan het concept prestatie, namelijk via de gepercipieerde maatschappelijke problematiek in verschillende domeinen. Dat doen we door middel van de antwoorden op twee, in elke COB-meting gestelde open vragen:

- Wat vindt u op dit moment de grootste problemen in ons land?
- En wat vindt u juist goed in ons land?

De antwoorden zijn verdeeld in vijftien domeinen. We gaan ervan uit dat de beantwoording van deze twee vragen en de toedeling aan de vijftien domeinen ons informeert over het sentiment van de

²¹ Newton & Norris 2000, p. 59.

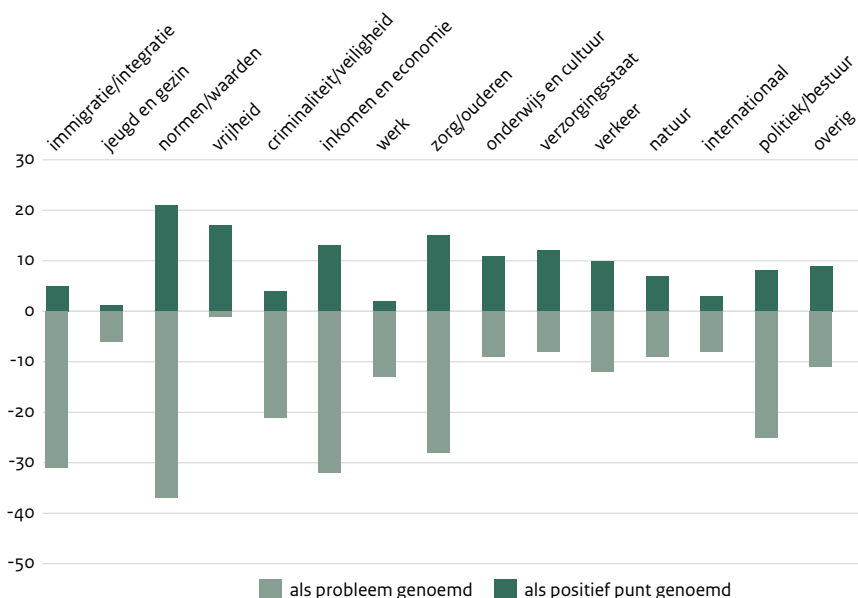
²² Voor een uitgebreide toelichting op de keuze en de wijze van meting verwijzen we naar de uitgebreide analyse.

²³ Onderscheiden naar personen zonder migratie-achtergrond, personen met een migratie-achtergrond uit westerse landen en personen met een migratie-achtergrond uit niet-westerse landen.

burger op deze domeinen. Voor zover de burger bepaalde instituties daarvoor op de verschillende domeinen (mede)verantwoordelijk acht, impliceert dit dus mogelijke verwijten of complimenten van de burger aan het adres van de betreffende instituties – met mogelijke gevolgen voor het vertrouwen dat deze burger in die instituties heeft. In hoeverre dat laatste het geval is bij de geanalyseerde instituties zal uit de hierna gepresenteerde empirische analyse van het vertrouwen blijken. Daartoe wordt het vertrouwen van de burger onder andere in verband gebracht met zijn of haar sentiment op de vijftien maatschappelijke domeinen, oftewel het maatschappelijk sentiment als empirische invulling van de prestatietheorie.

Figuur 2 geeft een overzicht van het aantal rubrieken ter karakterisering van het maatschappelijk sentiment. De figuur geeft de negatieve en positieve waarderingen van elk domein als resultante van het percentage respondenten dat het domein als probleem bestempelt, naast het percentage dat het domein als een pluspunt noemt.²⁴

Figuur 2. Maatschappelijk sentiment 2009-2019: waardering per rubriek



²⁴ Voor de volledigheid wordt aangetekend dat de positieve scores ontbreken in het databestand van de COB-meting van 2014-3 (Dekker & Den Ridder 2014). Dat zal slechts geringe invloed hebben op een zo omvangrijk bestand als het onze.

In één oogopslag is zichtbaar dat de rubriek immigratie en integratie het grootste pijnpunt vormde in de afgelopen jaren, terwijl vrijheid bij uitstek het punt van trots is in ons maatschappelijk sentiment. De waardering van onze 'normen en waarden' houdt, zo blijkt, ons ten diepste verdeeld.²⁵

Criminaliteit en veiligheid

Gezien de dominantie van dit domein (in termen van referentie naar het strafrecht) zoals die tot uiting komt in onderzoek naar de waardering van de rechtspraakpraktijk in ons land, en het belang dat deze rubriek verder blijkt te hebben, veroorloven wij ons hier een terzijde.

De figuur toont de resultaatsscore van het sentiment gemeten over de gehele periode. Het is ook interessant om de ontwikkeling van het sentiment op dit gebied in ogenschouw te nemen. Het sentiment op gebied van criminaliteit en veiligheid blijkt in de loop der jaren tussen 2009 en 2019 minder negatief te zijn geworden.

Toetsing van de theorieën

De kern van de toetsing vormt een regressie-analyse die zicht geeft op de relatie tussen het vertrouwen in de twee instituties en de op basis van de drie theorieën geformuleerde variabelen.²⁶ Daarbij is ook een trendvariabele opgenomen die aangeeft of het vertrouwen, na verdiscontering van de invloed van alle andere variabelen, in de loop der tijd verandert.

De bevindingen laten zien dat alle drie theorieën over de determinanten van vertrouwen in maatschappelijke instituties voor een deel van toepassing zijn. *Persoonlijke karakteristieken* doen ertoe: tevredener en gelukkiger respondenten en respondenten die frequenter media gebruiken, hebben meer vertrouwen in alle instituties. Maar, afhankelijk van de institutie, zijn er ook verschillen tussen verschillende leeftijdsgroepen en tussen mannen en vrouwen. Zo is het vertrouwen in de R/rechtspraak hoger bij jongeren dan bij ouderen en hoger bij mannen dan bij vrouwen. Voor het vertrouwen in de Tweede Kamer geldt het omgekeerde.

Ook de *maatschappelijke positie* van de respondent blijkt van invloed op het vertrouwen: hoger opgeleiden en personen met meer welstand hebben meer vertrouwen in R/rechtspraak en Tweede Kamer; personen met een migratie-achtergrond uit niet-westerse landen hebben minder vertrouwen dan personen met een Nederlandse achtergrond. Het verschil in vertrouwen tussen hoger en lager opgeleiden is overigens bij de R/rechtspraak groter dan bij de Tweede Kamer.

Ook de door de respondenten gepercipieerde *prestaties* van de instituties, zoals die tot uiting komt in het maatschappelijk sentiment van de respondenten, hebben invloed op het vertrouwen.

²⁵ Die verdeeldheid bestaat deels tussen individuen, maar kan ook bij één individu bestaan, die dit onderwerp zowel een pluspunt als een minpunt acht.

²⁶ De regressie-analyses zijn gebaseerd op circa 34.000 waarnemingen van respondenten, exclusief respondenten met missende waarden. Bij de bespreking van de bevindingen beperken we ons tot die samenhangen die minstens op 1%-niveau statistische relevantie hebben.

Nu we zien dat alle drie theorieën een zekere invloed hebben op het vertrouwen, rijst de vraag hoe groot het aandeel is van elke theorie ter verklaring van de vertrouwenscores op individueel niveau; de vraag naar de verklaringskracht. Tabel 2 biedt het antwoord.

Tabel 2. Verklaringskracht van drie theorieën over institutioneel vertrouwen

Verklaringsgraden	R/rechtspraak	Tweede Kamer
Persoonlijke individualiteit (PI)	10,6%	11,9%
Maatschappelijke positie (MP)	10,7%	7,1%
PI en MP gezamenlijk	15,7%	15,0%
Institutionele prestatie (IP)	11,4%	13,8%
De drie theorieën gezamenlijk	23,1%	24,7%

De geoperationaliseerde drie theorieën verklaren *gezamenlijk* bijna een kwart van de variatie in het vertrouwen in beide instituties. De verklaringskracht van het vertrouwen in de Tweede Kamer (de politiek) ligt iets hoger dan die van het vertrouwen in de R/rechtspraak. En het gewicht van de drie theorieën afzonderlijk verschilt ook enigszins. Zo is het gewicht van de institutionele prestatie bij de verklaring van het vertrouwen in de Tweede Kamer groter dan bij de R/rechtspraak. Dat wijst erop dat de burger diens vertrouwen in de politiek wat sterker laat afhangen van de waargenomen prestaties dan bij het vertrouwen in de R/rechtspraak het geval is. Of andersom: het gewicht van de twee persoonsgebonden theorieën voor het vertrouwen in de R/rechtspraak samen is dus wat groter dan bij het vertrouwen in de Tweede Kamer. Bij de R/rechtspraak geldt dat de verklaringskracht van zowel de individuele persoonlijkheid als de maatschappelijke positie niet voor elkaar onderdoen. Het vertrouwen in de Tweede Kamer berust relatief gezien meer op de persoonlijke individualiteit. Dit laatste lijkt vooral toe te schrijven aan de effecten van media-gebruik, ofwel de persoonsgebonden houding tegenover informatievergaring. Het effect van media-gebruik blijkt bij het vertrouwen in de Tweede Kamer groter te zijn dan bij het vertrouwen in de R/rechtspraak.

De verklaring van het vertrouwen in de R/rechtspraak moet volgens onze analyse dus minder gezocht worden in de door burgers waargenomen prestaties dan in de individuele persoonlijkheid van de respondent en zijn of haar waardering van de persoonlijke levenssituatie. Die bevinding relateert enigszins het belang van de prestatietheorie, met name waar het de R/rechtspraak betreft. Overigens laat de analyse ook zien dat sommige burgers prestaties op meer terreinen laten meewegen in hun vertrouwen in de R/rechtspraak dan anderen. Zo blijkt dat hoger opgeleide burgers die ook meer media gebruiken ook prestaties op terreinen als inkomen en economie, verzorgingsstaat, politiek en bestuur, en vrijheid meewegen. En de in dit opzicht meest relevante terreinen blijken ook een belangrijke invloed te hebben op hun vertrouwen in de Tweede Kamer. Er zijn twee mogelijke verklaringen voor deze uitkomst denkbaar. De eerste is dat burgers de verschillende instituties met

hun verschillen in taakvelden niet uit elkaar kunnen houden. De tweede is dat de burgers de prestaties op de verschillende terreinen als het gezamenlijk resultaat van de prestaties van meerdere instituties, i.c. de trias politica, zien. Dat is bij nader inzien niet zo vreemd. In de eerste plaats: de door de Rechtspraak gehanteerde slogan 'Rechtspraak maakt samenleven mogelijk' suggereert immers een brede missie.²⁷ En ook valt te denken aan diverse gebieden waar de rechter en politiek en bestuur elkaar treffen: het bestuursrecht, met z'n beslissingen op het terrein van het vreemdelingenrecht, op milieugebied en rond de toeslagenaffaire, naast het strafrecht. En we hebben het hier over hoger opgeleide en geïnformeerde burgers, dus een dergelijke brede blik is mogelijk bij hen overheersend.

De analyses in samenhang

De hiervoor genoemde bevindingen zijn het resultaat van twee analyses. De verklarende analyse is gebaseerd op gegevens van individuele respondenten. Dat is een analyse die zich vooral richt op verschillen tussen respondenten en niet zozeer op ontwikkelingen/veranderingen in de loop van de tijd. Dat kan niet anders, omdat we niet beschikken over gegevens van dezelfde individuen in de loop van de tijd (panel-data). Maar toch kunnen de resultaten helpen bij het nader duiden van de hiervoor gepresenteerde beschrijvende analyse van de ontwikkelingen in het gemiddelde vertrouwen in de R/rechtspraak en de Tweede Kamer van kwartaal op kwartaal in Nederland als totaal.

In de eerste plaats blijkt uit de laatste cijfers dat het gemiddelde vertrouwen in de R/rechtspraak in de loop van de tijd minder sterk fluctueert dan het gemiddelde vertrouwen in de Tweede Kamer. Dit spoort met de constatering op basis van voornoemde analyse op individuele respondenten dat het vertrouwen in de R/rechtspraak sterker wordt bepaald door persoonskenmerken dan bij de Tweede Kamer (de politiek) het geval is. Of andersom: bij de Tweede Kamer werken de gepercipieerde prestaties in de vorm van het maatschappelijk sentiment sterker door dan bij de R/rechtspraak. Voor de hand liggend is dat persoonskenmerken in de tijd minder sterk variëren dan het maatschappelijk sentiment. Met dus als gevolg dat het vertrouwen in de R/rechtspraak minder fluctueert dan dat in de Tweede Kamer.

Een tweede observatie is de sterk positieve samenhang tussen de R/rechtspraak en de Tweede Kamer waar het gaat om de veranderingen in het gemiddelde vertrouwen van kwartaal op kwartaal. Veranderingen in persoonlijke karakteristieken zijn van kwartaal tot kwartaal gering en kunnen daarvoor dan ook geen verklaring vormen. Daarom moet ook hier de samenhang in (gepercipieerde) prestaties de achtergrond vormen. We zagen deze samenhang ook al bij de analyse op individuele respondenten. Ook hier lijkt het achterliggende verklarende mechanisme het door burgers gedeeltematig gezamenlijk verantwoordelijk achten van de trias voor een goed functionerende samenleving. De derde observatie betrof het gevonden verschil in de trendmatige ontwikkeling in het vertrouwen in de twee vergeleken instituties: bij de R/rechtspraak is deze positief en bij de Tweede Kamer negatief. De analyse laat in de eerste plaats zien dat het sentiment op gebied van criminaliteit en

²⁷ De tegenhanger zou kunnen luiden: 'Daar waar samenleven niet goed gaat, faalt (onder andere) de R/rechtspraak.'

veiligheid in de beschouwde periode minder negatief is geworden. Dit heeft een positief effect gehad op het vertrouwen in de R/rechtspraak en in de Tweede kamer. Maar, ook als hiervoor wordt gecorrigeerd, dan nog is sprake van een positieve trend in het vertrouwen in de R/rechtspraak. Er is dus in genoemde periode (2009-2019) sprake van een gunstige ontwikkeling in het vertrouwen in de R/rechtspraak die niet alleen door een gunstiger sentiment op het gebied van criminaliteit en veiligheid is te verklaren. Onze analyse kan niet duidelijk maken wat dan wel de oorzaak is van deze positieve trend.

De corona-epidemie

Zoals vermeld kozen we 2019 als eindpunt van onze analyse vanwege de plotselinge komst van COVID-19 in 2020. 'In vergelijking met alle veranderingen in de voorgaande 49 kwartalen van dit onderzoek zijn de veranderingen dit kwartaal enorm', zo leest men in het kwartaalverslag COB 2020-2.²⁸ De publieke opinie veranderde over de volle breedte, alle instituties laten een nooit eerder vertoonde stijging in het vertrouwen zien.

Rally 'round the flag

De stijging van de vertrouwenscores voor alle zeven instituties in de lente deed de COB-auteurs denken aan het in de politicologische literatuur bekende fenomeen 'het zich scharen rond de vlag': het steunen van het optreden van het centrale gezag ter afwijzing van externe dreiging.²⁹ In 2014 deed zich ook een forse stijging voor, toen naar aanleiding van het neerschieten van vlucht MH17; het aandeel met voldoende vertrouwen in de Tweede Kamer steeg van 49% in het vorige kwartaal naar 54%, het aandeel met voldoende vertrouwen in de regering van 44% naar 51%. Toen bleef die stijging beperkt tot het politieke domein; 'na de ramp is er niet meer tevredenheid met de samenleving of meer sociaal vertrouwen'.³⁰ De coronapandemie veroorzaakte daarentegen over de volle breedte verandering in de vertrouwenscijfers en is daarmee een voorbeeld van een 'corona-rally'.

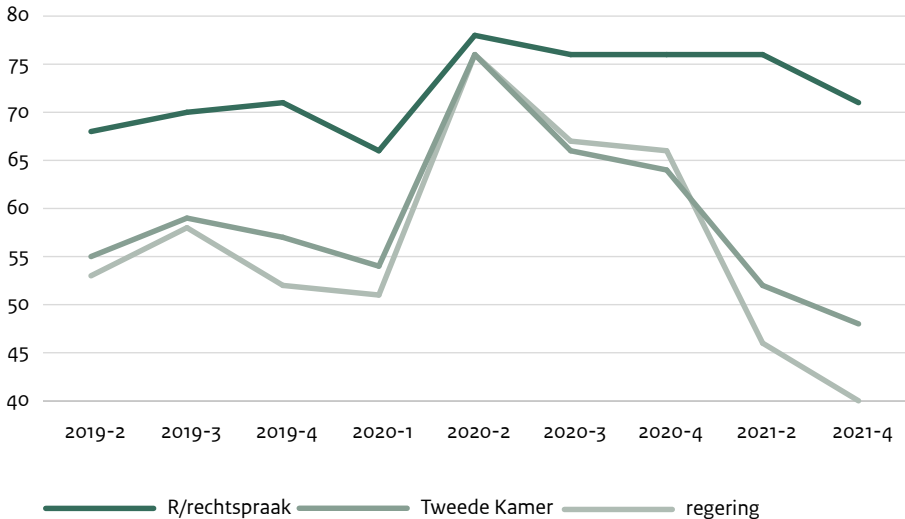
Hoe die ontwikkeling van het vertrouwen in de trias-instituties er feitelijk uitziet, toont figuur 3.

²⁸ Dekker e.a. 2020, p. 29, 59, 44-46.

²⁹ Dekker e.a. 2020, p. 44-45. Voor een gedetailleerde analyse van de vertrouwensstijging verwijzen we naar Den Ridder e.a. 2020, p. 50 e.v. Zij wijzen er uitdrukkelijk op dat de stijging nauw samenhangt met de al dan niet (mede) verantwoordelijkheid van het gezag voor het onheil.

³⁰ Dekker & Den Ridder 2014, p. 8-9; Dekker 2015.

Figuur 3. Percentage respondenten met voldoende vertrouwen 2019-2021



Zichtbaar is in één oogopslag hoezeer het patroon van zowel stijging als daling in het vertrouwen verschilt tussen R/rechtspraak en de Tweede Kamer en de regering. Het vertrouwen in de Tweede Kamer vertoont tussen 2019-4 (najaar) en 2020-2 (lente) een forse stijging: 19 procentpunten (van 57% naar 76%), bij de regering zelfs 24 procentpunten (van 52% naar 76%). Bij de R/rechtspraak is de stijging veel minder: 7 procentpunten (van 71% naar 78%). Daarna gaat het vertrouwen bergafwaarts. Kijken we naar de situatie in de lente 2021 (2021-2) dan bedraagt de terugval sinds de vorige lente (2020-2) bij de Tweede Kamer een terugval van 24 punten, bij de regering 30 punten terwijl de R/rechtspraak slechts twee punten inlevert.³¹ Overduidelijk: de politiek toont in de coronaperiode eerst een groot sprongsgewijze toename in vertrouwen, gevolgd door een groot sprongsgewijze verlies aan vertrouwen. Ook het vertrouwen in de R/rechtspraak laat eerst een stijging en daarna een daling zien, maar in veel mindere mate.

³¹ Dat de daling in het vertrouwen in de regering scherper doorzet in vergelijking met dat in de Tweede Kamer hangt, zo veronderstellen we, samen met het feit dat de regering geconfronteerd wordt met verschillende crises: de kinderopvangtoeslag, stikstof en de woningmarkt.

Hoe deze ontwikkelingen van het vertrouwenspatroon te interpreteren? De COB-rapportage vermeldt in dit verband:

‘De stijging van politiek vertrouwen is deels ingegeven door een hogere dunk van politici en deels een reactie op angst en onzekerheid. De stijging van politiek vertrouwen is te typeren als verminderd cynisme over de competenties en intenties van politici. Zij krijgen sinds het begin van de pandemie meer waardering dan in normale tijden. Daarnaast blijkt uit onze analyses dat de gewenste crisisaanpak (aanpak pandemie of opening economie) en de partijvoorkeur de corona-rally verklaren. Dit geeft aan dat deze rally deels gebaseerd is op hoe mensen de crisisaanpak van de regering evalueren en wellicht ook op hun reactie op politieke leiders (de mate van opinieleiderschap). De angst voor corona verklaart een ander deel van het rallyeffect. Vertrouwen is zodoende ook een uiting van de behoefte aan bescherming en zekerheid.’³²

Een soort angst- of schokreactie, niet zozeer op basis van gepercipieerde prestaties maar als gevolg van een gevoelde of verwachte noodzaak tot prestaties.

Dat die schok veel sterker doorwerkt in het vertrouwen in de Tweede Kamer dan in het vertrouwen in de R/rechtspraak, is in overeenstemming met onze bevinding over de verklaringskracht van de prestatietheorie versus de persoonsgebonden theorieën. Waar het vertrouwen in de R/rechtspraak naar verhouding sterker verklaard wordt door de persoonsgebonden theorieën, speelt bij het vertrouwen in het politieke domein de prestatietheorie een veel grotere rol.

Betekenis van metingen van vertrouwen

Wat kunnen we op basis van onze analyse nu zeggen over de betekenis van vertrouwens-metingen, zoals in de COB-monitor? Mede in het licht van de eerder vermelde kritische noties bij metingen van vertrouwen?

Onze analyse toont allereerst dat een meting via schaalscores bruikbaar is om op een eenvoudige wijze via de ondervraging van een groot aantal respondenten een globaal beeld te krijgen van de percepties van burgers van de R/rechtspraak of de politiek en veranderingen daarin. Maar: die uitkomsten zijn niet veel meer dan een uiting van gevoelens of opvattingen die persoonlijk gekleurd zijn en die soms wel, maar soms ook niet berusten op een selectie van hetgeen de media aan informatie bieden. Waar het vertrouwen in de R/rechtspraak betreft, is dit mede gekleurd door het vertrouwen in de politiek of het openbaar bestuur of een nog vager ‘algemeen maatschappelijk vertrouwen’. Daarmee hebben de uitkomsten van die metingen slechts een beperkte relatie met het feitelijk functioneren van die R/rechtspraak. Dit alles impliceert dat de ontwikkeling van het vertrouwen ook niet beschouwd mag worden als een directe indicator van het feitelijke functioneren of de directe prestaties van de R/rechtspraak.

Mogelijk is het door Grootelaar geschetste beeld terecht dat respondenten bij ondervraging in dit kader intuïtieve beslissingen nemen. Echter: die beslissingen kunnen bij sommige respondenten wel degelijk gestoeld zijn op percepties van maatschappelijke situaties die de R/rechtspraak (mede)

³² Den Ridder e.a. 2020, p. 65.

worden aangerekend; bij anderen zal meer het persoonlijke karakter of de persoonlijke situatie doorslaggevend zijn. In de uitkomsten van onze analyses zijn alle drie door Noyon genoemde gedragsopties van de respondenten in de praktijk herkenbaar: 1) het voor lief nemen van de onzekerheid over het functioneren van de R/rechtspraak en te geloven dat het instituut te vertrouwen is: blind vertrouwen, 2) zich te verdiepen in het functioneren en dus diens onzekerheidskloof te verkleinen: kritisch wantrouwen en 3) een directe afkeuring van de R/rechtspraak omdat de onzekerheidskloof te groot is: blind wantrouwen. Analyse van het grote aantal waarnemingen in het COB maakt duidelijk dat er verschillen zijn tussen respondenten onderling: sommigen lijken het meest op (ideaal)type 2, maar anderen meer op type 1 of type 3.³³ Waarbij het overigens opvalt dat type 1 vaker voorkomt dan type 3, ofwel blind vertrouwen. In theoretische benaderingen, zoals die over het effect van de maatschappelijke positie van de burger op zijn vertrouwen en de Elchardus-these, ligt het accent juist meer op de achtergronden van (min of meer) blind wantrouwen. Waar het blinde vertrouwen van de grotere groep van type 1 vandaan komt, maken dergelijke theoretische benaderingen niet duidelijk.

De uitkosten van de analyse van de COB-metingen werpen inhoudelijke vragen op, die niet met analyse van het COB-materiaal zijn te beantwoorden. Waarom hebben vrouwen, in overigens vergelijkbare omstandigheden, minder vertrouwen in de R/rechtspraak dan mannen, terwijl dat bij de Tweede Kamer juist omgekeerd is? En waarom hebben jongeren, onder overigens gelijke omstandigheden, meer vertrouwen in de R/rechtspraak dan ouderen, terwijl het bij het vertrouwen in de Tweede kamer juist andersom ligt? En: waarom stijgt het vertrouwen in de R/rechtspraak, na correctie voor diverse effecten van maatschappelijk sentiment en persoonlijke karakteristieken, in de periode 2009-2019 trendmatig, terwijl bij de Tweede Kamer juist van een daling sprake is? Maar wel valt dus te zeggen dat de vaak zonder duidelijk bewijs gedane bewering dat het vertrouwen in de R/rechtspraak tanende is, in ieder geval in de periode 2009-2019 niet opgaat. Integendeel. Voor zover het grotere vertrouwen onder jongeren een generatie-effect is, levert ook dat een positief (toekomst)beeld voor de Rechtspraak op.

Nader onderzoek?

Bij de ontwikkeling van verder onderzoek op het terrein van vertrouwen in de R/rechtspraak is het van belang te bedenken welke vragen de Rechtspraak in dit kader beantwoord wil zien en zich te realiseren dat burgers beelden van de R/rechtspraak kunnen hebben die weinig te maken hebben met het feitelijk functioneren daarvan. Het onderscheid tussen feiten en beelden is wezenlijk, maar wordt gauw vergeten. In dit verband is het veelzeggend hoe vertrouwen in het door Motivaction uitgevoerde reputatie-onderzoek van de Rechtspraak wordt getypeerd: 'Burgers, organisaties en andere instituties hebben vertrouwen in het functioneren van de rechtspraak' (cursivering van ons).³⁴ Ofwel, net als in het COB wordt er in dit onderzoek zonder meer van uitgegaan dat het door de bevolking geuite vertrouwen geheel of voornamelijk begrepen moet worden als een prestatiewaardering. In het

³³ Hiervoor verwijzen we naar de uitgebreide verantwoording van onze analyse.

³⁴ Motivaction 2016.

voorgaande is duidelijk geworden dat het vertrouwen om ten minste twee redenen geen directe afspiegeling is van de feitelijke prestaties. Ten eerste wordt dat vertrouwen vaak meer bepaald door de levenshouding en maatschappelijke situatie van de respondent. Ten tweede houdt het beeld dat de respondent heeft van het functioneren van de R/rechtspraak maar heel indirect verband met het feitelijk functioneren daarvan. Dat geldt voor een complexe en voor velen op grote afstand staande institutie als de R/rechtspraak waarschijnlijk ook sterker dan voor – pakweg – het openbaar vervoer. Volgens de respondenten berust hun waardering in zeer hoge mate op de berichtgeving in de media.³⁵ Het daarin gegeven beeld van de R/rechtspraak is natuurlijk maar beperkt en selectief. Er is nog een reden waarom het vertrouwen geen afspiegeling is van de feitelijke prestaties. Het vertrouwen in de R/rechtspraak, zo laat onze analyse zien, is mede afhankelijk van (onder andere) percepties op het gebied van criminaliteit en veiligheid. Anders gezegd: een deel van de afrekening vindt dus blijkbaar niet zozeer plaats op grond van percepties van ‘directe’ prestaties, maar in termen van percepties over een bredere maatschappelijke problematiek en de daarbij bereikte effecten van het (al dan niet) functioneren van de R/rechtspraak. De hoogte van de criminaliteitscijfers werkt dus ook door in het vertrouwen in de R/rechtspraak. Met in de beschouwde periode (2009-2019) gunstige effecten op het vertrouwen in de R/rechtspraak dus.

Wanneer het gaat om het oordeel van de bevolking op basis van het feitelijk functioneren van de R/rechtspraak, dan ligt het verzamelen van informatie via klantwaarderingsonderzoeken meer voor de hand. Die ‘klanten’ hebben wel directe ervaringen met de R/rechtspraak en kunnen daarover bevraagd worden. Dergelijke onderzoeken organiseert de Rechtspraak al eens in de drie jaar.³⁶ Wanneer het gaat om het vertrouwen in de R/rechtspraak onder de totale bevolking en de daarbij meest bepalende beelden van (het functioneren van) de R/rechtspraak, dan ligt een ‘dieptemeting’ onder de totale bevolking voor de hand. Daarbij is het zaak om voor een zo volledig mogelijke theoretische onderbouwing te zorgen, waarbij verschillende theoretische uitgangspunten naast elkaar worden neergezet.

Literatuur

Van den Bos 2011

K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?*, Den Haag: Min BZK/Utrecht: Universiteit Utrecht 2011.

Dekker, Maas-de Waal & Van der Meer 2004

P. Dekker, C. Maas-de Waal & T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2004.

³⁵ Op basis van een open vraag naar de belangrijkste aspecten die het oordeel over de rechters beïnvloeden scoorde de hoogte van de straffen (18%), berichtgeving in de media (17%) en rechtvaardigheid (9%). Overige gespecificeerde aspecten scoorden maximaal 5%, veelal nog minder.

³⁶ Zie bijvoorbeeld Smartagent Marketresponse/de Rechtspraak 2017.

Dekker & Van der Meer 2007

P. Dekker & T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007.

Dekker 2009

P. Dekker, 'Onderzoek van burgerperspectieven', in: P. Dekker (red.), *Metten wat leeft?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2009, p. 11.

Dekker & Den Ridder 2014

P. Dekker & J. den Ridder, *Burgerperspectieven 2014-3*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2014.

Dekker 2015

P. Dekker, 'De publieke opinie na de ramp. Politiek vertrouwen en sociaal verlangen', in: G. van den Brink (red.), *Een ramp die Nederland veranderde? Nadenken over vlucht MH17*, Amsterdam: Boom 2015, p. 159-174.

Dekker e.a. 2020

P. Dekker e.a., *Burgerperspectieven 2020-2*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

Elffers & De Keijser 2004

H. Elffers & J.W. de Keijser, 'Het geloof in de kloof: wederzijdse beelden van rechters en publiek', in: J.W. de Keijser & H. Elffers (red.), *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 53-84.

Griffiths 2011

J. Griffiths, 'Vertrouwen in de rechtspraak', *Nederlands Juristenblad* 2011/16, p. 1028-1031.

Grootelaar 2022

H. Grootelaar, 'Over het vertrouwen van 'de' burger', *Recht der Werkelijkheid* 2022/1, p. 81-87.

Hertogh 2004

M.L.M. Hertogh, 'Vertrouwen in de rechtspraak. Harde cijfers met een flinke korrel zout', *Nederlands Juristenblad* 2004/23, p. 1164-1168.

Motivaction 2016

Motivaction, *Reputatie in de waagschaal. Reputatie van de rechters in Nederland*, stakeholder reputatieonderzoek De Rechtspraak 2016.

Lewicki e.a. 1998

R.J. Lewicki e.a., 'Trust and distrust: new relationships and realities', *Academy of management Review* 1998/3, p. 438-458.

Newton & Norris 2000

K. Norris & P. Norris, 'Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?', in: S.J. Pharr & R.D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What is troubling the trilateral countries?*, New Jersey: Princeton University Press 2000, p. 52-73.

Noyon 2022

L. Noyon, 'Over vertrouwen, wantrouwen en gemakzuchtige oordeelsvorming', *Recht der Werkelijkheid* 2022/1, p. 74-80.

Den Ridder e.a. 2020

J. den Ridder e.a., *Burgerperspectieven 2020-4*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

De Roos 2000

T.A. de Roos, *Het grote onbehagen: emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht*, Amsterdam: Balans 2000.

Smartagent Marketresponse/de Rechtspraak 2017

Smartagent Marketresponse/de Rechtspraak, *Klantwaardering Rechtspraak 2017*, landelijk rapport, 2017.

Drie stellingen over vertrouwen in de rechtspraak

Lucas Noyon

Inleiding

Het onderwerp ‘vertrouwen in de rechtspraak’ heb ik in een aantal eerdere publicaties aangesneden. Zo heb ik in mijn proefschrift een theoretisch model van vertrouwen ontwikkeld en empirische literatuur over vertrouwen besproken.¹ In andere publicaties heb ik aan de hand van theoretische en empirische perspectieven laten zien dat onze blik soms te veel is gericht op het optimaliseren van vertrouwen, terwijl meer aandacht zou moeten zijn voor het bevorderen, faciliteren en begrijpen van (gezond) wantrouwen.²

In deze bijdrage wil ik me nu eens niet op de maatschappij richten, maar betogen hoe de rechtspraak zich tot het maatschappelijk vertrouwen zou moeten verhouden. Daartoe zal ik een drietal stellingen verdedigen. Deze stellingen bouwen op elkaar voort en komen uiteindelijk op een kort samen te vatten aanbeveling neer: maak het thema vertrouwen in de rechtspraak niet te belangrijk, en vertrouw erop dat rolvast ‘rechterlijk gedrag’ leidt tot een rotsvast maatschappelijk vertrouwen.

Stelling 1: de kwestie van ‘vertrouwen in de rechtspraak’ wordt te vaak ter tafel gebracht

Dat vertrouwen in de rechtspraak belangrijk is, behoeft geen betoog. Zonder een breed maatschappelijk vertrouwen dat rechters hun werk op eerlijke wijze doen is een goed functionerende *onafhankelijke* rechtspraak niet mogelijk. Dat is nu zo, en was altijd al zo. Vertrouwen in de rechtspraak is immers direct gerelateerd aan coöperatie van burgers met de rechtspraak.³ Hieruit volgt dat indien in een samenleving weinig vertrouwen bestaat in de eerlijkheid van de rechtspraak, deze rechtspraak veel vaker de hulp van de macht nodig heeft om het eigen gezag af te dwingen. En als rechtspraak en macht telkens samenvallen, is van onafhankelijke rechtspraak doorgaans geen sprake meer.

¹ Noyon 2021, p. 77 e.v.

² Noyon 2018 en 2022.

³ Dit volgt om te beginnen al noodzakelijkerwijs uit een conceptuele analyse van wat vertrouwen is. Zie daarvoor het artikel van Van Tulder en Klijn dat centraal staat in dit themanummer. Inmiddels heeft empirisch onderzoek ook bevestigd dat vertrouwen in de rechtspraak gerelateerd is aan vrijwillige medewerking (denk aan: het wenden tot het recht in plaats van overgaan tot eigenrichting, medewerking tijdens de procesgang en aan de executie). Zie voor een grondig overzicht van deze literatuur bijvoorbeeld Ansems 2021, p. 5-8.

In tegenstelling tot de noodzaak van het vertrouwen zelf, is het *praten over* vertrouwen in de rechtspraak niet iets tijdloos, maar typisch een fenomeen van de huidige tijd. Je kan tegenwoordig bijna geen krant openslaan zonder dat het thema ter sprake komt. Dat bedoel ik ook letterlijk. In interessant Engels onderzoek is onderzocht hoe vaak het thema ‘vertrouwen in de rechtspraak’ in twee belangrijke kranten (*The Times* en *The Guardian*) aan de orde werd gesteld.⁴ Het onderzoek laat een enorme stijging zien in de jaren 80 (en in mindere mate ook nog daarna).⁵ Inhoudelijk blijkt het begrip vertrouwen in de rechtspraak in de loop van de vorige eeuw bovendien steeds ‘veelzijdiger’ te zijn geworden. Steeds meer onderwerpen worden in het publieke debat in één adem genoemd met het ‘vertrouwen in de rechtspraak’. En steeds lijkt de aanname dat deze omstandigheden direct van invloed zijn op het maatschappelijk vertrouwen.⁶

Vergelijkbaar Nederlands onderzoek bestaat bij mijn weten niet. Toch zijn ook hier aanwijzingen dat in de media steeds vaker over het vertrouwen in de rechtspraak wordt gesproken, en dat de rechtspraak er in deze evaluaties steeds slechter van afkomt.⁷ Het lijkt mij waarschijnlijk dat dit praten over vertrouwen niet beperkt blijft tot kranten of andere media, maar dat dit in zekere zin een repetitief maatschappelijk script is geworden dat ook in gesprekken tussen burgers en instituties onderling ingang heeft gevonden. Mijn hypothese is dus dat ook in het bredere Nederlandse publieke debat steeds vaker over het ‘vertrouwen in de rechtspraak’ wordt gesproken en dat het voor ons vanzelfsprekend is geworden om aan te nemen dat maatschappelijke onvrede over willekeurig wat (denk aan een afgenomen ‘pakkans’ van misdadigers, justitiële dwalingen en onvoldoende harde straffen)⁸, direct leidt tot minder maatschappelijk vertrouwen in de rechtspraak.

De teneur in het maatschappelijk kringgesprek over het vertrouwen in de rechtspraak is aldus dat dit vertrouwen iets zeer kwetsbaars is, iets dat voortdurend op het spel staat en met incidentele mislukken kan worden verspeeld of ten minste aan het wankelen gebracht. Als iets waar aanhoudend voor moet worden gestreden omdat het in deze tijd niet meer ‘vanzelfsprekend’ is, en dus als iets wat keer op keer met concrete prestaties moet worden ‘verdiend’. Alle voor het maatschappelijk debat relevante actoren dragen hun steentje bij aan het voortleven van deze suggestie: zowel uit de hoek van de media, de politiek als die van de rechtspraak valt regelmatig een betoog te horen waarin het

⁴ Turner 2018, p. 77-101 en 119-122.

⁵ In het onderzoek worden verschillende tijdvakken van 1785 tot 2009 onderzocht. Na de jaren 80 is nog wel sprake van een stijging in absolute zin, maar niet meer in relatieve zin. Dit valt moeilijk te duiden, mogelijk blijft het relatieve percentage achter omdat kranten vanaf ongeveer die periode in algemene zin over meer onderwerpen zijn gaan schrijven (denk aan de opkomst van *human interest*-journalistiek).

⁶ Turner 2018, i.h.b. p. 92 e.v.

⁷ Zie met name Van Spanje & De Vreese 2013. De auteurs onderzoeken de periode tussen 1992-2011 en concluderen dat de berichtgeving over de rechtspraak in die periode in frequentie is toegenomen en inhoudelijk steeds negatiever is geworden. Zie uitgebreider over dit en vergelijkbaar onderzoek Noyon 2021, p. 146.

⁸ Deze onderwerpen worden in het Britse onderzoek (Turner 2018, p. 92 e.v.) in krantenberichtgeving aan het ‘vertrouwen in de rechtspraak’ gerelateerd.

vertrouwen in de rechtspraak wordt voorgespiegeld als iets intrinsiek volatiels en als iets waar we ons permanent zorgen om moeten maken.⁹

Stelling 2: de suggestie van kwetsbaar vertrouwen is onjuist

Mijn eerste stelling hield in dat de kwestie van het vertrouwen in de rechtspraak ‘te vaak’ ter tafel wordt gebracht. Dat dit inderdaad steeds vaker gebeurt, en dat het overkoepelende thema is dat dit vertrouwen buitengewoon wankel is, hoop ik hiervoor afdoende te hebben beargumenteerd. Om te beargumenteren dat het praten over het vertrouwen té vaak gebeurt, heb ik ook mijn tweede stelling nodig: de gedachte dat het maatschappelijk vertrouwen iets kwetsbaars is, is onjuist. Deze stelling baseer ik op drie conclusies die uit de omvangrijke hoeveelheid onderzoek naar het vertrouwen in de rechtspraak kunnen worden getrokken: 1) het vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak is stabiel; 2) het vertrouwen in de rechtspraak is hoog; 3) het vertrouwen in de rechtspraak wordt niet sterk beïnvloed door individuele prestaties van de rechtspraak. Ik licht elk van deze conclusies kort toe.

Ik begin met de stabiliteit van het vertrouwen. Wanneer men de nieuwsberichten over het vertrouwen in de rechtspraak volgt, zou de indruk kunnen ontstaan dat dit vertrouwen voortdurend aan sterke schommelingen onderhevig is. In de nieuwsberichten waarin resultaten van vertrouwensonderzoek worden gemeld, wordt vaak het accent gelegd op de verschillen met het jaar daarvoor: het ‘nieuws’ is dan of sprake is van stijgend of juist dalend vertrouwen.¹⁰ Bovendien kunnen de vele manieren waarop het vertrouwen wordt gemeten de indruk wekken dat de zaken er steeds weer iets anders voorstaan. Sommige onderzoekers vragen respondenten om een ‘rapportcijfer’, andere leggen een keuzemenu voor dat loopt van zeer weinig tot zeer veel vertrouwen. Dit leidt logischerwijs tot steeds iets andere resultaten.¹¹ De kleine verschillen die van dit alles het gevolg zijn, moeten naar mijn overtuiging echter niet het zicht benemen aan een geruststellend feit: sinds het moment dat het vertrouwen in de rechtspraak wordt gemeten, is het percentage van de respondenten dat dit vertrouwen ten minste als ‘voldoende’ beoordeelt nooit onder de zestig uitgekomen (en ook nooit boven de tachtig).¹² Van sterke schommelingen is dus geenszins sprake.

⁹ In mijn proefschrift (Noyon 2021, p. 78) heb ik een aantal voorbeelden op een rij gezet van politici, media en actoren uit de rechtspraak die elkaar voor de voeten werpen dat zij het ‘vertrouwen in de rechtspraak’ zouden verkwanselen. Zie voor een ander overzicht Hertogh 2012, p. 13-22. Zie voor een recent voorbeeld van wat ik bedoel Mackor 2023.

¹⁰ Al lijkt daarbij door de Rechtspraak een zekere ‘goednieuwsfilter’ te worden aangebracht. In de jaren dat het vertrouwen in de rechtspraak licht steeg (aldus althans SCP-metingen), werd hiervan melding gemaakt op rechtspraak.nl. Toen het afnam, bleef een nieuwsbericht uit (Noyon 2021, p. 78).

¹¹ Op de diverse vragen die bij de validiteit van vertrouwensmetingen kunnen worden gesteld ga ik hier niet in. Zie daarvoor onder meer Hulst 2017.

¹² Zie in mijn proefschrift (Noyon 2021), p. 93 e.v. voor een nadere verantwoording onder verwijzing naar gepubliceerd onderzoek en verschillende vertrouwensmonitoren.

Dat het vertrouwen niet alleen stabiel, maar ook hoog is, wordt duidelijk wanneer we het vertrouwen in de rechtspraak vergelijken met het vertrouwen dat Nederlanders hebben in andere instituties (een interne vergelijking) en wanneer we het vertrouwen dat Nederlanders in hun rechtspraak hebben vergelijken met het vertrouwen dat burgers in andere landen hebben in hun rechtspraak (een externe vergelijking). Voor de interne vergelijking verwijs ik in de eerste plaats naar de bijdrage van Van Tulder en Klijn in dit themanummer. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat in het onderzoek waarvan zij gebruikmaken (het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*), ook een vergelijking is gemaakt tussen het vertrouwen dat Nederlanders hebben in ‘het rechtsstelsel’ en hun vertrouwen in de ‘Verenigde Naties’, het ‘Nederlands -’ en ‘Europees parlement’, ‘politieke partijen’, ‘politici’ en de ‘politie’. Alleen de laatste kreeg een hogere vertrouwenswaardering dan het ‘rechtsstelsel’.¹³ Wat betreft de externe vergelijking kan gewezen worden op de *Eurobarometer*, een monitor van de Europese Unie. Hieruit blijkt dat Nederland binnen de EU stelselmatig tot de landen met het hoogst gerapporteerde vertrouwen in de rechtspraak behoort.¹⁴

Dit brengt mij tot het laatste punt, dat inhoudt dat het vertrouwen in de rechtspraak niet sterk onder invloed staat van individuele prestaties van de rechtspraak. Daar is wel eens anders over gedacht. Halverwege de jaren oo, toen zich een lichte neergang in het vertrouwen voordeed, werd als mogelijke verklaring een verband gelegd met de gerechtelijke dwalingen die kort daarvoor aan het licht waren gekomen.¹⁵ Inmiddels zijn er, helaas, nog meer (mogelijke) dwalingen ontdekt, maar blijkt de neergang van toen alweer te zijn gestuit. Ook andere ernstige incidenten, denk aan de Anne Faber-zaak, de moorden gerelateerd aan de kroongetuige in het Marengo-proces of de rol van de rechtspraak bij het toeslagenschandaal, hebben het vertrouwen in het rechtsstelsel niet wezenlijk aangetast.¹⁶ Ik geloof daarom niet zo in de relatie tussen individuele prestaties en het vertrouwen. De kans lijkt mij – achteraf bezien – veel groter dat het bescheiden dipje in het vertrouwen in de jaren oo te wijten was aan een brede afname in het vertrouwen in alle maatschappelijke instituties in die periode. Het is namelijk zo dat er wel een duidelijke samenhang te zien is in het vertrouwen in de rechtspraak enerzijds en het vertrouwen in andere instituties anderzijds. Van Tulder en Klijn wijzen erop dat het vertrouwen in de rechtspraak hoger is dan in politieke actoren – en dat is inderdaad onmiskenbaar

¹³ Dekker & Den Ridder 2020, p. 14.

¹⁴ De resultaten zijn te raadplegen via de website van de Europese Commissie. Zie over de validiteit van dergelijke ‘cross-jurisdictionele’ metingen Schaap 2018.

¹⁵ Vgl. Buruma 2011, die dat – bij het ontbreken van ‘bewijs’ – met veel voorzichtigheid als mogelijke verklaring oppert.

¹⁶ Ik realiseer me dat de fouten die zijn gemaakt in de aanloop naar de moorden in relatie tot de kroongetuige niet primair in de sfeer van de rechtspraak vallen. De reden om dit voorbeeld hier wel te noemen is enerzijds dat door het SCP gevraagd wordt naar het vertrouwen in het ‘rechtsstelsel’ en anderzijds dat ik ervan uitga dat niet te hoge verwachtingen moeten worden gekoesterd over de mate waarin de scheiding van verantwoordelijkheden door respondenten bij het invullen van dergelijke enquêtes steeds voor ogen worden gehouden. Dit laat onverlet dat men hier ook andere voorbeelden kan invullen, waar het om gaat is dat de kleine schommelingen in het vertrouwen niet duidelijk te relateren vallen aan identificeerbare prestaties of in de ‘beeldvorming’ aan te wijzen gebeurtenissen.

het geval – maar als ik naar de in hun bijdrage afgebeelde figuur kijk zie ik ook iets anders: in het vertrouwen in politiek en rechtspraak lijken vaak ook dezelfde op- of neergaande patronen te herkennen. Natuurlijk lopen de lijnen ook wel eens uit elkaar, en over een langere periode neemt het verschil tussen het vertrouwen in de rechtspraak en dat in de politiek toe (de politiek doet het in verhouding tot de rechtspraak steeds iets slechter). Maar toch is het onmiskenbaar óók zo dat beide vaak gelijktijdig stijgen of dalen. Het lijkt mij daarom waarschijnlijker dat deze episodes van gelijktijdig stijgen of dalen verklaard kunnen worden door een moeilijk grijpbaar ‘nationaal humeur’, dat soms in een opwaartse en soms in neerwaartse richting beweegt, dan dat de evaluaties van de politiek en de rechtspraak telkens ‘toevallig’ gelijktijdig meer positief of meer negatief uitvallen. Ter onderbouwing wijs ik nog op twee argumenten. Allereerst de demografie. Als we kijken naar welke groepen in Nederland de rechtspraak wel of niet vertrouwen, valt op dat mensen uit de groep die de rechtspraak niet vertrouwt vaak laag zijn opgeleid en vaak kampen met wat het SCP ‘onbehagen’ noemt – zij verwachten vaker economische tegenspoed en geven vaker politiek cynische antwoorden – terwijl zij andere instituties doorgaans evenmin vertrouwen.¹⁷ Er is dus sprake van duidelijke groepskenmerken, die van invloed zijn op hoe er binnen deze groep gedacht wordt. Dat is op zichzelf natuurlijk niets om tevreden mee te zijn, want het doet vermoeden dat onvoldoende vertrouwen in de rechtspraak verklonken zit in een breder somber en cynisch wereldbeeld. Hieruit volgt dan echter ook dat gebrekkig vertrouwen in de rechtspraak vermoedelijk niet in isolatie kan worden verhoogd of verlaagd.

Ten tweede merk ik op dat uit ander onderzoek blijkt dat er een grote groep bestaat, van ruim 70 procent van de Nederlanders, die betrekkelijk stevige kritiek heeft op de rechtspraak. Deze groep meent bijvoorbeeld dat de opgelegde straffen in het algemeen ‘te licht’ zijn en vindt ook dat de rechtspraak anderszins in punitieve zin achterblijft.¹⁸ Gezien de omvang van deze groep, moet ten minste de helft hiervan uiteindelijk toch vertrouwen stellen in de rechtspraak. De groep die de rechtspraak vertrouwt – gemiddeld zo’n 70 procent – moet immers deels overlappen met de groep die vindt dat straffen ‘te licht’ zijn (eveneens 70 procent). Blijkbaar, zo luidt dan de noodzakelijke conclusie, gaan voor veel mensen kritiek op de prestaties van de rechtspraak en vertrouwen in de rechtspraak goed samen.

Dit alles brengt me tot de volgende slotsom. Er is geen bewijs voor de veronderstelling dat individuele prestaties van de rechtspraak veel invloed hebben op de hoogte van het maatschappelijk vertrouwen. Er zijn eerder aanwijzingen voor het omgekeerde: dat het vertrouwen in de rechtspraak tot op grote hoogte los staat van concrete, individuele prestaties. Daarmee is niet gezegd dat op *langere*

¹⁷ De groep die de politiek niet vertrouwt is weliswaar groter – en meer divers samengesteld – maar als iemand aangeeft de rechtspraak niet te vertrouwen, heeft hij bijna altijd ook geen vertrouwen in politieke actoren. Zie uitgebreider Noyon 2021, p. 106.

¹⁸ Op de diverse kanttekeningen die te plaatsen vallen bij het meten van wat burgers adequate straffen vinden ga ik hier niet in. Zie daarover in mijn proefschrift (Noyon 2021, p. 96). Relevante Nederlandse onderzoeken zijn De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006 en Wagenaar 2008.

termijn de prestaties van de rechtspraak geen invloed hebben op het vertrouwen, het vertrouwen in de rechtspraak is immers wel degelijk hoger dan dat in politieke actoren en dat moet ergens door komen. Maar het lijkt veel waarschijnlijker dat het vertrouwen in de rechtspraak onder invloed staat van betrekkelijk abstracte, algemene denkbeelden over wat rechters doen en hoe zij dat doen, dan dat het wordt beïnvloed door een constant evaluatieproces waarin burgers nauwgezet individuele prestaties van rechters en/of gerechten volgen en daar vervolgens een vertrouwensoordeel op baseren.

Stelling 3: vertrouwen wordt verdiend door rolconform gedrag

De situatie waar wij ons in bevinden is dus dat het vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak hoog, stabiel en betrekkelijk robuust is, terwijl in het maatschappelijk debat – onterecht – de gedachte leeft dat dit vertrouwen kwetsbaar is en door maatschappelijk onwielgevallig optreden gemakkelijk kan worden verspeeld. Hoewel het maatschappelijk debat dus onnodig nerveus is, is deze tussenstand naar mijn idee op zichzelf genomen geruststellend. Het verleden geeft echter geen garanties voor de toekomst en niet uit te sluiten valt dat bij ongelukkig opereren door de rechtspraak het vertrouwen in de komende jaren langzaam zal gaan afnemen. Het feit dat het verschil met het vertrouwen in de politiek in de afgelopen decennia langzaam maar zeker groter is geworden kan in dit verband ook als een waarschuwing worden gezien. Ik besluit deze bijdrage daarom met een stelling over hoe een hoog vertrouwen ook in de toekomst kan worden verzekerd.

De afsluitende stelling luidt dat vertrouwen wordt verdiend door rolconform gedrag. Deze stelling valt in vergelijking met de vorige twee minder goed met empirisch onderzoek te onderbouwen, het is dus meer een hypothese. Die hypothese komt erop neer dat niet iedere maatschappelijke institutie op dezelfde manier maatschappelijk vertrouwen kan winnen en onderhouden, maar dat de vraag wat ‘werkt’ om vertrouwen te bevorderen afhankelijk is van welke rol deze actor in de maatschappij inneemt en welke verwachtingen de maatschappij bij die rol heeft. Een politicus verdient vertrouwen door zich te gedragen op een manier die de samenleving bij een politicus vindt passen, een koning door zich ‘koninklijk’ te gedragen en een rechter door zich ‘rechterlijk’ op te stellen. Hieruit volgt dat we terughoudend moeten zijn bij het kopiëren van een politieke ‘gezagslogica’ naar de rechtspraak: wat voor een politicus goed werkt kan voor een rechter wel eens een averechts effect hebben. Waar de samenleving wellicht van politici verwacht dat zij in hun agenda proberen aan te sluiten bij maatschappelijke opvattingen en dat zij niet alleen vanuit hun functie spreken maar ook de persoon ‘achter’ de politicus laten zien,¹⁹ geldt dat voor de verwachtingen die leven ten aanzien van rechters zeker niet. Uit onderzoek is inmiddels meermaals gebleken dat Nederlanders niet alleen wars zijn van lekenrechtspraak, maar ook zeer stellig menen dat rechters zich in hun oordeelsvorming moeten

¹⁹ Ik merk op dat deze trends weliswaar zichtbaar zijn in de wijze waarop politici opereren, maar dat hiermee niet gezegd is dat dit daadwerkelijk een positief effect op het vertrouwen in de politiek heeft (maar hooguit dat politici dit kennelijk zelf veronderstellen). In dat verband herhaal ik nog maar eens dat de rechtspraak het wat vertrouwen betreft beter doet dan politieke actoren.

afsluiten van maatschappelijke opvattingen.²⁰ De samenleving wil dus juist een rechtspraak die niet te veel op haar lijkt. De samenleving wil een rechtspraak die standvastig is en waarmee ze af en toe van mening verschilt. Zo'n situatie zal vervolgens binnen de samenleving ongetwijfeld soms tot onvrede leiden, bijvoorbeeld wanneer rechterlijke oordelen afwijken van maatschappelijke opvattingen. Op langere termijn, zo is mijn overtuiging, is het daarentegen juist goed voor het vertrouwen in de rechtspraak als zij zich principieel onafhankelijk toont en niet de indruk wekt zich telkens te oriënteren op de opvatting van de meerderheid van de samenleving.²¹

Dat het voorgaande binnen de strafrechtspleging niet altijd vanzelfsprekend is, is gebleken uit mijn promotieonderzoek naar het Openbaar Ministerie. Hier heb ik gezien hoe binnen het OM het idee wijdverbreid is geraakt dat men zich op een of andere manier anders, en wel op een meer bij deze tijd passende wijze, tot de samenleving moet zien te verhouden. De gedachte dat vertrouwen moet worden 'verdiend' heeft geleid tot een manier van maatschappijvoorlichting die geënt is op een inschatting van wat bij de maatschappij in goede aarde valt. Het OM gedraagt zich in de ogen van de samenleving graag menselijk, stoer en soms ronduit populair. Het leidt ertoe dat streng optreden nadrukkelijk wordt uitgelicht, terwijl 'zachter' handelen, of situaties waarin verantwoordelijkheid moet worden genomen voor een eigen fout – denk aan strafvermindering wegens een gewelddadige aanhouding of wegens overschrijding van de redelijke termijn – worden weggemoffeld. De wens de eigen reputatie hoog te houden leidt er zo toe dat de correctiemechanismen van de rechtsstaat aan het zicht van de burger worden onttrokken.²²

Het zou in mijn ogen onwenselijk zijn als een soortgelijke overtuiging ook onder rechters of binnen de communicatieafdelingen van gerechten zou postvatten. Nu denk ik niet dat er veel aanleiding voor is om dit te veronderstellen, maar een kat in het nauw kan rare sprongen maken en dat geldt wellicht ook voor de rechter die (onterecht) meent dat de rechtspraak in een situatie van vertrouwensvernauwing verkeert. Daarom hoop ik in het voorgaande te hebben aangetoond dat er voor de rechtspraak geen reden is om aan het maatschappelijk vertrouwen in het eigen functioneren te twijfelen, terwijl er bovendien geen angst hoeft te zijn om de maatschappij soms tegen te spreken of maatschappelijk onwelgevallige beslissingen te nemen. Niet ondanks, maar dankzij de bereidwilligheid om de samenleving soms tegen te spreken, verdient de rechtspraak uiteindelijk haar vertrouwen.

Tot slot

Men zegt wel dat vertrouwen 'te voet komt' en 'te paard' gaat. Gelukkig loopt het in de werkelijkheid zo'n vaart niet. Het vertrouwen in de rechtspraak neemt niet snel toe, maar eenmaal verdiend

²⁰ Zie Elffers & De Keijser 2004, p. 74, en Klijn 2014 (een replicastudie), p. 5.

²¹ In een bijdrage over het vertrouwen in de rechtspraak dreigen meer principiële/rechtsstatelijke perspectieven wat onder te sneeuwen, maar relevant is uiteraard ook dat dit – het indien nodig bieden van bescherming aan de samenleving of aan minderheden binnen die samenleving – een essentieel onderdeel is van de taak van de rechtspraak.

²² Zie Noyon 2021, hoofdstuk 8.

vertrouwen raakt de rechtspraak ook niet zo makkelijk kwijt. Het is onzin dat een individuele miskleun of een uitspraak die mogelijk bij de maatschappij niet in goede aarde valt slecht zou zijn voor het maatschappelijk vertrouwen. Rechters hoeven daarom ook niet bang te zijn dat zij door het toepassen van rechtsstatelijke principes – die dan bijvoorbeeld kunnen leiden tot het toepassen van strafvermindering wegens een gewelddadige aanhouding of wegens overschrijding van de redelijke termijn – het vertrouwen in de rechtspraak compromitteren. Ook is er geen reden om, al dan niet in het voetspoor van het OM, te trachten de ‘persoonlijke’ kant van de rechter zichtbaar te maken.²³ Wel is er reden om het werk goed te (blijven) doen en goed uit te leggen. Goede op maat gesneden motiveringen, in klare taal, zijn daarom vanuit het perspectief van maatschappelijk vertrouwen zeker wel een goed idee. Het hoge vertrouwen moet in die zin niet worden opgevat als argument om de teugels te laten vieren.

Ik besluit met een laatste aansporing. Vertrouwen in de rechtspraak moet – zo hoop ik afdoende te hebben aangetoond – door rechters niet te belangrijk worden gemaakt en ook zeker niet beschouwd worden als een kwestie waarvoor de mosterd slechts bij communicatiespecialisten te halen is. Vertrouwen is uiteindelijk het resultaat van goede rechtspraak. Op dat laatste zou dan ook de nadruk moeten liggen. In dat verband wijs ik ter afsluiting nu eens niet op de 70 procent van de Nederlanders die de rechtspraak wél vertrouwt, maar op de 30 procent die dit niet doet. Dit is een groep waarin mensen met een veelomvattend gevoel van onbehagen zijn oververtegenwoordigd.²⁴ Ik heb hiervoor geschreven dat het niet eenvoudig zal zijn om bij deze groep het vertrouwen in de rechtspraak te verhogen, daarvoor is hun wantrouwen te zeer verbonden met het gevoel al langere tijd door de overheid in de steek gelaten te zijn. Dat de rol van de rechtspraak bij het toeslagenschandaal tot op heden geen invloed lijkt te hebben gehad op het vertrouwen in de rechtspraak zegt veel: het vertrouwen was bij veel van de slachtoffers van dit schandaal vóór die tijd vermoedelijk ook al afwezig.²⁵ De rechtspraak zou er echter – niet primair vanwege het opvijzelen van het vertrouwen in het eigen functioneren, maar vanwege een rechtsstatelijke verantwoordelijkheid – juist voor deze

²³ Het gaat mij hier – voor de duidelijkheid – niet om het tonen van een menselijk gezicht of het in het oog houden van de ‘menselijke maat’. Het gaat mij wel om wat in de politicologische literatuur de ‘personalisering van gezag’ wordt genoemd (Manin 1997): het minder vanuit de functie spreken, en meer vanuit de eigen persoonlijke positie. Het socialemediateam van het OM, dat onder meer items maakt waarop ‘OM’ers’ delen wat hun favoriete boeken en recepten zijn, is een goed voorbeeld van hoe het geloof in personalisering bij het OM voet aan de grond heeft gekregen.

²⁴ Groepskenmerken zijn onder meer een laag opleidingsniveau, een cynisch wereldbeeld en breed institutioneel wantrouwen (zie uitgebreider hiervoor bij de paragraaf over de tweede stelling).

²⁵ Het is overigens zeer wel mogelijk dat de afwezigheid van vertrouwen door dit schandaal bij delen van de samenleving is verdiept. Dit wordt niet goed zichtbaar in de hiervoor door mij besproken vertrouwensmonitoren. Dit probleem – verdieping en verharding van reeds bestaand wantrouwen – is in deze bijdrage buiten beschouwing gelaten.

groep moeten zijn. Dat is in zekere zin als een hippocratische verbintenis.²⁶ Het verhogen van het vertrouwen is daaraan van ondergeschikt belang, en het vertrouwen volgt bovendien, niet snel en niet meteen, maar heel geleidelijk, vanzelf.

Literatuur

Ansems 2021

L.F.M. Ansems, *Procedural Justice on Trial. A Critical Test of Perceived Procedural Justice From the Perspective of Criminal Defendants* (diss. Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2021.

Buruma 2011

Y. Buruma, 'Vertrouwen in de strafrechtspraak. Een essay na een onrustbarend jaar', *Delikt en Delinkwent* 2011, p. 1-20.

Dekker & Den Ridder 2020

P. Dekker & J. den Ridder, *Burgerperspectieven 2020-1*, Den Haag: SCP 2020.

Elffers & De Keijser 2004

H. Elffers & J.W. de Keijser 'Het geloof in de kloof: wederzijdse beelden van rechters en publiek', in: J.W. de Keijser en H. Elffers (red.), *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 53-84.

Hertogh 2012

M. Hertogh, *Scheidende machten. De relatiecrisis tussen politiek en rechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 13-22.

Hulst 2017

J.E. Hulst, *Experimental legal studies on perceived procedural justice and trust in law and society* (diss. Amsterdam VU), uitgegeven in eigen beheer 2017.

De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006

J.W. de Keijser, P.J. van Koppen & H. Elffers, *Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zoals de strafrechter?*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006.

Klijn 2014

A. Klijn, *Rechter en burger vis-à-vis. Percepties van elkaar en van elkaars meningen*, Utrecht: SSR 2014.

Mackor 2023

A.R. Mackor, 'Epistemische bedreigingen van de rechtsstaat', *Ars Aequi* 2023, p. 194-197.

²⁶ Hippocrates is niet alleen de naamgever van de medische beroepseed, maar ook oud-Grieks voor 'paardentemmer'.

Manin 1997

B. Manin, *The principles of representative government*, Cambridge: Cambridge University Press 1997.

Noyon 2018

L. Noyon, 'Het wantrouwen in de strafrechtspleging. Misschien wel veel interessanter dan het vertrouwen', in: A.K. Bosma en S.S. Buisman (red.), *Methoden van onderzoek in het strafrecht, de criminologie en de victimologie*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 105-121.

Noyon 2021

L. Noyon, *Strafrecht en publieke opinie. Een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2021.

Noyon 2022

L. Noyon, 'Over vertrouwen, wantrouwen en gemakzuchtige oordeelsvorming', *Recht der Werkelijkheid* 2022/1.

Schaap 2018

D. Schaap, *The police, the public, and the pursuit of trust A cross-national, dynamic study of trust in the police and police trust-building strategies* (diss. Nijmegen), Den Haag: Eleven International Publishing 2018.

Van Spanje & De Vreese 2013

J. van Spanje & C. de Vreese, 'De rechtspraak in de media: drie negatieve trends', in: D. Broeders e.a. (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 413-446.

Turner 2018

E.R. Turner, *Public Confidence in Criminal Justice. A History and Critique*, Liverpool: Palgrave Macmillan 2018.

Wagenaar 2008

W.A. Wagenaar, *Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008.

Vertrouwen in het verandervermogen van de rechtspraak

David Schelfhout

Vertrouwen in de rechtspraak: op orde, maar voor hoe lang nog?

In hun hoofdartikel maken Klijn en Van Tulder op een mooie manier empirisch inzichtelijk hoe het gesteld is met het vertrouwen in de rechtspraak. Hun analyse biedt goed inzicht in een aantal factoren die aan dat vertrouwen ten grondslag liggen.

Uit hun artikel trek ik in ieder geval twee conclusies.

Ten eerste suggereert hun analyse dat het vertrouwen van burgers in de rechtspraak maar beperkt verklaard wordt door de prestaties van de rechtspraak. Vertrouwen hangt voor een belangrijk deel samen met persoonlijke kenmerken van het individu en zijn maatschappelijke positie. Anders gesteld: een deel van de samenleving heeft *a priori* ('blind') vertrouwen in instituties zoals de rechtspraak.

Voor anderen geldt juist het tegenovergestelde: 'blind' wantrouwen.

Ten tweede laat het artikel zien dat het zo slecht nog niet gesteld is met het vertrouwen in de rechtspraak. Zeker als we de vertrouwenscijfers in de rechtspraak vergelijken met het vertrouwen in andere kerninstituties van de rechtsstaat, zoals politiek en journalistiek, komt de rechtspraak er nog goed vanaf. Tegen de achtergrond van de opkomst van de laag-vertrouwensamenleving¹ zijn de vertrouwenscijfers in de rechtspraak vooralsnog stabiel en, zo op het eerste gezicht, vrij geruststellend.

Tegelijkertijd roepen de twee kernpunten uit het hoofdartikel bij mij elk een vraag op. De eerste vraag komt voort uit een constatering die Klijn en Van Tulder zelf ook al doen: de drie theorieën die zij met SCP-data testen, verklaren het gemeten vertrouwen voor maar 23 procent. Driekwart van de factoren die het vertrouwen in de rechtspraak bepalen, blijft dus buiten beeld. De vraag die dat oproept is: welke bronnen van vertrouwen komen niet terug in de data van Klijn en Van Tulder?

Dan de tweede vraag. De rechtspraak mag blij zijn dat het vertrouwen nog relatief hoog ligt, maar hoe toekomstbestendig is dat? We weten dat de rechtspraak op allerlei manieren stevig onder druk staat. Hoe houdbaar is in die context het vertrouwen in de rechtspraak, en wat is er nodig om dat vertrouwen duurzaam op peil te houden?

¹ Engbersen e.a. 2021.

In dit artikel probeer ik op beide vragen een antwoord te formuleren. Daarbij borduur ik bij het beantwoorden van de tweede vraag voort op de eerste vraag. Ik kijk als buitenstaander naar de rechtspraak, en put daarbij vooral uit inzichten die ik de afgelopen jaren heb opgedaan bij het evalueren van pilots voor maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER).

Bronnen van vertrouwen: een beleidswetenschappelijk perspectief

Ik begin bij de eerste vraag: welke andere factoren, die niet in de dataset van Klijn en Van Tulder zaten, zijn mogelijk van invloed op het vertrouwen van burgers in de rechtspraak? Of anders gezegd: welke elementen beïnvloeden de maatschappelijke legitimiteit van de rechtspraak? Daarvoor maak ik een kleine zijstap naar de beleidswetenschappelijke literatuur. In de beleidswetenschap en bestuurskunde is namelijk veel aandacht voor het concept legitimiteit. Dat is nauw verbonden met het concept vertrouwen. Hertogh en Weijers bijvoorbeeld definiëren legitimiteit als ‘een samenspel tussen vertrouwen, acceptatie en tevredenheid’.² Fenger e.a. stellen dat legitimiteit uiteenvalt in de aspecten vertrouwen, ‘congruentie’ en tevredenheid.³

Een bekend bestuurskundig model stelt dat de legitimiteit van bestuur of beleid drie typen bronnen kan hebben.⁴ Burgers kunnen beleid of bestuur om drie redenen als legitiem beschouwen:

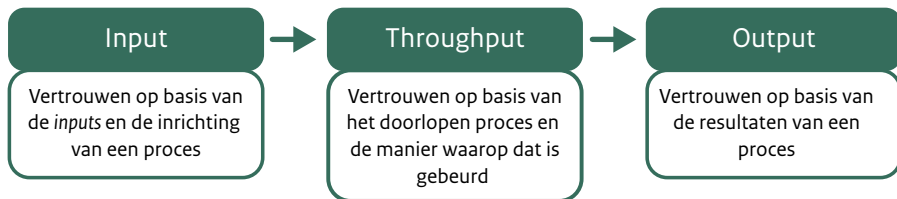
- *Inputlegitimiteit*: burgers kunnen vertrouwen hebben gebaseerd op de zogenaamde ‘inputs’ van een besluitvormingsproces. In de beleidscontext betekent dit vaak dat vertrouwen voortkomt uit het feit dat burgers kunnen stemmen en daarmee hun vertegenwoordigers aanwijzen. Zij beschouwen beleid als legitiem omdat het is geproduceerd door een stelsel van representatieve democratie. Het kan, in iets bredere zin, ook betekenen dat de burger vertrouwen heeft in de vormgeving van een systeem, los van wat er precies in dat systeem gebeurt.
- *Throughputlegitimiteit*: vertrouwen van burgers kan ook zijn gestoeld op het proces en de procedures die tot een bepaald resultaat leiden. Zo kan het dat burgers beleid als legitiem zien omdat het op een zorgvuldige manier tot stand is gekomen, met bijvoorbeeld een goede betrokkenheid van verschillende partijen en een gebalanceerde weging van de verschillende perspectieven van belanghebbenden.
- *Outputlegitimiteit*: Burgers kunnen tot slot vertrouwen hebben op grond van (de kenmerken van) het bereikte resultaat. Het feit dat een resultaat in lijn is met de voorkeuren, behoeften of overtuigingen van de burger maakt in dit geval dat hij het als legitiem beschouwt.

Figuur 1 laat zien hoe dat er schematisch uitziet.

² Hertogh & Weijers 2011.

³ Fenger e.a. 2011.

⁴ Zie o.a. Schmidt 2013.

Figuur 1. Redenen om bestuur of beleid legitiem te vinden.

Als we dit onderscheid vertalen naar de context van de rechtspraak als primair proces ('rechtspraak met de kleine r'), dan kan dat behulpzaam zijn om factoren te identificeren die van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in de rechtspraak.

In deze benadering kan rechtspraak op het vertrouwen van burgers rekenen als zij 1) bij de rechter terecht kunnen, 2) deze hen en hun geschil rechtvaardig behandelt en 3) het optreden van de rechter effecten sorteert die voor de justitiabele en de maatschappij betekenisvol zijn. Tabel 1 vat dat samen.

Tabel 1. Typen vertrouwen voor de rechtspraak als primair proces

Type	Vertrouwen
<i>Input</i>	Toegankelijk (1)
<i>Throughput</i>	Procedureel rechtvaardig (2)
<i>Output</i>	Effectief en betekenisvol (3)

Volgens mij vormt deze benadering een waardevolle aanvulling op de analyse van Klijn en Van Tulder. Daarin sneeuwt namelijk de invloed van 'rechtspraak met kleine r' op vertrouwen wat onder, omdat de SCP-data geen inzicht bieden in de concrete ervaringen van burgers met (het functioneren c.q. de prestaties van) rechtspraak, terwijl die wel van groot belang zijn voor het vertrouwen van burgers.⁵ Klijn en Van Tulder doen een behartenswaardige poging om dit aspect van de 'prestaties' van de rechtspraak meetbaar te maken. Die poging slaagt wat mij betreft echter niet helemaal: ik betwijfel of de enquêtevraag naar wat burgers als grootste maatschappelijke problemen beschouwen, inzicht oplevert in de visie van de burger op de prestaties van de rechtspraak (en niet in die van bijvoorbeeld andere maatschappelijke instituties zoals politiek en bestuur).

⁵ Zo stelt bijvoorbeeld Kuipers (2021): 'Burgers bepalen hun vertrouwen in de overheid aan de hand van informatie over het handelen (het gedrag en de intenties) van de overheid. Dit doen zij op basis van individuele ervaringen met overheidsorganisaties of ambtenaren, maar ook via gemedieerde informatie zoals verhalen van vrienden en familie of berichten in de media.'

Toekomstbestendig vertrouwen: leren van maatschappelijk effectieve rechtspraak?

Ik stap door naar de tweede vraag: hoe toekomstbestendig is het vertrouwen in de rechtspraak? Dat de rechtspraak op allerlei manieren onder druk staat, lijdt geen twijfel. Een recente rondgang onder rechters en gerechtsbestuurders in *NRC Handelsblad* schetste een somber beeld van de rechterlijke organisatie, die 'piept en kraakt' onder alle uitdagingen die op haar afkomen.⁶ Ook maatschappelijke ontwikkelingen, zoals groeiende sociale scheidslijnen en de opkomst van de *post-truth society* zijn grote risico's voor de maatschappelijke positie van de rechtspraak. Tegen die achtergrond is het niet gewaagd om te stellen dat het vertrouwen in de rechtspraak niet vanzelf op het huidige peil blijft.

Wat is er nodig om vertrouwen te behouden? Aan de hand van figuur 1 wil ik kort stilstaan bij vraag of huidige bronnen van vertrouwen ook in de (nabije) toekomst gewaarborgd zijn. Daarbij pretendeer ik allerminst volledig te zijn, maar concentreer ik me op de lessen die volgens mij te leren zijn uit de pilots voor maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) die ik heb onderzocht.

De eerste factor voor het vertrouwen in de rechtspraak als primair proces is de toegankelijkheid van de rechtspraak ('input'). Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij bij de rechter terecht kunnen als dat nodig is. De toegankelijkheid van de rechtspraak staat flink onder druk, door onder meer de bezuinigingen op rechtsbijstand en verhogingen van griffierechten van de afgelopen jaren, maar ook door oplopende achterstanden en groeiende werkdruk binnen de rechtspraak.

De MER-pilots laten zien dat het ook anders kan. Op verschillende manieren dragen zij bij aan het vergroten van de toegang tot de rechter. Ze nemen financiële drempels weg door lage griffierechten te hanteren, ze steken veel energie in het verhogen van opkomstpercentages door een actief uitnodigingsbeleid en vergroten de nabijheid door in de buurt of op locatie recht te spreken.⁷ In ons onderzoek naar de wijkrechter in Den Haag gaf twee derde van de respondenten aan dat zij hun zaak niet aan de reguliere rechter zouden hebben voorgelegd.⁸ Drie op de vier respondenten die een zaak aan de Rotterdamse regelrechter hadden voorgelegd, gaven aan dat de snelheid waarmee zij bij de rechter terechtkonden een reden was om deze stap te zetten, en meer dan de helft van de respondenten noemde de lage kosten van de procedure als reden om voor de regelrechter te kiezen.⁹

Een tweede essentiële factor voor vertrouwen vormt de procedurele rechtvaardigheid van de rechterlijke procedure ('throughput'). De MER-pilots bevatten ook op deze factor relevante

⁶ Bram Endedijk, Camil Driessen & Wafa Al Ali, 'De rechter ligt er wakker van: het lukt niet meer om op tijd én goed te vonnissen', *NRC Handelsblad* 8 januari 2023.

⁷ Zo vindt de zitting van de wijkrechter in Den Haag in principe bij mensen thuis plaats. De buurtrechter in de Amsterdamse Venserpolder heeft structureel haar intrek genomen in een gebouw midden in de wijk, met ook andere voorzieningen.

⁸ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 75.

⁹ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 74.

aanknopingspunten. In ons onderzoek naar de Rotterdamse regelrechter waren nagenoeg alle respondenten (zeer) positief over aspecten van procedurele rechtvaardigheid.¹⁰ In hoeverre deze ervaren procedurele rechtvaardigheid hoger ligt dan in reguliere procedures, is moeilijk te objectiveren.¹¹ Toch lijkt de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij reguliere procedures wat lager te liggen.¹² Ook in het onderzoek naar de proef van de rechtbank Amsterdam met zaken rond betalingsachterstanden bij de zorgverzekeraar waren alle burgers die wij spraken positief over de manier waarop de kantonrechter hun zaak behandelde. Een burger vertelde bijvoorbeeld: 'Ik kwam vandaag met tegenzin. Ik zag dat ik naar de rechtbank moest komen en dacht 'die zullen wel streng en verwijtend zijn', maar het valt me heel erg mee.'¹³

Een derde bron van vertrouwen is het resultaat (de 'output') van de procedure bij de rechter: die moet effectief en betekenisvol zijn, voor zowel de individuele rechtzoekende als de samenleving in bredere zin. Dit raakt aan de kern van het MER-gedachtegoed: de ambitie om 'rechtspraak die ertoe doet'. Daar ligt ook expliciet de gedachte aan ten grondslag dat deze 'maatschappelijke effectiviteit' nodig is om op lange termijn het vertrouwen in de rechtspraak te behouden.¹⁴

Ook op dit punt hebben de MER-pilots die ik heb onderzocht voor interessante opbrengsten gezorgd. Zo lukte het de Rotterdamse regelrechter om in 86 procent van de zaken die op zitting kwamen een schikking te bereiken.¹⁵ Andere mooie resultaten zagen we terug in de Amsterdamse proef met het op een andere manier behandelen van zaken waarin burgers een betalingsachterstand hebben opgelopen bij hun zorgverzekeraar.¹⁶ In de reguliere incassoprocedure bij de kantonrechter blijkt dat burgers maar zeer zelden op komen dagen. De rechter ziet zich dan genoodzaakt om burgers bij verstek te veroordelen, waardoor hun schuldenproblemen doorgaans eerder verergeren dan worden opgelost. De pilotprocedure biedt hiervoor een alternatief. Daarin gaat de rechter actief op zoek naar een betalingsregeling die aansluit op de persoonlijke omstandigheden van de verzekerde, door een gesprek tussen zorgverzekeraar en verzekerde te faciliteren, en vaak ook professionele schuldhulp-

¹⁰ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 79 – gemeten aan de hand van stellingen als 'de rechter gaf mij ruimte om mijn kant van het verhaal te vertellen', 'de rechter was deskundig' en 'de rechter behandelde mij met respect'.

¹¹ Zo zijn bijvoorbeeld de enquêtevragen die we in het onderzoek naar de pilots hebben gebruikt, niet gesteld aan rechtzoekenden in de reguliere procedure.

¹² Op basis van door het WODC verzamelde cijfers over ervaren procedurele rechtvaardigheid voor rechterlijke procedures in het algemeen – zie Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 192.

¹³ Grootelaar & Schelfhout 2022, p. 35.

¹⁴ Dat werd nog eens onderstreept tijdens een recent congres over innovatie in de rechtspraak, op 9 maart 2023 bij de Hoge Raad. Areane Dorsman, rechterlijk lid van de Raad voor de Rechtspraak, stelde in haar bijdrage dat het essentieel is dat de rechtspraak inspeelt op de veranderende verwachtingen van de samenleving in de rechtspraak, om zo het vertrouwen in de rechtspraak te behouden.

¹⁵ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 62. Bij de spreekuurrechter in Noord-Nederland was dit zelfs 91 procent (Hertogh e.a. 2018).

¹⁶ Ook bij enkele andere rechtbanken wordt een dergelijke aanpak inmiddels toegepast, maar die ken ik niet uit eigen ervaring.

verleners in te schakelen. In de pilotprocedure die wij onderzochten werd in meer dan de helft van de gevallen een betalingsregeling getroffen, een vele malen hogere score dan in de reguliere procedure.

Vertrouwen in de Rechtspraak als organisatie

Wat mij betreft is een conclusie dan ook gerechtvaardigd dat de MER-pilots laten zien dat innovaties in de werkwijze van de rechter een bijdrage kunnen leveren aan het vertrouwen in de rechtspraak, door zowel de input-, throughput- als outputlegitimiteit van de rechterlijke procedure te versterken. De grote vraag die wat mij betreft nu boven de markt hangt: is de Rechtspraak als organisatie (met een hoofdletter R, te onderscheiden van de rechtspraak als primair proces) in staat om de lessen die in de pilots zijn geleerd te benutten en structureel in te bedden in de rechtspleging?

Wat mij betreft is het, om die vraag te beantwoorden, interessant om kort stil te staan bij vertrouwen in de Rechtspraak als organisatie. Mijn stelling is dat het aan de Rechtspraak als organisatie is om vervolg te geven aan de lessen die in pilots worden geleerd.

Anders gesteld: kan de samenleving erop vertrouwen dat de Rechtspraak in staat is om effectieve innovaties duurzaam te verankeren? Laten we hiervoor de tabel met de drie typen legitimiteit uitbreiden met een kolom voor Rechtspraak als organisatie (of institutie). Daarvoor heb ik drie aanvullende factoren voor de drie typen legitimiteit geformuleerd: zie tabel 2.

Tabel 2. Typen vertrouwen voor rechtspraak en Rechtspraak.

Type	rechtspraak (primair proces)	Rechtspraak (institutie / organisatie)
Input	Toegankelijk (1)	Onafhankelijk (4)
Throughput	Procedureel rechtvaardig (2)	Wendbaar (5)
Output	Effectief en betekenisvol (3)	Maatschappelijk responsief (6)

Mijn stelling is dat, om duurzaam maatschappelijk vertrouwen te behouden, de Rechtspraak als institutie moet laten zien dat zij (4) als onafhankelijke staatsmacht is gepositioneerd en functioneert, (5) een wendbare organisatie met verandervermogen is, en (6) maatschappelijk responsief acteert. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (en de individuele rechter) ten opzichte van andere twee staatsmachten (4) is voor maatschappelijk vertrouwen essentieel, maar is een fundamenteel onderwerp dat een grondige analyse verdient.¹⁷ In het slot van dit artikel wil ik daarom met name nog stilstaan bij factoren 5 en 6. In hoeverre kan de samenleving vertrouwen op de wendbaarheid en het verandervermogen van de rechterlijke organisatie (5), om zo de maatschappelijke responsiviteit van de Rechtspraak (6) te versterken?

¹⁷ Zo'n analyse moet in elk geval aandacht hebben voor de beweging waarin de rechter zich in de afgelopen jaren op politiek (zeer) gevoelige thema's als stikstof, asiel en klimaat in toenemende mate opstelt als kritische tegenmacht van het bestuur, en de Staat wijst op zijn wettelijke verplichtingen. Tegelijkertijd brengt dat het risico met zich mee dat de rechter van (politiek) activisme wordt beticht. Dat kan een bedreiging vormen voor het vertrouwen in de rechter. Dit is een ingewikkeld dilemma met het oog op het vertrouwen in de rechtspraak.

Drie kwaliteiten voor wendbare organisaties

Over de wendbaarheid van de Rechtspraak ben ik minder optimistisch. Onderzoek naar de wendbaarheid van (publieke) organisaties laat zien dat organisaties over drie kwaliteiten moeten beschikken om effectief in te kunnen spelen op wat de veranderende omgeving van hen vraagt.¹⁸ Ze moeten kunnen *signaleren* van wat de veranderende omgeving van hen vraagt, op basis daarvan in staat zijn om heldere *strategische keuzes te maken* en prioriteiten te stellen, en die tot slot effectief in de praktijk kunnen brengen (*implementeren*).

Die eerste vaardigheid is binnen de Rechtspraak volgens mij op orde: rechters en gerechtsbestuurders wijzen met regelmaat (in mijn beleving steeds vaker) op de noodzaak om op een andere manier te gaan werken. Maar het vertalen van die signalen in heldere keuzes en duurzame verbeteringen in het rechterlijke optreden blijkt veel weerbarstiger.

Daarvoor zie ik in elk geval drie redenen. Ten eerste heeft de Rechtspraak grote moeite om lessen uit kleinschalige experimenten (zoals de MER-pilots) te verzilveren en in te bedden in zijn reguliere werkwijzen. De succesvolle ervaringen die in een aantal MER-pilots zijn opgedaan, worden nog maar heel beperkt breder toegepast. Geen enkele innovatieve aanpak is bij mijn weten inmiddels structureel landelijk verankerd. Of innovaties breder worden ingezet, hangt vooral af van het enthousiasme van individuele rechters of de bereidheid van gerechten om met een nieuwe manier van werken aan de slag te gaan. Het ontbreekt, voor zover ik dat kan beoordelen, aan een duidelijke veranderstrategie: een heldere opvatting over de criteria voor het structureel verankeren van innovaties in de rechtspraak, de besluitvorming daarover (wie doet dat en hoe gebeurt dat?) en de manier waarop die innovaties vervolgens worden geïmplementeerd (stapsgewijs of ineens, bottom-up of top-down, etc.). Een tweede verklaring is volgens mij dat de Rechtspraak blijft worstelen met discussies over de rol van de rechter en probleemoplossende rechtspraak. Het ontbreekt aan een breed gedeelde en stevig verankerde visie op de rechter als probleemoplosser, en de gevallen waarin die rol opvatting wenselijk wordt geacht. Veel (MER-)initiatieven zijn op dat gedachtegoed gestoeld, maar er blijft ook de nodige weerstand, getuige citaten als: ‘Wij raken als rechtspraak onze legitimiteit kwijt omdat wij misschien wel te veel met die probleemoplossing bezig zijn.’¹⁹

Een derde en laatste reden is gelegen in de schaarste aan mensen en middelen binnen de Rechtspraak. Die lijkt voor toenemende weerstand richting de MER-pilots te zorgen. Waarom is het in die pilots mogelijk om twee keer zo veel tijd voor een zitting uit te trekken dan in de reguliere procedure? En waarom zet de rechtbank in pilots proactief in op het ‘verleiden’ van burgers om toch vooral naar de zitting te komen als de dossiers zich toch al opstapelen op de gang? Die vragen zijn legitiem, en zijn onderdeel van de bredere vraag of sommige van de nieuwe werkwijzen duurzaam in te passen zijn binnen de financiële en organisatorische kaders van de rechtspraak.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Teece, Peteraf & Leih 2016 en AEF & USBO Advies 2023.

¹⁹ Citaat uit een door de redactie van Rechtstreeks (2019) opgetekend panelgesprek met rechters en innovatie-experts. Zie ook TREMA 2022.

Tot slot: vertrouwen geborgd?

Dit themanummer gaat over het vertrouwen in de rechtspraak. In dit artikel probeerde ik de vraag te beantwoorden of het vertrouwen in de rechtspraak ook op de langere termijn geborgd is. Het korte antwoord: de rechtspraak ontplooit veel waardevolle en veelbelovende initiatieven, die de toegang tot het recht vergroten, burgers rechtvaardig behandelen en bijdragen aan het oplossen van hun problemen. Daarmee dragen ze bij aan het (versterken van) vertrouwen van burgers in de rechtspraak. Maar het is maar de vraag of de burger ook kan vertrouwen op het verandervermogen van de Rechtspraak als maatschappelijke institutie. Er is nog veel werk aan de winkel voordat alle Nederlanders de vruchten kunnen plukken van de voorzichtige vernieuwingen van de afgelopen jaren.

Literatuur

AEF & USBO Advies 2023

AEF & USBO Advies, *Wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties* (in opdracht van het ministerie van SZW) 2023, nog te verschijnen.

Engbersen e.a. 2021

Engbersen e.a., *De laag-vertrouwensamenleving: de maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken 2021.

Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020

H. Grootelaar, D. Schelfhout & I. van Duijneveldt, *Evaluatie Rotterdamse Regelrechter en Haagse Wijkrechter* (Research Memorandum Rechtspraak), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2020.

Grootelaar & Schelfhout 2022

H. Grootelaar & D. Schelfhout, *Evaluatie pilot 'zorgzaken' Rechtbank Amsterdam*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2022.

Hertogh & Weyers 2011

M. Hertogh & H. Weyers, *Recht van Onderop*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011.

Hertogh e.a. 2018

M. Hertogh e.a., *'Zegt u het eens, wat wilt u van de rechter?' – Evaluatie van de pilot Sprekeurrechter* (Research Memorandum Rechtspraak), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2018.

Fenger e.a. 2011

M. Fenger e.a. (red.), *Sociaal beleid en legitimiteit*, Nijmegen: VOC Uitgeverij 2011.

Kuipers 2021

G. Kuipers, 'Beschadigd vertrouwen herstellen: handvatten voor de schadevergoedingspraktijk', *Nederlands Juristenblad* 2021/42.

Redactie Rechtstreeks 2019

Redactie Rechtstreeks, 'Praktisch omgaan met principes?! Over welbewust innoveren', *Rechtstreeks* 2019/1.

Redactie TREMA 2022

Redactie TREMA, 'Toga op de tocht: interview met Robine de Lange-Tegelaar en Ruth de Bock', *TREMA* 2022/7.

Schmidt 2013

V. Schmidt, 'Democracy and Legitimacy in the European Union revisited: input, output and throughput legitimacy', *Political Studies* 2013/1, p. 2-22.

Teece, Peteraf & Leih 2016

D. Teece, M. Peteraf & S. Leih, 'Dynamic capabilities and organizational agility: Risk, uncertainty, and strategy in the innovation economy', *California management review* 2016/4.

Ter Voert & Hoekstra 2020

M.J ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschiedbeslechtingdelta 2019*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum 2020.

Vertrouwen in de rechtspraak vervolgd

Paul Dekker

Frank van Tulder en Albert Klijn doen in hun artikel verslag van hun secundaire analyses van elf jaar *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (COB) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het artikel is gebaseerd op een uitvoerige notitie voor de Raad voor de rechtspraak.¹ Als geestelijk vader van het COB ben ik natuurlijk blij dat het onderzoek ook buiten het SCP wordt gebruikt. Over wat Van Tulder en Klijn ermee doen ben ik wat minder enthousiast. In deze bijdrage wil ik op drie onderwerpen verder ingaan: 1) nut en beperkingen van eenvoudige metingen met bevolkingsenquêtes van vertrouwen in de rechtspraak, 2) de verklaring van individuele verschillen in dat vertrouwen en 3) wat vanuit de Raad voor de rechtspraak interessant zou kunnen zijn voor toekomstig onderzoek.

Simpele vertrouwenscijfers

De meting van vertrouwen van mensen in elkaar en in instituties met behulp van eenvoudige vragen in bevolkingsenquêtes is omstrede. Er is een grote afstand tussen wat met die vragen vlotjes wordt gemeten en de ernstige betekenissen van ‘vertrouwen’ in het persoonlijke leven en in theorieën. Daar is vertrouwen erkenning van de eigen afhankelijkheid en kwetsbaarheid: bij gebrek aan kennis en macht moet je erin geloven dat de persoon of instelling waarop je bent aangewezen het goede met je voorheeft, je niet bedriegt en competent is. Daarbij komt ook nog het gevaar dat de enquête-metingen een eigen werkelijkheid gaan vormen en bestaand vertrouwen ondergraven. Zoals de Britse ethica Onora O’Neill in het begin van deze eeuw haar scepsis over de ook toen al gesignaleerde vertrouwenscrisis in haar land verwoordde:

‘In fact I think there isn’t [even] very good evidence that we trust less. There is good evidence that we say that we trust less: we tell the pollsters, they tell the media, and the news that we say that we do not trust is then put into circulation.’²

Bij de opzet van het COB hebben we dan ook getwijfeld of we überhaupt naar institutioneel vertrouwen moesten gaan vragen. Het COB was een vervolg op de ‘Belevingsmonitor Rijksoverheid’ die vanaf de Fortuynrevolte een paar jaar vooral in het nieuws en het kabinetsberaad kwam met verontrustende signaleringen van dalend politiek vertrouwen, terwijl de toenmalige kabinetten Balkenende nu juist probeerden te komen tot ‘herstel van vertrouwen’. Los van de frustraties van de politici daarover,

¹ Zie Van Tulder & Klijn 2023. Daar zal ik nauwelijks op ingaan omdat het anders wat verwarrend zou worden voor de lezers van *Rechtstreeks*.

² Aangehaald in Dekker, Maas-de Waal & Van der Meer 2004, p. 23.

vroegen we ons af of we niet beter weg konden blijven van het moeilijk meetbare en vaak overdreven geïnterpreteerde vertrouwen. De overwegingen om het toch te gaan meten waren dat mensen nu eenmaal in termen van vertrouwen praten over instituties en omdat onderzoek ernaar sowieso gebeurde. Dan konden we het maar beter proberen beter te doen. We besloten het onderwerp niet te mijden, maar zorgvuldig te benaderen door niet slechts cijfers te genereren, maar dóór te vragen naar wat mensen met hun oordelen bedoelden. Dat paste ook goed in het COB als *interpretive survey research*: met veel open toelichtingsvragen meer gericht op betekenisgeving dan statistische verklaringen.³ Daarvoor vulden we de COB-enquêtes ook aan met ander kwalitatief onderzoek, met name focusgroepen en individuele interviews. Rapportcijfers voor vertrouwen zijn daarmee de afgelopen jaren regelmatig uitgediept in de COB-publicaties. Dat is het meest gedaan voor politiek vertrouwen maar ook wel voor andere instituties, waaronder de rechtspraak. Het is jammer dat Van Tulder en Klijn dit helemaal lijken te missen en zich zonder veel reflectie op de cijfers storten. Daar kom ik zo op terug.

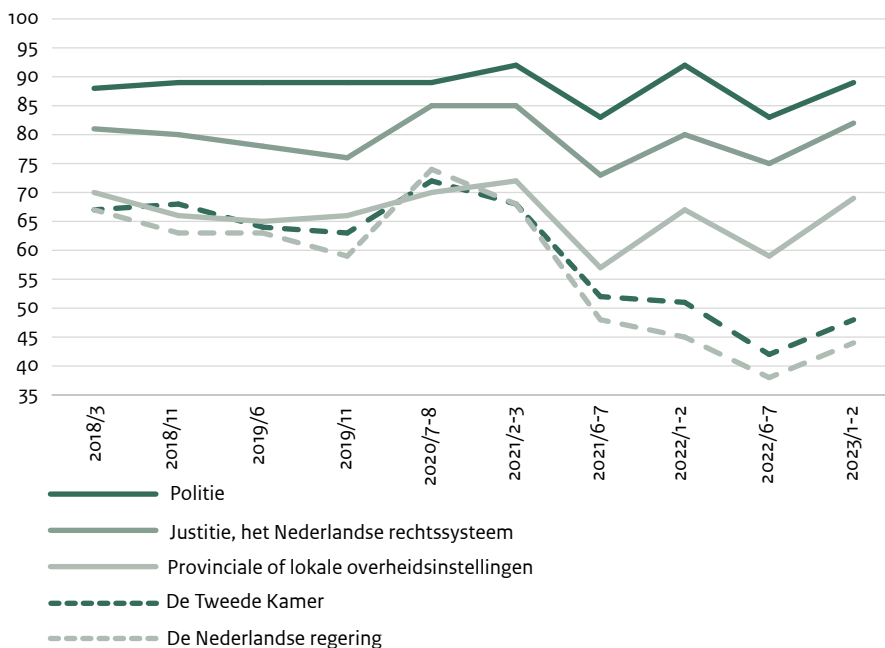
Laten we eerst nog eens naar recente cijfermatige ontwikkelingen kijken. Van Tulder en Klijn geven in hun figuur 3 voor de rechtspraak en politiek COB-cijfers van medio 2019 tot eind 2021, maar die zijn over deze periode nu juist minder betrouwbaar vanwege veranderingen in het veldwerk in 2020.⁴ Daarom biedt figuur 1 alhier (p. 54) recente cijfers uit een andere bron, namelijk de Eurobarometer. Overeenkomstig het COB en ander onderzoek toont het aan het begin van de coronacrisis een stijging (de *rally 'round the flag* in reactie op de dreiging van buitenaf) en daarna een daling, die zich volgens verschillende monitoren voor de politiek doorzet tot ver in 2022. De Eurobarometergegevens suggereren voor de politiek enig herstel tussen medio 2022 en begin 2023.

'Justitie, het Nederlands rechtssysteem' lift waarschijnlijk mee in de rally van het voorjaar van 2020 en wordt waarschijnlijk enigszins meegetrokken in de toenemende malaisestemming van de coronaperiode daarna, maar de veranderingen zijn beperkt (ook omdat dit vertrouwen en meer nog dat in de politie tegen het plafond aanzitten). Bij de lang voortgaande daling bij de politieke instituties speelde waarschijnlijk een cumulatie van ontwikkelingen. Corona werd in de loop van de tijd steeds minder een dreiging van buiten en meer een binnenlandse aangelegenheid en onderwerp van omstreden beleidsbeslissingen. Daarnaast waren er de moeizame kabinetsformatie, toeslagenaffaire, Groningen, stikstof en andere gebreken die bij elkaar opgeteld een einde maakten aan het collectieve gaaflandnarcisme waarvan de premier de belichaming was. Van Tulder en Klijn wijzen ook op die ontwikkelingen, zij het met (in noot 30) de merkwaardige formulering 'dat de regering geconfronteerd wordt met verschillende crises', alsof die niet ook het gevolg van eigen falen waren, alsof een ruziënd stel van buitenaf overvallen wordt door een relatiecrisis.

³ Schuman 2008.

⁴ In de SCP-rapportages worden de verschillende bronnen wel onderscheiden. Zie Den Ridder, Van 't Hul & Van den Broek 2023, p. 18 voor de meest recente COB-cijfers.

Figuur 1. Institutioneel vertrouwen in Nederland tussen maart 2018 en februari 2023^a



^a ‘Hoeveel vertrouwen hebt u in bepaalde instituties? Hebt u eerder wel of eerder geen vertrouwen in de volgende instituties?’ Vermeld zijn de percentages met de keuze voor ‘eerder wel te vertrouwen’ in plaats van ‘eerder niet te vertrouwen’ en ‘ik weet het niet’. Bij de jaren zijn de maanden van onderzoek genummerd aangegeven.

Bron: Databijlagen van de Eurobarometer (europa.eu/eurobarometer)

Laten we deze gedachtegang niet verder vervolgen, maar het positieve van de figuur onderkennen, namelijk dat de bevolking gedifferentieerd reageert op de instituties. Het vertrouwen in de regering halveerde nagenoeg tussen medio 2020 en medio 2022, maar het vertrouwen in lagere overheden, justitie en politie houdt met enige turbulentie goed stand. Dat suggereert enige *wisdom of the crowds* en relativeert angsten voor een onoplosbare ‘diepe vertrouwenscrisis’. De bewegingen zijn ook te grillig en de periode is te kort om trends te willen ontwaren. Over een langere periode maken cijferreeksen uit verschillende bronnen wel iets trendmatig aannemelijk voor Nederland en andere West-Europese landen, namelijk een (relatieve) daling van vertrouwen in de politiek en stijging van vertrouwen in onpolitiek gezag (politie, justitie en ook de krijgsmacht).⁵

⁵ Zie de COB-reeks *Burgerperspectieven* (m.n. 2017-4, p. 39 e.v. en 2019-3, p. 13 e.v.) op www.scp.nl, niet alleen op basis van het COB, maar ook van de Eurobarometer, de European Values Study (EVS) en de European Social Survey (ESS).

Al met al leveren de simpele metingen van institutioneel vertrouwen toch interessante informatie op en lijkt het ook een goede zaak om met hoge frequentie zicht te houden op de dagkoersen. Het gevaar dat metingen van vertrouwen een eigen werkelijkheid creëren bestaat, maar dat kunnen we tegenwerken door het gemeten vertrouwen niet groter te maken dan het is: een resultante van tevredenheid en indrukken van integriteit, competenties en goede bedoelingen van (mensen in) instellingen. De cijfers zijn waardevol als informatie over opinieklimaat waarin instellingen functioneren en ook als waarschuwing in het geval van trendmatige dalingen en toenemende concentraties van laag vertrouwen in bepaalde bevolkingsgroepen.

Wat verklaart verschillen in vertrouwen in de rechtspraak?

Tot zover de veranderingen. Van Tulder en Klijn richten zich in hun bijdrage vooral op de verklaring van verschillen in de bevolking in de periode 2009-2019. Ze doen dat vanuit drie ‘theorieën’ of eigenlijk meer perspectieven, want erg specifiek over de verklaringsmechanismen worden de auteurs niet. Het gaat kort samengevat om verklaringen vanuit ‘de persoonlijkheid’, de maatschappelijke positie en gepercipieerde prestaties. De ‘operationalisering van de theorieën’ c.q. keuze van variabelen in de sfeer van de benaderingen is gebrekkig. Zo lijkt het bij persoonlijkheid met name om een optimistische levensvisie te gaan en wordt onder andere de leeftijd gemeten. Bij de maatschappelijke positie schrijven ze ‘theoretisch’ over onbehagen en meten ze vervolgens onder andere inkomen en stedelijkheid. Bij de gepercipieerde prestaties signaleren Van Tulder en Klijn terecht dat daar helemaal niet naar wordt gevraagd in het COB, maar menen ze een aardige proxy te vinden in de antwoorden op open vragen naar de grootste problemen en beste dingen van Nederland. Gebruikmakend van een in het databestand opgenomen opdeling van de antwoorden in vijftien categorieën worden saldo’s van plus- en minpunten, betiteld als ‘maatschappelijk sentiment’⁶ – in een regressieanalyse gestopt als metingen van gepercipieerde prestaties. Omdat ik me moeilijk kon voorstellen dat de auteurs echt zouden denken dat mensen wat goed en fout gaat in het land primair ervaren als prestaties en wanprestaties van politiek en rechtspraak, heb ik op dit punt de achtergrondnotitie van de auteurs geraadpleegd.⁷ Die biedt qua argumenten echter ook geen soelaas. Wel laat die notitie zien dat het ‘sentiment’ over immigratie en integratie statistisch een positief effect heeft op vertrouwen in de rechtspraak en de politiek, ‘internationaal’ een positief effect heeft op vertrouwen in de politiek en ‘criminaliteit’ op vertrouwen in de rechtspraak. Bij dat laatste is een evaluatie van prestaties goed voorstelbaar, maar het statistische effect is heel beperkt (en slechts op 10%-niveau significant, wat wel heel tolerant is voor zo’n datamining-exercitie op een veronderstelde steekproef van 34.000 cases). De geringe verklaringskracht van de ‘sentimenten’ roept nauwelijks vragen bij de auteurs over de ‘operationaliserings’. Integendeel, ze slaan wild aan het speculeren over futiele statistische verschillen, met grote stelligheid over de causaliteit.⁸

⁶ Een term die toch eerder associaties oproept met een collectieve onderbuik dan met het evalueren van prestaties.

⁷ Van Tulder & Klijn 2023.

⁸ Met wellicht als hoogtepunt in de achtergrondnotitie (p. 50) het idee dat het wat grotere aantal significante regressiecoëfficiënten bij de sentimenten bij hogeropgeleiden herleid kan worden tot hun betere inzicht in de veelomvattende werking van de rechtspraak zoals verwoord in ‘Rechtspraak maakt samenleven mogelijk’. Een beetje retoriek mag best in onderzoekersteksten voor een breder publiek en soms maar even doen alsof statistische effecten echte causaliteit betekenen, vooruit, maar er zijn grenzen en die worden hier ver overschreden.

Accepteren we de inventieve operationalisering, dan verklaren de drie ‘theorieën’ samen volgens Van Tulder en Klijn (tabel 2) 23 procent van de variantie in vertrouwen in de rechtspraak. Dat is niet geweldig. Met geschiktere data en betere operationalisering, kwamen Tom van der Meer en ik in 2008 al boven de 40 procent uit.⁹ Ik denk dat de auteurs beter hadden kunnen presteren als ze zich meer hadden gericht op zaken die wel worden gemeten in het COB zoals maatschappelijk onbehagen of ook sociaal vertrouwen. Daar zijn theoretisch ook goede redenen voor.¹⁰

Maar belangrijker: Van Tulder en Klijn hadden beter een ander databestand kunnen gebruiken als het hen om de statistische verklaring van vertrouwenscores gaat.¹¹ Het COB is daarvoor niet opgezet en zou beter kunnen worden gebruikt om verschillen in vertrouwen ook met kwalitatieve gegevens te duiden. Zie hiervoor eerder in dit tijdschrift mijn gebruik van toelichtingen bij vertrouwen in de rechtspraak in twee metingen van het COB om de behoefte aan transparantie beter te begrijpen.¹² De analyses van Van Tulder en Klijn leveren nauwelijks of geen bijdrage aan een beter begrip van vertrouwen in de rechtspraak. Daarnaast bevat het artikel misverstanden over het COB. Zo is de suggestie dat ‘het COB’ ervan uit zou gaan dat vertrouwen begrepen moet worden als prestatiewaardering op niets gebaseerd en onjuist. Misplaatst is ook de claim van de auteurs dat ze een verschil kunnen maken tussen ‘kritisch’ en ‘blind’ wantrouwen. Nog los van de vraag of je gering vertrouwen gelijk mag stellen aan wantrouwen (inmiddels een achterhaalde aanname), vergt het maken van dit verschil kennis van individuele veranderingen in vertrouwen en wantrouwen. Hun ‘momentopname’ van elf jaar kan die kennis helemaal niet bieden.

Suggesties voor verder onderzoek

In diverse grootschalige enquêtes zijn simpele vragen over vertrouwen in de rechtspraak (of in ‘het rechtstelsel’, ‘justitie’ e.d.) opgenomen. Zoals gezegd is het waardevol om daarmee de ontwikkelingen te blijven volgen. Europese enquêtes (ESS, EVS, Eurobarometer) bieden mogelijkheden voor vergelijking van vertrouwen met objectieve systeem- en prestatiegegevens.¹³ Het is de moeite waard om op deze weg verder te gaan met kwantitatief onderzoek.

Daarnaast is verder kwalitatief verdiepend onderzoek gewenst. Uit eerder onderzoek blijkt dat in de beeldvorming van de rechtspraak het strafrecht heel dominant is en veel mensen de neiging hebben om lange ketens mee te nemen in hun oordeelsvorming en vertrouwensargumenten, van pakkans en strafmaat tot gevangenisqualiteiten, zaken waar de rechtspraak geen of slechts beperkt invloed op heeft. In lopend onderzoek (in de loop van 2023 te rapporteren in het kader van het traject *De staat van de uitvoering* van het ministerie van BZK) valt me opnieuw op dat mensen de door hen gepercipieerde verantwoordelijkheden heel verschillend meewegen. Voor de een is personeelstekort een reden voor weinig vertrouwen in de rechtspraak omdat die slecht presteert (seponering, traagheid), voor de ander juist voor veel vertrouwen

⁹ Dekker & Van der Meer 2007.

¹⁰ Mizrahi, Vigoda-Gadot & Cohen 2021.

¹¹ Zie Dekker & Van der Meer 2007 en er zijn inmiddels vast betere data beschikbaar.

¹² Dekker 2018.

¹³ Zie bijvoorbeeld Garoupa & Magalhães 2021.

omdat rechters toch zo hun best doen ondanks een politiek veroorzaakt gebrek aan personeel. Percepties van verantwoordelijkheden zijn een belangrijk onderwerp voor verder onderzoek.¹⁴ Vanuit de Raad voor de rechtspraak zal niet alleen interessant zijn wat die percepties bepaalt ('de verklarende variabelen'), maar vast ook hoe op die percepties invloed kan worden uitgeoefend (de 'instrumentele variabelen'). Zoals gezegd denken de meeste mensen bij de rechtspraak vooral aan het strafrecht. Vertrouwensoordelen worden vooral daarop gebaseerd of in ieder geval daarmee gelegitimeerd. Dat zou weleens kunnen gaan veranderen en het lijkt verstandig om de aandacht nu al actief te richten op het bestuursrecht. We hebben in de afgelopen jaren politiek en publiek omstreden gerechtelijke uitspraken over klimaat en stikstof gezien met grote consequenties voor werken, wonen en infrastructuur. Dat zal niet minder worden bij verdere internationale afspraken, politieke zelfbinding aan jaartallen en drempelwaarden en het vervolgen zoeken naar geitjespaden. Er is meer onderzoek gewenst naar oordelen over verantwoordelijkheden en over de onafhankelijkheid van de rechters ('D66 rechters' is hier een relevante framing). In het verlengde hiervan tot slot de wellicht overbodige suggestie om vertrouwensonderzoek niet tot bevolkingsonderzoek te beperken. Afgaande op recente krantenartikelen zou gebrek aan vertrouwen van de politiek de komende tijd een groter gevaar voor de rechtspraak kunnen worden dan gebrek aan vertrouwen bij het grote publiek.¹⁵

Literatuur

De Blok 2020

E.A. de Blok, *Democratic accountability at risk: The contingency of performance-based political trust* (proefschrift), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2020.

Dekker 2018

P. Dekker, 'Transparantiewijfels en volksvertrouwen', *Rechtstreeks* 2018/2.

Dekker, Maas-de Waal & Van der Meer 2004

P. Dekker, C. Maas-de Waal & T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2004.

Dekker & Van der Meer 2007

P. Dekker & T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007.

Garoupa & Magalhães 2021

N. Garoupa & P.C. Magalhães, 'Public trust in the European legal systems: independence, accountability and awareness', *West European Politics* 2021/3.

¹⁴ Zie De Blok 2020, vgl. Noyon 2022.

¹⁵ Van Hattum & Lambooy 2023; Nullens & Van der Woude 2023.

Van Hattum & Lambooy 2023

B. van Hattum & T. Lambooy, 'Tweede Kamer vertrouwt de rechter steeds minder', *Het Financieele Dagblad* 1 maart 2023.

Mizrahi, Vigoda-Gadot & Cohen 2021

S. Mizrahi, E. Vigoda-Gadot & N. Cohen, 'Antecedents of trust in the judiciary: between fair process and high satisfaction', *International Public Management Journal* 2021/2.

Noyon 2022

L. Noyon, 'Over vertrouwen, wantrouwen en gemakzuchtige oordeelsvorming', *Recht der Werkelijkheid* 2022/1.

Nullens & Van der Woude 2023

P. Nullens & F. van der Woude, 'Blokade 'ketenwet' toont wantrouwen in rechter', *Het Financieele Dagblad* 31 maart 2023.

Den Ridder, Van 't Hul & Van den Broek 2023

J. den Ridder, L. van 't Hul & A. van den Broek, *Burgerperspectieven 2023-1*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2023.

Schuman 2008

H. Schuman, *Method and meaning in polls and surveys*, Cambridge: Harvard University Press 2008.

Van Tulder & Klijn 2023

F. van Tulder & A. Klijn, *Meer zicht op vertrouwen in de R/rechtspraak. Een secundaire analyse van het COB 2009-2019*, 2023. Te verkrijgen bij Albert Klijn, albertklijn46@gmail.com.

Eerder verschenen

- 2022, nr. 3 Rechtspraak in beweging
- 2022, nr. 2 De rechter en de deskundige: hoe verhouden zij zich tot elkaar?
- 2022, nr. 1 Hoe politiek is de rechter?
- 2021, nr. 3 Groener gras bij de burens?
- Lessen over kwaliteit van rechtspraak uit het buitenland
- 2021, nr. 2 Tijdige rechtspraak