



de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

rechtstreeks, 2004 - nr 1

---

## Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen





**de Rechtspraak**

Raad voor de  
rechtspraak

rechtstreeks, 2004 - nr 1

---

# Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen

## Colofon

Rechtstreeks is een uitgave van de Raad voor de rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland.

Het blad 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.

### Redactieraad

Mr. Th. Groeneveld (voorzitter)  
Lid van de Raad voor de rechtspraak

Drs. M.J.G. Brackel  
Hoofd afdeling Kabinet en Communicatie,  
Raad voor de rechtspraak

Mr. W. Duitemeijer  
President rechtbank Groningen

Drs. R.W.C. Oerlemans  
Directeur bedrijfsvoering rechtbank Utrecht

Prof. mr. M.A. Loth  
Hoogleraar Inleiding tot de rechtswetenschap en  
rechtstheorie Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. H. Franken  
Hoogleraar Informatierecht Universiteit Leiden

### Redactie en conceptontwikkeling

Dr. A. Klijn (eindredacteur)  
Adviseur wetenschappelijk onderzoek Raad voor de  
rechtspraak

W. Losse  
Communicatieadviseur Raad voor de rechtspraak

Mr drs. E.C.M. Bouman  
Beleidsadviseur Raad voor de rechtspraak

### Redactieadres

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

### Ontwerp

Koeweiden Postma, Amsterdam

### Druk

Spinhex & industrie, Amsterdam

### Oplage

5000 exemplaren

### Toezending

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Zij die menen voor toezending in aanmerking te komen worden verzocht hun naam, postadres en hun functie kenbaar te maken aan de redactie (zie redactieadres).

# Ter introductie

Een nieuw periodiek: Rechtstreeks. Het eerste van een reeks, gericht op de leden van de rechterlijke macht en allen die zich beroepshalve betrokken weten bij de rechtspraak in ons land. Het oogmerk: lezers te informeren over belangrijke uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek omtrent functie en organisatie van de rechtspraak. Daarbij zal worden geput zowel uit het door de Raad voor de rechtspraak als uit extern gefinancierd onderzoek. Ook ten behoeve van beleidsontwikkeling geschreven bijdragen zullen onder de aandacht worden gebracht. Kortom: we willen een brug slaan tussen het wetenschappelijk en het rechterlijk bedrijf.

De afdelingen Ontwikkeling en Communicatie van de Raad vormen de thuisbasis van het blad. Een Haagse aangelegenheid? Nee. Gestalte gevend aan de belangrijke opgave van de rechtspraakorganisatie - de externe oriëntatie - is de redactionele verantwoordelijkheid in handen van een geschakeerde groep personen. Deels werkzaam binnen, deels buiten de rechtspraak.

De beroepsgroep wordt wel gekwalificeerd als een bij uitstek 'talige'. Daarmee wordt vooral bedoeld op de dagelijkse hoofdactiviteit: het schrijven en lezen. Rechtstreeks biedt u extra leeswerk; op het eerste gezicht bepaald geen aanbeveling. Maar dat leeswerk biedt wel de mogelijkheid om verrijkt met nieuwe inzichten en andere invalshoeken, het vak uit te oefenen.

## Redactieraad & Redactie

# Redactioneel

Maandagochtend 14 januari j.l. trof ik twee verhalen aan handelend over de rechtspraak. Op de deuremat de editie van *Trouw* waarin verslag wordt gedaan van een recente opiniepeiling met betrekking tot de 'Staat van het recht' in ons land. In mijn mailbox de tekst van de in dit nummer van Rechtstreeks gepresenteerde analyse van het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de rechtspraak. Beide verhalen brengen een op het eerste gezicht tegenstrijdige boodschap. De Leidse onderzoeker Tom van der Meer komt tot de conclusie dat sedert het eind van de jaren negentig het vertrouwen in de rechtspraak stabiel is gebleven en op een betrekkelijk hoog niveau ligt. Dat was heel anders in het begin van de jaren negentig. De Trouwreporters signaleren thans een terugloop van het vertrouwen van de burgers in het criminaliteitsbeleid en in het kielzog daarvan in het vertrouwen van die burger in het op de juiste maat bestraffen van criminelen door de rechter. Welke uitkomst te geloven?

Mijn antwoord: de analyse waarvan u hierna kennis kunt nemen. Die analyse is een grondige statistische analyse van thans beschikbare empirische

onderzoeksbronnen, nationale en internationale. De analyse beslaat een periode van ruim 20 jaar. Zowel de lengte van de periode als het feit dat er meerdere bronnen worden gebruikt geven de analyse een mate van robuustheid die andere analyses, gebaseerd op een momentopname of berustend op kleine steekproeven, moeten ontberen. Al met al een analyse waarop men staat kan maken. Ik kan dat oordeel op deze plaats niet beter onderbouwen dan door in te gaan op twee, zeer recente onderzoeken die buiten de analyse moesten blijven. Het betreft hier een peiling van de *Justitie Issue Monitor* (JIM) – een monitor die wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie waarvan eerdere metingen wèl uitvoerig aan de orde komen in de analyse van Van der Meer – en het zojuist genoemde in opdracht van *Trouw* uitgevoerde onderzoek. Al doende zal duidelijk worden hoe op het eerste gezicht zo tegenstrijdige resultaten passen binnen het hier aangereikte kader.

In de betrokken JIM-peiling (uitgevoerd in de herfst van 2003) is een aantal vragen opgenomen die beoogden wat meer

inzicht te krijgen in de achterliggende gedachten bij de beantwoording van een van de twee in de JIM altijd opgenomen stellingen. Die stelling luidt: '*Criminelen worden in ons land te licht gestraft*'. Gevraagd naar de oorzaak van de doorgaans te licht gevonden straffen, blijkt men op de eerste plaats te denken aan 'te slappe wetten' en 'vormfouten' die te gemakkelijk leiden tot het ontlopen van straf. Het antwoord: 'te softe rechters' wordt in derde instantie genoemd. Anders gezegd: men zoekt de schuld voor de onwenselijke situatie eerder in factoren buiten de persoon van de rechter. Dat wijst in elk geval niet op een evident gebrek aan vertrouwen in het deskundige oordeel van de rechter. Dit rijmt met de bevindingen die Van der Meer rapporteert.

De in het artikel in *Trouw* beschreven uitkomsten van de in 2003 gehouden opiniepeiling bevestigen een grote mate van ontevredenheid over de criminaliteitsbestrijding en komen in dat opzicht overeen met de JIM-resultaten. Ze lijken ook een toenemend gebrek aan vertrouwen in de strafrechter aan te tonen. Toch is dat niet zo. Want hoewel de antwoorden uit 2003 negatiever waren dan

de antwoorden op diezelfde vragen gesteld in 1998, gaat dat beeld niet op voor de strafrechter. Er is geen sprake van een eenduidige toename van het gebrek aan vertrouwen sedert 1998. Dat wordt nog duidelijker als we ook de cijfers uit een vergelijkbare meting uit 1991 in de beschouwing betrekken (zie figuur 1, blz 7). Men ziet dat het omvangrijke deel van de bevolking dat meent dat de rechters te soepel straffen – om en nabij 80% – sinds het eind van de jaren negentig stabiel is; de groei in het gebrek aan vertrouwen speelde zich af gedurende de jaren negentig. Het niveau is thans hoger dan in het begin van het decennium. Men ziet ook dat het vertrouwen in diezelfde jaren negentig afnam maar sedert 1998 is toegenomen. Ook dat ligt thans hoger dan in het begin van de jaren negentig. Hoewel de ontwikkelingen in beide analyses niet exact overeenstemmen, van een toenemende vertrouwenscrisis lijkt geen sprake; ook dat rijmt met de bevindingen van Van der Meer.

Maar, zo oppert men wellicht, dat grote aantal ontevreden burgers dan? Dat valt niet weg te poetsen met relatieve dalings- en stijgingscijfers. En wat te denken van

het in *Trouw* gesignaleerde feit dat maar liefst driekwart (74%) van de rechters het blijkens de door Vrij Nederland in 2003 gehouden enquête onder de leden van de rechterlijke macht niet vindt dat men te soepel straft? Spreekt hieruit dat de rechters niet luisteren naar de mening van de burgers?

Nee, de omvang van het aantal ontevreden burgers en de omvang van de tevreden rechters valt niet weg te praten. Wel te relativeren valt de mate van het onderliggende verschil: de mening over de juiste strafmaat. Want het zo naast elkaar zetten van twee cijfers uit twee verschillende onderzoeken is een misleidende vergelijking. Het antwoord van de rechters is gebaseerd op hun dagelijkse praktijk van het rechtspreken in individuele zaken: steeds weer opnieuw de algemene regels van de strafwet toesnijden op de maat van het specifieke geval. Ze zien de daad en de gevolgen daarvan voor het slachtoffer, de dader en diens achtergrond, diens omstandigheden en levensperspectief (en dat van zijn verwanten) en de doelen die een straf kan realiseren. Kortom: rechters zien de zaak in al zijn complexiteit en trachten daarop de

straf af te stemmen. Het antwoord van de burgers daarentegen is doorgaans gebaseerd op globale kennis van een selectie van vooral zwaardere – via de media gerapporteerde – zaken waarvan zij alleen iets van de daad en de straf kennen. Betekent dat nu dat burgers heel andere opvattingen over de balans tussen misdaad en straf hebben dan rechters? Nee, want men vergelijkt onder verschillende omstandigheden gegeven antwoorden op eenzelfde vraag.

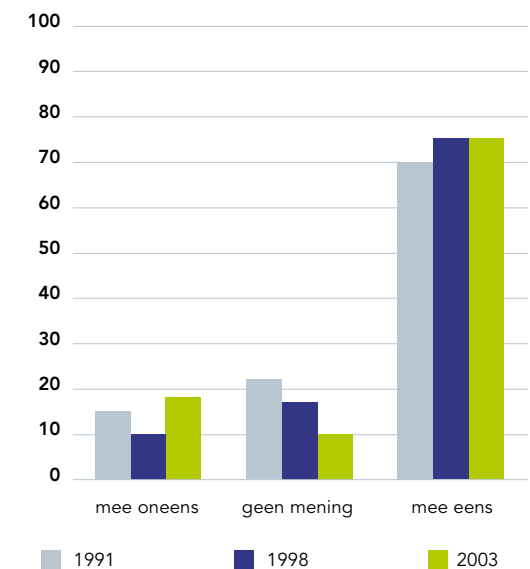
Zouden burgers zo verschillen in hun mening als zij net als rechters de complicerende details zouden kennen? Uit zowel dagelijkse ervaring als wetenschappelijke literatuur (die over de juryrechtspraak) valt op te maken dat dit verschil niet zo evident en permanent is. Wie op een eenvoudige manier iets van die dagelijkse praktijkervaring wil proeven, doet er wijs aan te surfen naar de website van het *Dagblad van het Noorden* ([www.dvhn.nl](http://www.dvhn.nl)) om daar kennis te nemen van de wederwaardigheden van het juryexperiment. Een door de redactie (begeleid door deskundigen) geschakeerd samengestelde jury van 30 lezers bezocht strafzittingen nadat men eerst daarover

geïnformeerd was. Na afloop van de zitting en nog eens na bekend worden van het vonnis wordt ieders mening gevraagd over de wijze van rechtspreken en uiteraard over de strafhoogte. Wat blijkt: de burger oordeelt met nuances en komt veelal dicht in de buurt bij de rechter (soms lager en soms hoger). Kortom, het onderliggende verschil blijkt veelal minder dan gedacht.

Dit nummer staat vol vergelijkende cijfers. Cijfers spreken echter nooit voor zichzelf. Het bovenstaande heeft duidelijk gemaakt dat men daarop alleen niet af kan gaan. Nodig blijft een kader en het is een bijdrage aan dat kader die dit nummer beoogt.

### Albert Klijn

### Rechters straffen tegenwoordig te soepel (percentages)



## 1 Een kwestie van vertrouwen

Tom van der Meer <sup>1</sup>



**Tom van der Meer (1980)**

Na afronding van zijn studie Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Leiden, was hij gedurende enkele maanden werkzaam als onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Daar heeft hij zich beziggehouden met het empirische onderzoek naar het vertrouwen in de

rechtspraak, waar dit artikel een uitvloeisel van is.

Hij is thans betrokken bij een onderzoeksproject naar de ideologische posities die politieke partijen innemen. Hij publiceerde eerder in *Trouw*, *De Groene Amsterdammer* en de tijdschriften *Acta Politica* en *Beleid & Maatschappij*.

In haar jaarrede voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak van december 2002 bracht de voorzitter mevrouw W. Tonkens-Gerkema het thema van het vertrouwen in de rechtspraak ter sprake. Ze stelde het tot doel het vertrouwen in de rechtspraak te behouden. Zij sprak in die context over kwesties als de inzet van rechter-plaatsvervangers, de motivering van vonnissen, de melding van nevenfuncties, de schijn van partijdigheid; allemaal factoren die in haar opvatting invloed hebben op de mate van het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht.

Hardop werd de vraag gesteld of dat vertrouwen nu bedreigd werd. Enerzijds signaleerde mevrouw Tonkens-Gerkema dat de media gewag maken van een vertrouwenscrisis, net als in de jaren zestig. Op tal van momenten wordt de discussie gevoerd over het zorgelijke karakter van de cohesie in onze samenleving en het verlies aan gezag van maatschappelijke instituties. Het ligt in de rede te veronderstellen dat ook het instituut rechtspraak aan zulk verlies onderhevig is. Als dat het geval zou zijn, zou de rechterlijke macht daar zelf wat aan doen, zo stelde zij. Lijnrecht tegenover deze beweringen plaatste de voorzitter van de NVvR de uitspraken uit het (nauwelijks een maand eerder verschenen) WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtstaat* (WRR, 2002). Daarin wordt gesteld dat het publieke vertrouwen in de rechterlijke macht thans constant en hoog is.

Al met al nogal tegenstrijdige berichten of signalen. Welke te geloven? Is het vertrouwen inderdaad, zoals de WRR stelt, opvallend hoog en hoeven we ons geen zorgen te maken? Of is er toch een afbrokkeling van het vertrouwen in de rechter gaande? Wat is het vertrouwen van de burgers in de rechterlijke macht – of beter gezegd: hoe ervaren de burgers de rechterlijke macht? De vraag naar het vertrouwen in de rechtspraak is een vraag naar het maatschappelijke draagvlak ervan. Hoe is dat te waarborgen? Waarmee hangt het vertrouwen samen? Dat is een conglomeraat van empirische vragen waarvan de beantwoording met name een taak voor sociologen geacht kan worden.

<sup>1</sup> De auteur dankt Paul Dekker en Cora Maas-de Waal (SCP) voor hun begeleiding van het onderzoek en Albert Klijn voor zijn redactionele ondersteuning bij het schrijven van dit artikel.

Hoewel voldoende materiaal beschikbaar is, is opmerkelijk genoeg maar betrekkelijk weinig empirisch onderzoek gedaan. Het aangehaalde WRR-rapport doet wel empirische uitspraken over het (volgens de WRR hoge) vertrouwen, maar geeft nergens aan waar deze op gebaseerd zijn. Gegeven het belang van (accurate) kennis van de feitelijke stand van zaken heeft de Raad voor de rechtspraak het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verzocht een analyse te maken van het thans beschikbare empirisch onderzoek. Een beknopte weergave van de gebezigde databronnen en de daarin gehanteerde vraagstellingen treft men aan in box 1 (blz 11).<sup>2</sup> In dit artikel wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen van dat onderzoek.

Voor het goede begrip de navolgende kanttekening vooraf. Onderzoek naar het vertrouwen van de burgers in de rechtspraak is een onderzoek naar hun *perceptie* van het functioneren van de rechtspraak; niet van het feitelijk reilen en zeilen daarvan. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat burgers niet altijd (of zelfs: vaak niet) onderscheiden hanteren die nogal cruciaal zijn binnen de wereld van de rechterlijke organisatie. Zo wordt door experts een onderscheid gemaakt tussen politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht in al haar geledingen. Voor de burger is het hoogstwaarschijnlijk niet altijd duidelijk waar de ene organisatie ophoudt en de andere begint. We kunnen dus niet verwachten dat hij eenzelfde onderscheid maakt als de expert.

Hetzelfde probleem doet zich voor bij de terminologie. Zoals zichtbaar in box 1 verschillen de vragen waarvan de antwoorden hier beschouwd worden als indicatoren voor dat vertrouwen in hun bewoording. Soms is er sprake van vertrouwen in de (persoon van) de rechter, soms is er sprake van vertrouwen in het (meer abstracte) rechtssysteem. Hoewel deze termen – rechtspraak, rechter, rechtssysteem – analytisch sterk van elkaar verschillen, blijkt uit onderzoeken dat ze dezelfde opvattingen bij burgers meten. Burgers maken weinig onderscheid tussen de verschillende termen. In het onderzoek is er dan ook niet van uitgegaan dat de vragen hetzelfde zijn, maar wel dat ze in abstracte zin hetzelfde meten. In dit artikel wordt de term ‘rechtspraak’ gebruikt als globale aanduiding van het object van het bevolkingsvertrouwen.

<sup>2</sup> Voor nadere details en voor meer onderzoekstechnische informatie wordt verwezen naar het door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uitgegeven eindrapport *Vertrouwen in de rechtspraak: theoretische en empirische verkenningen voor een monitor* (www.scp.nl).

## Box 1

### Bronnen en vraagstelling

De bevindingen van deze analyse berusten op zeven onderzoeken.

### Vijf algemene bronnen

- De drie meest recente afleveringen van het **Nationaal Kiezersonderzoek** (NKO), te weten het NKO/1998, het NKO/ 2002 en het NKO/2003. In dit onderzoek wordt de vraag gesteld:  
*Wilt u mij voor elk van de volgende instellingen zeggen of u daar heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in hebt? (...) Hoeveel vertrouwen heeft u in de rechters?*
- De meest recente **Eurobarometer** 57.1, de aflevering uit 2002. Daarin is een vraag gesteld is over vertrouwen in het rechtssysteem. Qua vraagstelling richt dit zich vooral op de Europese Unie. De vraagstelling waarop slechts twee antwoorden mogelijk zijn, luidt:  
*I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it? (...) Justice / The (NATIONALITY) legal system?*
- De **European Values Study** (EVS) uit 1999. De EVS stelt veel interessante vragen, maar veel daarvan worden slechts in een beperkt aantal landen gesteld (waaronder vaak niet Nederland). Voor 17 instituties naar het vertrouwen gevraagd.  
*Please look at this card and tell me, for each item listed, how much confidence you have in them, is it a great deal, quite a lot, not very much or none at all?(...) The justice system?*

Om vergelijkingen in de tijd te kunnen maken zijn deze laatste twee bronnen voor zover mogelijk aangevuld met voorgangers waarin dezelfde vraagstelling ten opzichte van het vertrouwen in de rechtspraak is opgenomen.

### Twee specifiek bronnen

- De Justitie Issue Monitor (JIM). Hierin wordt enkele malen per jaar een steekproef van maximaal 400 (wisselende) respondenten een aantal vragen voorgelegd. Slechts een klein deel van de vragen is echter met enige regelmaat gesteld. De meeste vragen die interessant zijn voor dit onderzoek zijn slechts eenmalig voorgelegd. De vraag waar het hier om gaat luidt:  
*De rechters in Nederland doen hun werk goed*  
Aan de hand van deze stelling wordt niet het vertrouwen in de rechters gemeten, maar het oordeel over het functioneren van de rechter
- Het survey-onderzoek de Kwaliteit van de Quartaire Sector (KQS). Hierin is een aantal stellingen opgenomen over opvattingen over en ervaringen met het justitiële apparaat. Gebruikt is de stelling:  
*De Nederlandse rechter is eerlijk en betrouwbaar*  
Ook deze variabele wijst niet eenduidig op het vertrouwen (trust) in de rechter. Eerder wordt er gekeken naar (een aspect van) de trustworthiness (betrouwbaarheid). Het gaat dus niet om hoeveel vertrouwen de rechter ontvangt, als wel in hoeverre hij vertrouwd zou kunnen worden

<sup>1</sup> De vraagstelling is tussen 1998 en 2003 niet veranderd. Wel is er voor het NKO 2003 een institutie toegevoegd waarover de mate vertrouwen moest worden uitgesproken namelijk: politieke partijen ( waar voorheen slechts naar 10 instituties werd gevraagd).

<sup>2</sup> Hierop zijn vijf antwoorden mogelijk, te weten ‘helemaal mee eens’, ‘mee eens’, ‘oneens’, ‘helemaal oneens’ en (als de respondent er zelf mee komt) ‘niet eens / niet oneens’.

<sup>3</sup> Als antwoord op deze stelling moesten de respondenten zichzelf plaatsen op een zevenpuntsschaal, variërend van 1 (helemaal mee oneens) tot 7 (helemaal mee eens).



De algemene vraag naar het vertrouwen in ons rechtsstelsel of in onze rechters valt uiteen in meerdere specifieke deelvragen.

- Wat is het *niveau* van het vertrouwen van de Nederlandse burger in de rechtspraak en welke ontwikkelingen kunnen daarin worden onderscheiden als we terugkijken in de tijd?
- Hoe verhoudt zich de Nederlandse ontwikkeling tot die *in Europees verband*? Neemt Nederland een bijzondere positie in? Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ontwikkelingen in andere Europese landen?
- Welke *factoren* zijn nu van *invloed* op het vertrouwen in de rechtspraak samen? Zijn er specifieke kenmerken die cruciaal zijn voor het verklaren van een toename of afname?

Bij de beantwoording wordt de navolgende betooglijn aangehouden. In paragraaf 2 wordt een beeld geschetst van de (ontwikkeling van) de mate van het publiek vertrouwen in de rechtspraak in ons land. Daarbij wordt afgegaan op nationale en internationale onderzoeksbronnen. Vervolgens wordt op basis van dezelfde laatstgenoemde bronnen de ontwikkeling bij ons in Europees vergelijkend perspectief gezet. Daarmee zijn de eerste twee vragen beantwoord.

Als we weten hoe het er feitelijk mee staat, dringt zich de onvermijdelijke vraag op hoe men de ontwikkeling van dat publieke vertrouwen kan verklaren. Die vraag is lastiger dan de voorgaande en vergt dan ook een aantal betoogstappen. In de paragrafen 3, 4, 5 en 6 wordt de invloed van een aantal factoren opeenvolgend gezien. Steeds staat daarbij de vraag centraal in welke mate en welke zin een factor samenhangt met het vertrouwen. Ten slotte wordt dan in paragraaf 7 een balans opgemaakt waarbij alle tot dan toe relevant geachte factoren op hun zelfstandige betekenis worden gezien.

In de paragrafen 3 tot en met 7 kan om methodologische redenen slechts in beperkte mate rekening worden gehouden met factoren die specifiek betrekking hebben op het rechtssysteem. Het gaat veelal om algemene sociologische factoren als persoonskenmerken, mediagebruik, opvattingen en voorkeuren. In paragraaf 8 wordt gekeken naar de samenhang van het vertrouwen in de rechtspraak met uitspraken van de bevolking over specifieke kenmerken van ons rechterlijk systeem. Daarbij blijkt een aantal doorgaans veronderstelde verbanden niet ondersteund te worden door de empirie. Overduidelijk blijkt wel dat het vertrouwen van de burgers in de rechtspraak sterk samenhangt met hun opvattingen over het functioneren van de straf(recht)keten.

## 2 Een crisis in het vertrouwen ?

Vaak wordt gesteld dat het vertrouwen van burgers in de overheid in een crisis zou zijn beland (zie o.a. Irwin en van Holsteyn (2002)). Een falende overheid, een mondiger burger en de opkomst van sensatietelevisie zouden hebben geleid tot een burgerij die minder vertrouwen heeft in haar overheid. De vraag hier is of deze vermeende vertrouwenscrisis ook van toepassing is op het vertrouwen in de rechtspraak. Wijzigt het vertrouwen in de rechtspraak zich als we kijken naar de lange termijn (peiling per decennium tussen 1981-1999), naar de middellange termijn (peiling per jaar tussen 1997-2002) en naar de korte termijn (peiling per kwartaal tussen 1999-2003)?

Om een antwoord op deze vraag te geven worden Nederlandse en Europese onderzoeksbronnen gebruikt. Allereerst wordt gekeken hoe het vertrouwen in de rechtspraak zich op nationaal niveau heeft ontwikkeld. Nadat deze ontwikkelingen in beeld zijn gebracht, zal de Nederlandse situatie in een Europese context worden geplaatst. Hoe ‘doen’ we het in vergelijkend opzicht?

### 2.1 Gezien op nationale schaal

Op grond van de Nationale Kiezersonderzoeken (1998, 2002 en 2003) valt te zien dat meer dan zeventig procent van de Nederlanders veel of tamelijk veel vertrouwen heeft in de rechter (zie tabel 1). Bovendien blijkt dat het percentage respondenten, dat zegt *heel veel* vertrouwen te hebben in de rechter, sinds 1998 gestegen te zijn.

De Europese data (zie tabel 2) geven evenmin blijk van een daling van het vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland. Ook hier is sprake van een geleidelijke stijging van het vertrouwen. Weliswaar blijkt er - na een stijging in 1997 en in het najaar van 2001 - in 2002 sprake te zijn van een daling in het vertrouwen in het rechtssysteem. Ondanks deze daling is het vertrouwen in het Nederlandse rechtssysteem dan echter nog altijd hoger dan in 1997. Het idee dat er in Nederland op dit moment sprake is van een vertrouwenscrisis wordt dan ook niet bevestigd door metingen van dat vertrouwen in de laatste paar jaar. Sterker nog, tot in 2002 was er volgens beide peilingen sprake van een stijging van het vertrouwen.

Tabel 1: Vertrouwen in de rechter in Nederland 1998-2003 (in procenten)

	NKO 1998	NKO 2002	NKO-panel 2003
heel veel vertrouwen	11	15	15
tamelijk veel vertrouwen	60	55	56
niet zo veel vertrouwen	24	25	25
helemaal geen vertrouwen	5	5	4
<b>totaal</b>	<b>100 (1154)</b>	<b>100 (1546)</b>	<b>100 (1284)</b>

Bron: Nationaal Kiezeronderzoek 1998, 2002 en 2003, gewogen resultaten

Tabel 2: Vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland 1997-2002 (in procenten)

	1997	1999	2000	2001-1	2001-2	2002
geneigd te vertrouwen	56	61	60	63	64	58
geneigd niet te vertrouwen	44	39	40	37	36	42

Bron: Eurobarometer 48.0 (oktober-november 1997), 51.0 (maart-april 1999), 54.1 (november-december 2000), 55.1 (april-mei 2001), 56.2 (oktober-november 2001) en 57.1 (maart-april 2002), gewogen resultaten.

Dit alles contrasteert met het veelgehoorde idee dat het vertrouwen in de overheid (waaronder ook de rechter) tanende zou zijn. Het is echter denkbaar dat het beeld van een afbrokkelend vertrouwen correct is voor de jaren voorafgaand aan de periode die we zojuist onder de loep hebben genomen. Met name halverwege de jaren negentig is in verschillende publicaties een daling van het vertrouwen geconstateerd; het beeld zou dus met name op de daaraan voorafgaande periode betrekking kunnen hebben. Dat vermoeden kan worden getoetst aan data afkomstig van de European Values Studies (EVS), waarin in 1981, 1990 en 1999 de vertrouwensvraag is gesteld. Die uitkomsten kunnen ons zicht bieden op de ontwikkeling op de lange termijn. Op de lange termijn bezien blijkt er inderdaad sprake geweest te zijn van een neergang in het vertrouwen in de rechtspraak (zie tabel 3).<sup>3</sup> Tussen 1981 en 1999 is het percentage respondenten dat aangeeft heel veel vertrouwen te hebben in het rechtssysteem meer dan gehalveerd; een daling die vooral in de jaren negentig heeft plaatsgevonden. Het percentage respondenten dat heel veel of tamelijk veel vertrouwen heeft in het rechtssysteem bevindt zich in 1999 voor het eerst onder de vijftig procent.

<sup>3</sup> Voorzichtigheid met het aanwijzen van trends is echter geboden. Aangezien in bijna twintig jaar tijd op slechts drie tijdstippen is gemeten, zal het immers moeilijk zijn om vast te stellen hoe het vertrouwensniveau zich heeft ontwikkeld.

Tabel 3: Vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland 1981-1999 (in procenten)

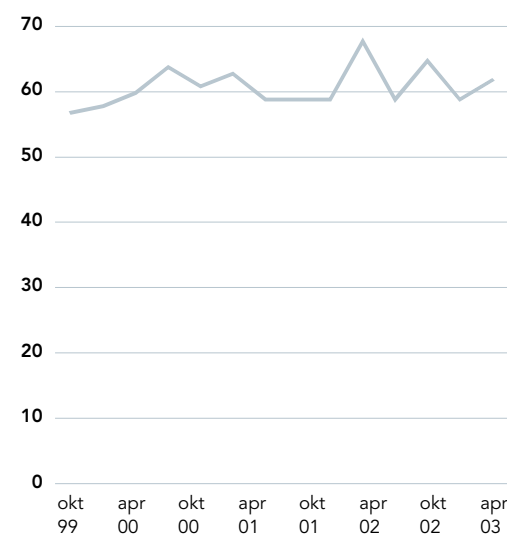
	EVS 1981	EVS 1990	EVS 1999
heel veel vertrouwen	12	10	5
tamelijk veel vertrouwen	53	53	43
niet zo veel vertrouwen	31	31	43
helemaal geen vertrouwen	5	6	8

Bron: EVS 1981, EVS 1990 en EVS 1991, gewogen resultaten

Kortom, wanneer we de lange- (EVS) en de middellange- (Eurobarometer en NKO) termijntrend combineren, lijkt het erop dat het vertrouwen in de rechtspraak *in de jaren negentig* aan het *dalen* is geweest, maar dat deze daling eind jaren negentig is gestopt.

Bovenstaande trends geven echter niet aan in hoeverre het vertrouwen op de korte termijn aan fluctuaties onderhevig is. Hiervoor zou het vertrouwen in de rechtspraak meerdere malen per jaar gemeten moeten worden. Over zulke data beschikken we niet. Wel hebben we via de Justitie Issue Monitor (JIM) tussen 1999 en 2003 veertien peilingen van de opvatting van de Nederlandse bevolking met betrekking tot de vraag in hoeverre mensen het eens zijn met de stelling dat de rechters in Nederland hun werk goed doen. Hoewel deze stelling niet als hetzelfde beschouwd mag worden als een peiling van het vertrouwen, is deze wel te gebruiken als een indicatie hoe het vertrouwen zich op de korte termijn heeft ontwikkeld (zie figuur 1).

Figuur 1: 'De rechters in Nederland doen hun werk goed',



Bron: Justitie Issue Monitor, verschillende metingen

De figuur laat een ietwat grillige lijn zien, waarbij het oordeel over de rechters echter immer nabij de zestig procent ligt. Er is geen sprake van een trend, er zijn vooral veel pieken en dalen waar te nemen. Toch wijst het grillige verloop hoogstwaarschijnlijk niet op een veranderend oordeel over de rechters, maar wordt dit veroorzaakt door de kleine steekproefgrootte waarop de cijfers zijn gebaseerd. Ook hier lijkt de conclusie dus weer te moeten luiden dat voor een kwijnend vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak op de korte termijn geen aanwijzingen zijn.

## 2.2 In vergelijkend Europees perspectief

Op nationaal niveau zien we op de lange termijn een daling van het vertrouwen in de rechtspraak terwijl er op de middellange en korte termijn sprake is van een stabiliteit of zelfs stijging van dat vertrouwen. Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot die in andere West-Europese landen? Kennen die een zelfde patroon?

Om die vraag te kunnen beantwoorden is het van belang om een onderscheid te maken tussen de verschillende onderzochte landen op basis van de hoogte van het vertrouwen gemeten op de korte termijn. Naast de unieke positie van Denemarken met een door geen enkel ander onderzocht land te evenaren hoog vertrouwen, blijken in Europa drie clusters van landen te kunnen worden onderscheiden. (zie tabellen 4 en 5). De eerste is een groep die bestaat uit Zweden, Duitsland en Nederland: landen waarin een duidelijke meerderheid vertrouwen in het rechtssysteem heeft. Vervolgens komt een cluster van landen bestaande uit Groot-Brittannië, Italië, en Spanje, waar ongeveer de helft van de respondenten zegt vertrouwen te hebben in het rechtssysteem. In Frankrijk en België, ten slotte, is het vertrouwen in het rechtssysteem het laagst: een meerderheid is geneigd het nationale rechtssysteem niet of niet zo veel te vertrouwen. Op basis van deze indeling van landen blijkt Nederland het in Europees opzicht nog zo slecht niet te doen.

**Tabel 4: Vertrouwen in het nationale rechtssysteem in 1999, Europees vergelijkend (in procenten)**

	Zw	Dk	GB	Nl	DI	Be	Fr	Sp	It
heel veel vertrouwen	8	16	10	5	10	5	5	10	6
tamelijk veel vertrouwen	53	62	40	43	51	29	40	32	26
niet zo veel vertrouwen	34	19	36	43	33	42	35	43	49
helemaal geen vertrouwen	5	2	15	8	6	24	20	15	19

Bron: European Values Studies 1999, gewogen resultaten

**Tabel 5: Vertrouwen in het nationale rechtssysteem in 2002, Europees vergelijkend (in procenten)**

	Zw	Dk	GB	Nl	DI	Be	Fr	Sp	It
geneigd te vertrouwen	61	76	49	58	59	36	35	43	46
geneigd niet te vertrouwen	39	24	51	42	41	64	65	57	54

Bron: Eurobarometer 57.1, gewogen resultaten

## Middellange en lange termijn

Bezien op de middellange termijn - d.w.z. gezien vanaf 1997/1998 - vertoont het vertrouwen in de rechtspraak in ons land een lichte stijging. Die stijging op zichzelf is in vergelijking met de andere negen landen niet iets bijzonders; opmerkelijk is slechts dat die elders vaak sterker was (zie tabel 6). België spant in dat opzicht de kroon, wat voor een deel samenhangt met het gegeven dat het vertrouwen er anno 1997 in een onvergelijkbaar diep dal zat. Slechts 14 procent van de respondenten zei toen vertrouwen te hebben. In de jaren daarna stijgt het vertrouwen echter met meer dan 20 procent. Het Belgische vertrouwen is daarmee weliswaar nog altijd relatief laag, maar niet meer uitzonderlijk laag. Alleen in ons land, Denemarken, Groot-Brittannië en Frankrijk was deze stijging beperkt (rond de 5%).

**Tabel 6: Vertrouwen in het nationale rechtssysteem 1997-2002 (in procenten)**

	1997	1999	2000	2001-1	2001-2	2002
Denemarken	73	72	79	75	80	76
Zweden	49	55	64	59	68	61
Duitsland	53	53	57	59	63	59
Nederland	56	61	60	63	64	58
Groot-Brittannië	50	50	51	51	55	49
Italië	32	38	36	41	43	46
Spanje	41	41	50	43	48	43
België	14	23	40	36	37	36
Frankrijk	36	37	49	42	41	35

Bron: Eurobarometer 48.0 (oktober-november 1997), 51.0 (maart-april 1999), 54.1 (november-december 2000), 55.1 (april-mei 2001), 56.2 (oktober-november 2001) en 57.1 (maart-april 2002), gewogen resultaten.

Als we vervolgens naar de langere termijn kijken - de periode tussen het begin van de jaren tachtig en de eeuwwisseling (zie tabel 7) - zien we een min of meer overeenkomstig patroon. De daling van het vertrouwen vindt in alle onderzochte landen plaats, maar Nederland springt er in negatieve zin uit (net als in Engeland: -16 %). Het enige land waar de daling van het vertrouwen sterker is geweest dan in Nederland, is België, dat het vertrouwen met 24 % zag dalen. Denemarken, aan de andere kant, vormt het andere uiterste met een heel gering verlies (-2%).

**Tabel 7: Vertrouwen in het nationale rechtssysteem 1981-1999, Europees vergelijkend (in procenten) <sup>a</sup>**

	1981	1990	1999
Zweden	73	56	61
Denemarken	80	79	78
Groot-Brittannië	66	54	50
Nederland	65	63	49
Duitsland	67	65	61
België	58	45	34
Frankrijk	56	58	46
Spanje	50	45	42
Italië	43	32	32

<sup>a</sup> Het percentage respondenten dat heeft aangegeven heel veel of tamelijk veel vertrouwen te hebben in het rechtssysteem is afgebeeld.

Bron: European Values Studies 1981, European Values Studies 1990 en European Values Studies 1999, gewogen resultaten

Niet alleen de omvang van de afname in het vertrouwen is van belang, ook interessant is het te kijken naar het verloop ervan in de tijd. In sommige landen - Zweden, Groot-Brittannië, Italië - liep het vertrouwen voornamelijk in de jaren tachtig terug, in andere landen - Duitsland, Frankrijk en ook Nederland - vond deze daling voornamelijk gedurende de jaren negentig plaats. Voor België zien we dat zowel tussen 1981 en 1990 als tussen 1990 en 1999 het vertrouwen in het rechtssysteem sterk is afgenomen, terwijl in Denemarken het vertrouwensniveau bijna constant is gebleven. Hoe zijn die patronen te verklaren? Alvorens in de volgende paragrafen aan de hand van empirische gegevens een analyse zal worden gepresenteerd, worden hier enkele speculaties vermeld over de mogelijke oorzaken van de ontwikkelingen in een aantal landen.

### Landspecifieke speculaties

De daling die tussen 1981 en 1990 in *Zweden* is gevonden, was een tijdelijke; na 1990 steeg het niveau weer. Wellicht is de oorzaak van deze ontwikkeling de moord op de Zweedse premier Olav Palme in de 1986.<sup>4</sup> Omdat de daders van de moord nooit zijn gepakt, deden veel theorieën de ronde over de motieven van de daders. Dit heeft, wellicht nog meer dan de moord zelf, het Zweedse vertrouwen in de overheid en het rechtssysteem sterk aangetast. De stijging van het vertrouwen in de jaren negentig kan in dit kader gezien worden als *back to normal*.

Het *Italiaanse* vertrouwen in het rechtssysteem is tussen 1981 en 1990 sterk gedaald, om tussen 1990 en 1999 te stabiliseren en in de laatste jaren zelfs weer te stijgen. Ook deze ontwikkeling laat zich met het oog op een aantal gebeurtenissen aannemelijk maken. In de jaren tachtig liep het Italiaanse politieke systeem op meerdere fronten vast. Begin jaren tachtig had Italië te lijden onder moordaanslagen door de Rode Brigade en door de Siciliaanse maffia (die eens te meer op de voorgrond trad). De nationale politiek werd steeds minder responsief: na 1983 werd keer op keer met dezelfde partijen (waaronder de christen-democraten en de socialisten) een coalitie gevormd die al snel uit elkaar zou spatten en dan na enkele maanden zonder tussentijdse verkiezingen opnieuw geformeerd zou worden. Belangrijker nog was wellicht de wijdverspreide corruptie waar het Italiaanse systeem om bekend stond en waar grote delen van de politieke en economische top bij betrokken waren. In de jaren negentig, de periode van de stabilisatie en stijging van het vertrouwen, werd deze corruptie door onderzoeksrechter Di Pietro aangekaart en onder de naam 'Operatie Schone Handen' (*mani pulite*) aangepakt.

<sup>4</sup> Helaas kan deze rederatie niet getoetst worden met data. Pas in 1986 werd in Zweden een begin gemaakt met het vragen naar vertrouwen in politieke instituties. Sinds 1986 is dit vertrouwen sterk gedaald (Rothstein 2000). Op basis van deze gegevens kan echter niet onderzocht worden of deze daling pas na de moord is ingezet, of daarvoor al gaande was.

Ook voor *België* valt een soortgelijke verklaring voor de ontwikkeling in het vertrouwen in het rechtssysteem te construeren. De Belgische overheidsinstanties hadden eind jaren tachtig en in de jaren negentig te kampen gehad met veel politieke schandalen (Augusta, dioxine, Dutroux) waar ook het rechtssysteem bij betrokken is geraakt. Hier is sprake van een lang aanhoudende crisis, wat vaak wordt gerelateerd aan de grote vertrouwenscrisis in dat land.

### Verklaring van de Nederlandse ontwikkelingen

In de politicologische literatuur wordt de Nederlandse situatie als een ietwat uitzonderlijke beschouwd. Dit op grond van de ontwikkelingen in de jaren zeventig. Waar het vertrouwen in instituties sinds de jaren zeventig in bijna alle West-Europese landen afnam, bleef deze in Nederland stabiel (vertrouwen in de rechtspraak) of steeg ze zelfs (vertrouwen in het parlement). Dit afwijkende patroon wordt wel verklaard door er op te wijzen dat de daling van het vertrouwen in de overheid zich in ons land eerder dan in de jaren zeventig zou zijn ingezet (Dalton 1999). Verwezen wordt dan naar de Provo-beweging die in 1965-1966 al gezorgd zou hebben voor een aantasting van het vertrouwen in de overheid en in autoriteiten in het algemeen (Putnam, Pharr & Dalton 2000; Andeweg 1982).

Die redenering loopt echter op twee punten spaak. Allereerst verklaart die nog niet waarom het vertrouwensniveau in Nederland zich daarna (dus tussen 1971 en 1994) weer heeft hersteld, terwijl het vertrouwen in andere landen is blijven dalen. Het tweede gebrek van de redenering is dat de gebeurtenissen die in de jaren zestig in Nederland (of beter: in Amsterdam) plaatsvonden weliswaar voor Nederland uitzonderlijk waren, maar soortgelijke gebeurtenissen ook in andere Europese landen voorkwamen. Sterker nog, grote studentenprotesten en -opstanden als in Frankrijk, Duitsland en Italië heeft Nederland niet gekend. Waarom zou de Provo-beweging in Nederland dan toch hebben geleid tot een uitzonderlijke en vroege vertrouwensdaling?

Niet alleen de stabiliteit van het vertrouwensniveau tot in de jaren tachtig verdient een verklaring, ook de daling van het vertrouwen in de rechtspraak die in het Nederland van de jaren negentig volgde is nog onverklaard. Er zijn grofweg twee mogelijke richtingen waarin men het antwoord kan zoeken. De eerste wijst in de richting van een verandering aan de kant van de *burgers*. Zo is het mogelijk dat burgers in de jaren negentig langere en zwaardere straffen als wenselijk zijn gaan zien, omdat in hun perceptie de rechters niet voldoen aan deze wens of eis.<sup>5</sup> Deze discrepantie kan hebben geleid tot een daling in het vertrouwen in de rechtspraak. Deze eerste mogelijke verklaring (veranderingen bij de burgers) zal in de rest van dit artikel nog nader worden onderzocht. De tweede mogelijkheid oppert dat de daling van het vertrouwen niet is veroorzaakt door een verandering bij de burgers maar bij de *instituties* van het rechtssysteem. Zo zijn er in de jaren negentig bij de overheid meerdere affaires geweest die het vertrouwen in de Nederlandse rechtstaat hebben kunnen aantasten. Hoewel de affaires niet noodzakelijk direct gerelateerd zijn aan de rechtspraak, hebben ze wel gevolgen voor het vertrouwen in de rechtspraak. Wanneer het vertrouwen in één institutie wordt geschonden, kan worden gesteld dat er ook een daling plaats vindt van het vertrouwen in gerelateerde instituties (zie paragraaf 3.2).

Om een aantal voorbeelden te noemen. In 1992 was er allereerst de Bijlmerramp, waarbij het gerucht ging dat chemische of zelfs radioactieve stoffen waren vrijgekomen. Er werd melding gemaakt van ‘mannen in witte pakken’ en het idee was dat de overheid een affaire in de doofpot wilde stoppen. Halverwege jaren negentig werd Nederland vervolgens geconfronteerd met de Srebrenica-affaire en de IRT-affaire. Bij de Srebrenica-affaire wist Nederland de moslimenclave niet alleen niet te beschermen tegen de Bosnische Serviërs, ook raakte Defensie twee voor Dutchbat compromitterende foto's door menselijke fouten kwijt. Ook hier ging het gerucht dat fouten opzettelijk in een doofpot werden gestopt. Ten slotte is er de IRT-affaire: de interregionale rechte teams bleken buiten toezicht van het Ministerie van Justitie dubieuze opsporingsmethoden te gebruiken: de politie ging zelf criminele praktijken ontplooiën ‘om een goed beeld te krijgen van de zware criminaliteit’.

<sup>5</sup> Zo stelt De Roos (2000) dat de opvattingen over straffen en rechten (van de verdachte) in de jaren tachtig verhardden. Met name in de laatste jaren [van de jaren negentig - TM] werd de roep om zwaardere bestrafing grote (De Roos, 2000).

Al met al zou hier een verklaring kunnen liggen voor het feit dat het vertrouwen in de rechtstaat en rechtspraak gedurende de jaren negentig in Nederland zo is gedaald (65% naar 49%). Dit kan zijn versterkt door de ontwikkeling dat de burger vaker in het dagelijks leven wordt geconfronteerd met geweldscriminaliteit, ‘waaronder betrekkelijk nieuwe vormen zoals het zogenaamde “zinloos geweld”, incidenten in de uitgaanssfeer (denk aan de zaken Meindert Tjoelker en Joes Kloppenburg), georganiseerde gewelddadige confrontaties van voetbal“supporters” (vgl. de zaak-Picornie)’ (De Roos 2000).

Zoals gezegd: het betreft hier speculaties waarvan de juistheid aan de hand van empirische analyses nog bevestigd zou moeten worden. In het vervolg van dit artikel wordt hier een poging toe gedaan door na te gaan aan de hand van welk soort factoren het vertrouwen van burgers in de rechtspraak te verklaren valt (zie Box 2, blz 23). Achtereenvolgens wordt gekeken in hoeverre het vertrouwen in de rechtspraak verklaard kan worden door het te relateren aan algemeen vertrouwen (paragraaf 3), achtergrondkenmerken (paragraaf 4), mediagebruik (paragraaf 5) en sentimenten (paragraaf 6).

## Box 2

### Verklaringsmodellen

Als hier gesproken wordt over het verklaren van het vertrouwen in de rechtspraak dan gaat het om het vaststellen van *statistisch significante samenhangen* tussen de antwoorden gegeven op de vragen die geacht worden dat vertrouwen te meten (zie Box 1) en specifieke kenmerken van de respondenten anderzijds. Hoewel wordt gesproken in termen van causaliteit – ‘effecten’, ‘veroorzaakt’, etc. – hoeft daar strikt genomen geen sprake van te zijn.

In het artikel worden vier soorten kenmerken geïntroduceerd. Om de invloed van de kenmerken te onderzoeken wordt gebruik gemaakt van de techniek van (binarie) logistische-regressieanalyse, waarin de vier factoren worden opgevoerd als vier verklaringsmodellen. Elk model wordt in een afzonderlijke paragraaf besproken.

Het eerste model heet het *algemeen vertrouwensmodel*. Het gaat hier om kenmerken van de respondent die iets zeggen over diens vertrouwen in andere medeburgers dan wel in anonieme maatschappelijke instituties. Het vertrouwen in de specifieke institutie van de rechtspraak is een uitvloeisel van het algemeen vertrouwen. Mensen die in het algemeen vertrouwend zijn, zullen ook een hoger vertrouwen hebben in de rechters en het rechtssysteem zo is de gedachte.

Het tweede model heet het *sociaal-demografische model*. Achtergrondkenmerken van de respondent zoals geslacht, leeftijd, opleiding, religieuze overtuiging en klasse, worden hierin op hun invloed gezien. Het derde verklaringsmodel is het *mediagebruik* van de respondent. Door de achtergrondkenmerken van een individu te bepalen en door te weten op welke wijze van de media gebruik wordt gemaakt, zou kunnen worden voorspeld hoeveel vertrouwen hij of zij heeft in de rechtspraak. Immers, deze variabelen zijn indicatoren van sociale omgeving: dit is enerzijds mede bepalend voor de socialisatie, anderzijds kan het van invloed zijn op de kans dat je wordt geconfronteerd met het justitieel apparaat (als dader of als slachtoffer). Het vierde model is het *sociaal-psychologische model*. In dit model wordt het vertrouwen in de rechtspraak verklaard uit bepaalde persoonlijkheidsfactoren en opvattingen. Het gaat hier onder andere om factoren als voorkeuren, tevredenheid, sentimenten en (politieke) betrokkenheid. Deze worden verondersteld het vertrouwen in de rechtspraak te stimuleren of te beperken.

Omdat elk model uit meerdere variabelen bestaat wordt steeds nagegaan welke variabelen (met uitsluiting van de andere) het meest bijdragen tot de verklaring van het vertrouwen. Dat gebeurt steeds aan het eind van elke paragraaf. Ten slotte worden alle vier modellen met elkaar in verband gebracht (zie Box 3) om te zien welke kenmerken uiteindelijk het meest van belang zijn voor de verklaring van het vertrouwen in de rechtspraak.

### 3 Institutioneel en intermenselijk vertrouwen als verklaring

#### 3.1 De algemene gedachte

Vertrouwen in de rechtspraak staat niet op zichzelf. Verondersteld kan worden dat het samenhangt met een algemeen vertrouwen dat mensen in een zekere mate hebben in de samenleving waarin ze verkeren. Gerechtelijke instituties vormen een onderdeel van die samenleving; vertrouwen in de rechtspraak zou dan ook een facet zijn van dat algemeen vertrouwen. Algemeen vertrouwen kan worden ontleed in twee soorten: een *intermenselijk* ('horizontaal') vertrouwen en *institutioneel* ('verticaal') vertrouwen (Dekker 2001).

Het eerste verwijst naar het sociale vertrouwen tussen burgers onderling, het tweede is het vertrouwen van burgers in (politieke) instituties. In deze paragraaf gaan we na hoe de relaties liggen tussen deze vormen van vertrouwen en het vertrouwen in de rechtspraak. Nagegaan zal ook worden welk van de twee vormen van vertrouwen het meeste gewicht in de schaal legt bij de verklaring van het vertrouwen in de rechtspraak.

#### 3.2 Het institutioneel vertrouwen

In alle bronnen worden vragen gesteld over het vertrouwen van respondenten in (andere) maatschappelijke instituties. Zonder dat er gesproken kan worden van een eenduidig beeld, zijn enkele patronen daarin wel degelijk herkenbaar.

Uit de vertrouwensvraag in de NKO's blijken Nederlanders een onderscheid te maken tussen drie clusters van instituties. Er is een cluster van '*nationale*' instituties (waarin het vertrouwen in de rechters, de politie, de pers, het parlement en de ambtenaren te vinden zijn), een '*internationale*' cluster (vertrouwen in grote bedrijven, de EU, NAVO en het leger) en een cluster dat verwijst naar '*autoritaire*' instituties (vertrouwen in kerken en in het leger; zie Inglehart 1997). Het vertrouwen in de rechters blijkt samen te hangen met dat in andere '*nationale*' instituties. Wanneer op basis van het kiezersonderzoek van 2002 het vertrouwen in de rechters wordt afgezet tegenover het vertrouwen in de andere instituties, blijkt dat het vertrouwen in de rechters het sterkst samenhangt met het vertrouwen in de politie. Daarnaast blijkt het vertrouwen in de rechters sterk samen te hangen met het vertrouwen in de Tweede Kamer en het vertrouwen in ambtenaren. Met andere woorden: burgers maken weinig onderscheid tussen deze instituties. Het is dus goed mogelijk dat de ontwikkeling in het vertrouwen van rechters voor een deel wordt verklaard door gebeurtenissen die plaatsvinden op het terrein van de politie, politiek of het Openbaar Bestuur.

De Europese onderzoeksbronnen laten een min of meer vergelijkbaar beeld zien. In de EVS 1999 valt het rechtssysteem voor Nederland in de cluster van overheidsinstituties (net als het onderwijsstelsel, de gezondheidszorg, het sociale zekerheidsstelsel en de politie), en niet in de andere te onderscheiden clusters als 'nationale politiek', 'internationaal' en 'autoritair'. De Eurobarometer schaaft voor Nederland het vertrouwen in het rechtssysteem onder een cluster dat men zou kunnen typeren als 'het openbaar bestuur' (met politieke partijen, ambtenarij, de nationale regering, het nationale parlement en de Europese Unie) en niet onder 'autoritaire' instituties, zoals in onder andere Denemarken en Italië wel het geval is. Ook op basis van deze analyses valt te stellen dat de rechtspraak in Nederland worden gezien als een onderdeel van het overheidsapparaat.

De aan de literatuur te ontleen verwachting luidt dat een groter vertrouwen in de instituties van een (politiek) systeem in het algemeen (d.w.z. een hoog diffuus vertrouwen) samengaat met een groot vertrouwen in de rechtspraak (een specifieke vorm van vertrouwen). Die verwachting gaat voor ons land op zowel gemeten aan de hand van de data van de NKO's als gemeten in termen van de Europese onderzoeksbronnen. Het verband tussen een hoog algemeen institutioneel vertrouwen en dat in de rechtspraak is uitermate sterk.

#### 3.3 Het intermenselijk vertrouwen

Naast het institutionele vertrouwen is er ook nog het intermenselijk vertrouwen: het vertrouwen in de medeburgers. Over het algemeen wordt een zeer sterk, *positief* verband tussen intermenselijk en institutioneel vertrouwen verondersteld. Mensen die veel vertrouwen hebben in maatschappelijke instituties in het algemeen, hebben dat ook in de rechtspraak; mensen die gering vertrouwen hebben in de instituties hebben ook weinig fiducia in de rechtspraak.

Er zijn echter twee verschillende interpretaties van die samenhang in de literatuur te vinden. Bij de ene wordt intermenselijk vertrouwen gezien als een *oorzaak* van institutioneel vertrouwen. Institutioneel vertrouwen is dan een bijzondere vorm van intermenselijk vertrouwen (Elchardus & Smits 2002). In dit perspectief wordt het vertrouwen in de rechters gezien als een veralgemenisering van vertrouwen in mensen: 'van specifiek 'particularized' vertrouwen in de eigen groep via algemeen 'generalized' vertrouwen in onbekende medeburgers gaat men tot vertrouwen in hun anonieme voortbrengselen en verbanden' (Dekker 2001).

Rothstein (2000) legt de causaliteit tussen de twee variabelen echter andersom: het vertrouwen in controlerende politieke instituties (als het rechtssysteem, de politie, het leger)

beïnvloedt het intermenselijk vertrouwen. Van deze instituties wordt verwacht dat ze onpartijdig, effectief en eerlijk zijn. Wanneer ze dat niet zouden blijken te zijn (en rechters bijvoorbeeld omkoopbaar zijn), leidt dat tot minder vertrouwen in deze instituties, maar ook tot minder intermenselijk vertrouwen. Immers als deze instituties hun werk goed doen, zullen burgers zich minder snel opportunistisch gedragen en dus beter te vertrouwen zijn.

Hoe dan ook, beide auteurs veronderstellen een positieve samenhang tussen beide vormen van vertrouwen. Bij Inglehart (1997) daarentegen, treft men de veronderstelling dat er sprake is van een *negatieve* relatie tussen intermenselijk en institutioneel vertrouwen. Volgens deze benadering zullen mensen die weinig vertrouwen hebben in hun medeburger, juist veel vertrouwen hebben in de rechter. De rechter is immers degene die de wet kan afdwingen en zo (mede-)burgers kan corrigeren. Er is een groot vertrouwen in autoriteiten omdat die in staat zijn het immorele gedrag van burgers te voorkomen en bestraffen.

De veronderstelling van Inglehart wordt in de data echter niet bevestigd. Er blijkt een positieve samenhang te zijn tussen intermenselijk en institutioneel vertrouwen. Uit de NKO's van 1998 en 2002 blijkt dat er een matige, positieve relatie is in ons land. Hoe meer vertrouwend iemand is tegenover zijn medeburgers, hoe meer hij of zij geneigd is ook vertrouwen te hebben in de rechters. Zelfs wanneer we de invloed van het institutioneel vertrouwen in het algemeen uitschakelen, blijft deze samenhang met de rechtspraak significant. Hoe de causaliteit van deze relatie is, valt echter niet te beantwoorden op basis van de beschikbare data.

### 3.4 Welk vertrouwen telt meer?

Nu we de samenhang kennen tussen beide vormen van vertrouwen en het vertrouwen in de rechtspraak rijst de vraag hoe veel ze ertoe doen en welke vorm van vertrouwen dan het meeste gewicht in de schaal legt: het intermenselijke of het institutionele?

Die vraag valt te beantwoorden aan de hand van de NKO's uit 1998 en 2002. Van de twee vertrouwensvormen draagt het institutionele vertrouwen verreweg het meeste (20%) bij aan de verklaring van het vertrouwen in de rechtspraak. Het intermenselijke vertrouwen (8%) is daarmee vergeleken minder van belang.

## 4 Sociaal-demografische kenmerken als verklaring

### 4.1 De algemene gedachte

Een groot deel van de verschillen in vertrouwensniveau blijft - dat valt op grond van het bovenstaande te stellen - nog onverklaard. Er zijn dus nog andere factoren die ertoe zullen doen. Te denken valt daarbij aan achtergrondkenmerken van mensen zoals hun geslacht, leeftijd, opleiding, religieuze overtuiging en klasse. Van elk van deze kenmerken is de individuele relatie met vertrouwen in de rechtspraak onderzocht. Helaas blijft het kenmerk 'etnische' of zo men wil, 'culturele afkomst' buiten beschouwing wegens gebrek aan materiaal.

Vooraf moet hierbij opgemerkt worden dat achtergrondkenmerken waarschijnlijk *niet* de directe oorzaak zijn van (in dit geval) de mate van vertrouwen in de rechtspraak, zelfs niet als er een significante correlatie wordt gevonden tussen een kenmerk en de mate van vertrouwen. Meestal speelt er op de achtergrond een derde variabele mee, die de brug vormt tussen de twee variabelen. Uit Amerikaans onderzoek, bijvoorbeeld, lijkt op het eerste gezicht dat ras van invloed is op het vertrouwen in de rechtspraak: mensen met een donkere huidskleur zijn minder vertrouwend dan mensen met een blanke huidskleur. Dit significante verschil valt echter volledig weg, wanneer een derde variabele (de welgesteldheid van en hoeveelheid misdaad in een wijk) wordt toegevoegd. Het verschil in vertrouwen wordt niet veroorzaakt door ras, maar door de kwaliteit van de wijk waarin men woont: mensen woonachtig in een arme arbeiderswijk waar veel misdaad is, zijn geneigd minder vertrouwen te hebben in het rechtssysteem dan mensen uit betere buurten. Kortom: achtergrondkenmerken kunnen wel van belang zijn, maar zullen vaak weg verklaard kunnen worden.

### 4.2 Specifieke achtergrondkenmerken Geslacht

Uit de twee meest recente NKO's van 2002 en 2003 komt een sterk verband naar voren: mannen zijn significant meer geneigd vertrouwen te hebben in de rechter dan vrouwen. Van de mannen zegt 74 procent en van de vrouwen 65 procent (tamelijk) veel vertrouwen te hebben in de rechters. Opmerkelijk genoeg is deze samenhang echter tegengesteld aan die in de andere Europese landen. Bovendien valt op basis van de Europese enquêtes voor Nederland geen relatie tussen geslacht en vertrouwen te ontdekken.

Er is geen sluitende verklaring voor dit resultaat. Het is natuurlijk mogelijk dat ofwel de Europese enquêtes ofwel de Nederlandse enquêtes fouten bevatten (anders zijn opgezet



qua steekproef). Het beeld dat uit de twee Europese enquêtes naar voren komt, is echter behoorlijk eensluidend.

### Leeftijd

De NKO's leveren significante relaties op tussen leeftijd en vertrouwen. De relatie tussen blijkt negatief te zijn: van de jongste helft van de bevolking heeft in 2002 76 procent (tamelijk) veel vertrouwen in de rechters en van de oudste helft van de bevolking is dit slechts 63 procent. Met de jaren nemen echter de leeftijdsverschillen tussen de vertrouwenscategorieën, en daarmee ook de sterkte van het verband met vertrouwen in rap tempo af, zo blijkt uit een vergelijking van de NKO's van 1998, 2002 en 2003. In tegenstelling tot bovenstaande bevindingen is echter noch in de Eurobarometer, noch in de EVS een significante relatie tussen leeftijd en vertrouwen te vinden.

### Opleiding

De relatie tussen opleiding en vertrouwen in de rechters in het NKO was positief, maar matig sterk. Zo meldde in 2002 62 procent van de lager opgeleiden dat ze (tamelijk) veel vertrouwen had in de rechters, tegenover 80 procent van de hoger opgeleiden. Dit verband zou op meerdere manieren kunnen worden geïnterpreteerd. Allereerst zouden hoger opgeleiden meer gesocialiseerd kunnen zijn in de Nederlandse samenleving inclusief de gerechtelijke instituties en daar dus meer vertrouwen in hebben. Ten tweede zijn rechters nog altijd hoger opgeleiden en zullen hoger opgeleiden zich dientengevolge beter gerepresenteerd voelen dan lager opgeleiden. Een derde mogelijkheid is dat hoger opgeleiden minder het slachtoffer (of dader) zijn van misdaad en daardoor minder in aanraking zijn gekomen met justitie.

Wanneer het verband op Europees niveau wordt bekeken, vindt men voor Nederland wederom een significante relatie in dezelfde richting: hogere opleiding is gerelateerd aan meer vertrouwen in het rechtssysteem. Dit verband valt in veel landen – onder andere in Zweden, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en België - terug te vinden maar nergens zo sterk als in Nederland. In Spanje en Italië is de relatie tussen opleiding en vertrouwen echter negatief.

### Klasse

Dit kenmerk wordt alleen in het NKO gebruikt. Er blijkt sprake van een positieve, matig sterke relatie. Respondenten die zichzelf als lid van een hogere sociaal-economische klasse beschouwen, zijn geneigd meer vertrouwen te hebben in de rechters. Wanneer echter rekening wordt gehouden met de invloed van opleiding (hogere opleiding leidt vaak tot een hogere klasse), dan valt de relatie tussen klasse en vertrouwen weg. Klasse heeft in dit

verband dus geen zelfstandige betekenis. In de Eurobarometer is de invloed van klasse gemeten via het inkomen. Respondenten kregen op basis van de hoogte van hun inkomen een score toegekend. Het verband tussen deze score en het vertrouwen in het rechtssysteem was zeer klein, maar wel significant: hoe hoger het inkomen, hoe groter de neiging om de rechters te vertrouwen. Deze relatie is in Nederland het sterkst terwijl hij in Spanje en Italië 0 blijkt te zijn.

### Religie

Vertrouwen wordt over het algemeen gezien als een concept dat uit meerdere dimensies bestaat. Een van de dimensies die verklaart waarom mensen vertrouwen hebben is een perceptie van 'good will' van anderen (Renn & Levine 1991). Deze perceptie 'kan voortkomen uit een optimistische mensvisie, uit doorgaans goede ervaringen of uit een psychische behoefte om te vertrouwen' (Dekker 2001). Omdat deze houding in veel religies wordt gestimuleerd, treft men in de literatuur daarom de veronderstelling aan dat religie positief samenhangt met vertrouwen.

Uit de drie NKO's blijkt inderdaad een relatie tussen het gelovig zijn (in algemene zin) en het vertrouwen in de rechters maar juist in tegengestelde richting. Mensen die zeggen niet-religieus te zijn, tonen vaker (in 2002: 75%) vertrouwen in de rechters dan religieuze mensen (65%). De empirische bevindingen druisen dus in tegen de theorie. Wanneer de geloofsovertuigingen worden verdeeld in vijf groepen (rooms-katholiek, Nederlands hervormd, calvinistisch, overig en niet-religieus), blijkt dat in 2002 de Nederlands hervormden significant minder vertrouwen hebben in de rechters (58%) dan rooms-katholieken (71%), calvinisten (71%) en niet-religieuzen (75%). In 2003 is er alleen een significant verschil tussen de Nederlands hervormden en niet-religieuzen. Wanneer de verschillende kerkgenootschappen nader worden bekeken, blijken er (gecontroleerd voor leeftijd) in 2002 alleen significante verschillen te bestaan tussen de aanhangers van de Nederlands Hervormde Kerk en de Samen op Weg kerken (weinig vertrouwen) enerzijds en niet-religieuzen (veel vertrouwen) anderzijds.

### 4.3 Een afweging van sociaal-demografische kenmerken

Ook hier rijst de vraag naar het relatieve belang van elk van de kenmerken. De resultaten van de analyses gebaseerd op het NKO-1998 en NKO-2002 ontlopen elkaar niet veel. De kenmerken opleiding, leeftijd, klasse en religie blijken om en nabij 11 procent (1998) tot 12 procent (2002) van het vertrouwen in de rechters te verklaren. Opleiding is in dit verband de meest belangrijke voorspeller.

## 5 Het gebruik van de media als verklaring

### 5.1 De algemene gedachte

Sinds de jaren zestig is veel geschreven over de invloed van de media op het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid. Lange tijd is de ‘*media malaise*’ theorie hierbij dominant geweest. Zoals de naam al doet vermoeden stelt die theorie dat de media een negatieve invloed hebben op de betrokkenheid van burgers bij de politiek. Door veranderende berichtgeving in de media worden de burgers tegenwoordig slechter geïnformeerd, gaat het politieke nieuws vaker om schandalen en gaat de kwaliteit van de berichtgeving omlaag. Hierdoor ontstaan slecht geïnformeerde, cynische burgers die steeds minder betrokken zouden zijn bij de politiek. Daartegenover wordt door met name Norris (2000) gesteld dat de media een *positief* effect hebben op de kennis en betrokkenheid van burgers bij de overheid. Uit empirisch onderzoek is gebleken dat mensen die vaak naar het nieuws kijken meer kennis, vertrouwen en betrokkenheid tonen dan mensen die niet zo vaak naar het nieuws kijken. Sommige media hebben een positieve invloed op de houding tegenover de overheid. Deze media worden voornamelijk bekeken en beluisterd door mensen die al bij voorbaat een positievere houding tegenover de overheid hadden. Mensen die bij voorbaat een neutrale of negatieve houding tegenover de overheid hadden gaan volgens dit onderzoek niet positiever (maar ook niet negatiever) denken over de overheid onder invloed van de media – ook niet onder invloed van negatieve berichtgeving. Tegen deze achtergrond is het interessant na te gaan hoe de samenhang tussen media-gebruik en vertrouwen in rechtspraak er uitziet. Dat is gedaan aan de hand van het NKO/1998 waarin werd gevraagd naar het luisteren naar radiozenders, het kijken naar tv-programma’s en het lezen van de schrijvende pers.

### 5.2 Schrijvende pers

Allereerst is er een schaal gemaakt die voor elke respondent aangeeft hoe vaak deze zogenaamde *roddelbladen* (als Privé, Story en Weekend) leest. In eerste instantie blijkt dat mensen die roddelbladen lezen geneigd zijn minder vertrouwen te hebben in de rechters dan mensen die geen roddelbladen lezen. Wanneer wordt gecontroleerd voor de invloeden van andere kenmerken als geslacht, klasse en opleidingsniveau, blijkt de samenhang echter niet langer significant te zijn. Roddelbladen worden voornamelijk gelezen door vrouwen en door mensen met een lage opleiding. Omdat deze groepen al bij voorbaat geneigd zijn minder vertrouwen te hebben in de rechters, hebben roddelbladlezers in het algemeen ook

een lager vertrouwen in de rechters. De relatie tussen het lezen van roddelbladen en het vertrouwen in de rechters is dus schijn.

Een soortgelijke analyse is gemaakt voor het lezen van opiniebladen (inclusief kranten met een zelfstandige opinieredactie zoals NRC/Handelsblad, Trouw, Volkskrant en Parool). Ook hier is een matig sterk positief verband tussen de hoeveelheid opiniebladen die men leest en het vertrouwen in de rechters. Ook dit verband bleek echter weg te vallen als de invloed van opleiding in de analyse werd opgenomen. Mensen met een hogere opleiding lezen vaker opiniebladen en omdat zij een grotere kans hebben om te vertrouwen in de rechters, ontstaat er een schijnverband.

Ten slotte is de analyse herhaald voor het lezen van *kwaliteitskranten* (Volkskrant, Trouw, NRC/Handelsblad en Parool). Mensen die doorgaans kwaliteitskranten lezen zijn geneigd meer vertrouwen te hebben in de rechters dan mensen die dat niet doen. Van de lezers van de zogenaamde kwaliteitskranten heeft 81 procent (tamelijk) veel vertrouwen in de rechters, tegenover 66 procent van de mensen die geen kwaliteitskranten lezen. Verder bleek dat mensen die zeiden de Telegraaf (dagelijks) te lezen, significant meer geneigd zijn om weinig tot geen vertrouwen te hebben in de rechters (40%) dan mensen die de Telegraaf niet (dagelijks) lezen (26%). Mensen die zeiden geen krant te lezen, zijn eveneens significant meer geneigd om weinig geen vertrouwen te hebben in de rechters (35% om 29%).

### 5.3 Televisie

Het tv-kijkgedrag is op een vergelijkbare wijze benaderd. Zo is er een schaal gemaakt voor het kijken naar *soaps* (zoals Goede Tijden Slechte Tijden; Onderweg naar Morgen en Goudkust). Mensen die vaker naar soaps kijken, zijn geneigd minder vertrouwen te hebben in de rechters. Maar controleert men voor de invloed van het kenmerk geslacht - vrouwen kijken vaker naar soaps dan mannen - en eveneens voor dat van opleiding - lager opgeleiden kijken vaker naar soaps dan hoger opgeleiden -, dan verdwijnt de samenhang. Ook hier is de relatie dus schijn.

Tussen het kijken naar *nieuwsprogramma’s* (journaals en achtergronden) en het vertrouwen in de rechtspraak bleek in 1998 geen verband te bestaan. Later – in het NKO 2002 – is echter specifiek gevraagd naar de frequentie waarmee men keek naar respectievelijk het NOS-journaal, het RTL-nieuws en Het Nieuws van SBS6. Er blijkt een significante *positieve* relatie te bestaan tussen vertrouwen in de rechter en het kijken naar het NOS-journaal: mensen die dagelijks naar het NOS-journaal kijken, zijn meer geneigd

(tamelijk) veel vertrouwen te hebben in de rechter (71%) dan mensen die niet dagelijks naar het NOS-journaal kijken (66%). De verbanden tussen vertrouwen in de rechters en het kijken naar journaals van RTL of SBS6 zijn significant en *negatief*. Voor beide geldt dat iemand die vaker naar het journaal van RTL of SBS6 kijkt, eerder geneigd is weinig of geen vertrouwen te hebben in de rechters. Dit effect is sterker voor het kijken naar SBS6 dan voor het kijken naar RTL4. Van de mensen die minstens wekelijks naar Het Nieuws van SBS6 kijken zegt 63 procent (tamelijk) veel vertrouwen te hebben in de rechters. Van de mensen die minder dan wekelijks naar Het Nieuws van SBS6 is dat 75 procent. Van de mensen die minstens dagelijks naar het RTL-nieuws kijken, zegt 66 procent veel vertrouwen te hebben in de rechters, tegenover 74 procent bij de mensen die minder dan dagelijks kijken.

Als we deze verbanden controleren voor de invloed van geslacht, opleiding en klasse, blijkt de negatieve relatie tussen het kijken naar het RTL-nieuws en het vertrouwen in de rechters een schijnverband. De positieve relatie van vertrouwen in de rechters met het kijken naar het NOS-journaal blijft gelijk en de negatieve samenhang met Het Nieuws van SBS6 wordt iets zwakker.

#### 5.4 Welke theorie biedt de beste verklaring?

Al met al bevestigen deze analyses geen van beide theorieën over de relatie tussen mediagebruik en vertrouwen. Beide theorieën gaan er vanuit dat de media een invloed hebben op het vertrouwen van de burger in de overheid. Uit onze gegevens blijkt echter dat mediagebruik in veel gevallen niet van invloed is op het vertrouwen in de rechters. Gecontroleerd voor factoren als geslacht en opleiding vallen veel van de relaties weg: gevonden relaties blijken alsnog schijnverbanden te zijn.

Een aantal relaties blijft echter overeind. Mensen die vaak naar het NOS-journaal kijken, zijn geneigd meer vertrouwen te hebben in de rechters; een uitkomst die spreekt tegen de media malaise theorie. Mensen die vaak naar Het Nieuws van SBS6 kijken, zijn geneigd minder vertrouwen te hebben in de rechters, iets dat spreekt vóór de media malaise theorie. Mensen die de Telegraaf lezen, of roddelbladen, zijn geneigd minder vertrouwen te hebben in de rechters: ook weer ten gunste van de media malaise theorie. Mensen die geen krant lezen, zijn geneigd minder vertrouwen te hebben in de rechters (wat spreekt tegen de media malaise theorie). Al met al moet men concluderen dat geen van de twee theorieën overtuigend is bewezen of gefalsificeerd. Om hiertoe in staat te zijn, zouden respondenten over langere tijd moeten worden gevolgd, wat in de hier gebruikte onderzoeken niet het geval is geweest.

## 6 Sociaal-psychologische kenmerken als verklaring

### 6.1 De algemene gedachte

Verschillen in achtergrond van individuen mogen er betrekkelijk weinig toe doen als we het hebben over het vertrouwen in de rechtspraak, ze leiden wel degelijk tot verschillende ervaringswerelden waarin mensen leven. Die laatste verschillen leiden tot verschillende houdingen, opvattingen of sentimenten. We zagen bijvoorbeeld zojuist dat mensen met een hogere opleiding meer vertrouwen in de rechter hebben dan mensen met een lagere opleiding. Dit zou verklaard kunnen worden doordat mensen met een lagere opleiding een lagere kennis van het systeem hebben. Gebrek aan kennis kan leiden tot een hogere mate van cynisme ten aanzien van de overheid of een kleiner vertrouwen zelf enige invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken in de rechtspraak. Het zouden uiteindelijk deze houdingen kunnen zijn die leiden tot verschillen in vertrouwen. Dat is de veronderstelling die in deze paragraaf op zijn empirische geldigheid getoetst wordt. Verschillende houdingen – gezamenlijk aangeduid als sociaal-psychologische kenmerken – worden hieronder gerelateerd aan het vertrouwen in de rechtspraak.

### 6.2 Specifieke houdingskenmerken

#### Politieke voorkeuren

Inzake politieke voorkeuren van burgers is het goed om een onderscheid te maken tussen de voorkeuren ten opzichte van een *specifiek issue* en de meer *structurele voorkeuren*. De relevantie van een issue kan door de tijd heen sterk variëren; wat gisteren van belang was, hoeft dat vandaag niet langer meer te zijn.

Vaak worden de politieke voorkeuren dan ook weergegeven via de politieke *links-rechtsdimensie*, die de voorkeuren zou inkaderen. Er zijn echter twee problemen met deze benadering. Ten eerste is conceptueel niet erg duidelijk wat dit onderscheid inhoudt. Sommige auteurs stellen dat de links-rechtsdimensie alle mogelijke issues omvat - van euthanasie tot economie en van culturele tot staatsrechtelijke issues- andere geven er een heel specifieke invulling aan.<sup>6</sup> Ten tweede is binnen de Europese context de betekenis van dit onderscheid ook bepaald niet eenduidig.

Analyse van het NKO-materiaal laat zien dat er sprake is van een in de loop van de tijd qua sterkte toenemende samenhang tussen plaatsing op de links-rechtsdimensie en

<sup>6</sup> Zo werden in Nederland in de eerste helft van de twintigste eeuw confessionele partijen als 'rechts' betiteld en niet-confessionele partijen als 'links'. Later kreeg de links-rechts dimensie een economische invulling. Links stond symbool voor staatsingrijpen in de economie, rechts voor vrije marktwerking (Lipschits 1969). Naast deze twee labels zijn er op individueel niveau (in het NKO) nog veel andere betekenissen te onderkennen (Pellikaan 2002).

vertrouwen in de rechters: hoe rechtser de respondent zichzelf noemt, hoe minder vertrouwen hij uit in de rechter. Toch is de samenhang niet lineair. Als men zich de schaal voorstelt als een continuüm van 1 (extreem links) tot 10 (extreem rechts) dan plaatsen de mensen met het minste vertrouwen in de rechtspraak zichzelf op zowel de beide polen van de schaal (1, 9, 10) én – wellicht onverwachts – in het midden (5). Het meest vertrouwend zijn de mensen die zich links van het midden (2 – 4) positioneren.

Een minder problematische meting van politieke voorkeuren vormt de partijvoorkeur. Uit de NKO's blijkt echter geen eenduidige relatie tussen partijvoorkeur en vertrouwen in de rechter. In 1998 werd in het geheel geen significante relatie gevonden. In 2002 en 2003 was er wel een relatie. Op de partijen GroenLinks, D66 en in mindere mate ook PvdA, VVD en SP werd gestemd door mensen die veel vertrouwen hebben in de rechters<sup>7</sup>. Mensen met weinig vertrouwen in de rechters hebben gestemd op met name LPF, SGP en overige (niet gerepresenteerde) partijen of in het geheel niet gestemd (zie tabel 8).

**Tabel 8: Stemmers met (tamelijk) veel vertrouwen in de rechters (in procenten), uitgesplitst naar partij 2002-2003**

partij	2002	2003
CDA	73	71
PvdA	78	82
VVD	75	76
SP	75	75
GroenLinks	87	86
LPF	59	47
D66	90	84
CU	77	79
SGP	52	53
LN	100	63
overige partijen	22	-
niet-stemmers	55	49

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2002, 2003.

## Tevredenheid

Het is een nogal voor de hand liggende gedachte dat mensen een politiek systeem of politieke instituties beoordelen op hun resultaat. Naarmate zij de effecten positief waarderen zullen ze meer vertrouwen hebben in die instituties. Om vertrouwen in de rechtspraak te verklaren zou dientengevolge van vragen gebruik gemaakt moeten worden waarin wordt gevraagd naar het oordeel over het functioneren van (een facet van) het rechtssysteem. Over zulke vragen (en antwoorden daarop) beschikken we helaas niet. Wel kunnen we gebruik maken van (1) vragen over het functioneren van politieke instituties (de democratie, de regering, de EU) en (2) vragen over de meer algemene factor persoonlijke levenstevredenheid.

Zowel in de nationale bronnen (NKO's) als in de Europese (EVS) worden significante relaties gevonden tussen het oordeel over het functioneren van politieke instituties en het vertrouwen in de rechtspraak. Maar deze samenhangen verdwijnen als wordt gecontroleerd voor de invloed van het vertrouwen in instituties. Hetzelfde geldt voor de analyse van de samenhang tussen tevredenheid over het eigen leven in het algemeen en het vertrouwen in de rechtspraak. Ook dat is, zo gesteld, echter een schijnverband. Zoals al eerder opgemerkt loopt de invloed ook hier via het algemene institutionele vertrouwen.

Toch is daarmee de kous niet af want de vragen zijn nogal globaal van aard. Uit onderzoeksbronnen die meer specifiek gericht zijn op justitiële (en gerechtelijke) instituties zijn aanwijzingen te halen dat er een samenhang bestaat tussen het functioneren van rechters of van het rechtssysteem en het vertrouwen van burgers daarin. Daarop kom ik in paragraaf 8 nog op terug.

## Politiek cynisme

Politiek cynisme is de houding volgens welke politiek draait om (verhuld) eigenbelang. Cynisme botst met het concept 'vertrouwen' in tweeërlei opzicht. Twee belangrijke componenten van het concept vertrouwen zijn 'competence' en 'caring' (Kasperson et al. 1992). 'Competence' is het idee dat het object van vertrouwen ook capabel is om aan zijn verantwoordelijkheden te voldoen. 'Caring' is het idee dat het object van vertrouwen laat zien waarde te hechten aan degenen die hun vertrouwen schenken. Iemand die politiek cynisch is, zal denken dat politici hun eigenbelang nastreven in plaats van het landsbelang (wat botst met commitment). Daarnaast zal de cynicus denken dat politici niet competent genoeg zijn om hun taken goed te vervullen (wat botst met caring). We kunnen dan ook verwachten dat de relatie tussen politiek cynisme en het vertrouwen in de rechters negatief is: meer cynisme gaat gepaard met minder vertrouwen.

<sup>7</sup> Dit geldt ook voor Leefbaar Nederland, maar de kleine N (20) maakt deze uitslag weinig betrouwbaar.

In de NKO's is een drietal vragen gesteld die gezamenlijk verwijzen naar het politiek cynisme van de respondent.<sup>8</sup> De antwoorden hangen voldoende samen om er een schaal van te kunnen maken. De relatie tussen politiek cynisme en het vertrouwen in de rechters is zowel in 1998 als in 2002 matig maar in de veronderstelde richting. Van de mensen die politiek cynisch zijn heeft 60 procent (tamelijk) veel vertrouwen in de rechters, wat een beduidend lager percentage is dan de 84 procent van de mensen die niet of nauwelijks politiek cynisch zijn.<sup>9</sup>

### Politiek zelfvertrouwen

Het concept 'politiek zelfvertrouwen' verwijst naar de vermeende macht van een respondent om het politieke stelsel in de door hem gewenste richting te beïnvloeden. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen intern en extern zelfvertrouwen. *Intern* politiek zelfvertrouwen is het gevoel van macht of invloed (grip op de omgeving) waarbij de oorzaak wordt gezocht bij de persoon van de respondent zelf: de respondent acht zich capabel het politieke systeem daadwerkelijk te beïnvloeden. *Extern* politiek zelfvertrouwen is het gevoel van macht of invloed, dat wordt veroorzaakt door eigenschappen van de omgeving; bijvoorbeeld omdat het politieke systeem open is voor invloeden (regeerders en vertegenwoordigers luisteren naar de burgers). Mensen met een gering politiek zelfvertrouwen zullen denken dat zij – door eigen gebreken of door het systeem – niet in staat zijn om de politiek te beïnvloeden. Deze opvatting staat haaks op een derde component van vertrouwen die Kasperson et al. (1992) onderscheiden, te weten 'commitment'. Commitment is het idee dat degene die wordt vertrouwd (het object van vertrouwen) op één of andere manier gebonden is om zich in te zetten voor het doel waarvoor hij is aangesteld. Mensen met een hoog (extern) zelfvertrouwen zullen van mening zijn dat politici (door het systeem) gebonden worden, en dus eerder geneigd zijn vertrouwen te schenken aan de politiek. Mensen met een gering zelfvertrouwen gaan er echter van uit dat ze niet in staat zijn de politiek te beïnvloeden, wellicht zelfs dat het politieke systeem dit niet toelaat. De verwachting is dan ook dat de laatsten geneigd zullen zijn minder vertrouwen te hebben in de rechtspraak.

<sup>8</sup> Het betreft drie stellingen - politici beloven meer dan ze waar kunnen maken; ministers zijn voornamelijk bezig met het eigenbelang en vrienden zijn belangrijker dan vaardigheden om kamerlid te worden – waarvan de respondent moest aangeven in welke mate men het daarmee (on)eens was.

<sup>9</sup> De relatie wordt een stuk zwakker (zonder te verdwijnen) wanneer rekening wordt gehouden met de invloed van vertrouwen in instituties in het algemeen. De oorzaak hiervan ligt waarschijnlijk in het feit dat de cynisme-vragen vooral gericht zijn op regering en parlement, en niet op de rechter. De relatie tussen politiek cynisme en vertrouwen in algemene (voornamelijk politieke) instituties in het algemeen is daarom sterker dan de relatie met vertrouwen in de rechter.

In de NKO's zijn vragen opgenomen op basis waarvan het externe politieke zelfvertrouwen van respondenten vast kon worden gesteld. In 1998 en in 2002 was er een verband tussen het vertrouwen in de rechter en dat zelfvertrouwen: hoe geringer, hoe minder vertrouwen er was in de rechter. In 2002 zei 60 procent van de mensen met een gering extern zelfvertrouwen veel vertrouwen te hebben in de rechters terwijl dit voor 83 procent van de mensen met een hoog zelfvertrouwen gold. Ook gecontroleerd voor institutioneel vertrouwen bleef de relatie bestaan.

### Angsten

Dekker (2003) heeft op basis van data van de Eurobarometer aangetoond dat er in Nederland tussen algemeen institutioneel vertrouwen en angst een zwakke en negatieve relatie bestaat. Wie over het algemeen genomen meer angsten heeft, is geneigd minder vertrouwen te hebben in instituties. De vraag is echter in hoeverre dit patroon ook wordt teruggevonden wanneer wordt gekeken naar de relatie tussen angsten en het meer specifieke vertrouwen in het rechtssysteem.

Voor slechts weinig landen in West-Europa blijkt er een verband te bestaan tussen angst en vertrouwen in het rechtssysteem. Nederland is echter een uitzondering: de correlaties tussen vertrouwen in de rechter enerzijds en de angst voor etnische conflicten, voor terrorisme en voor georganiseerde misdaad anderzijds zijn significant en matig sterk. Steeds geldt hierbij: hoe groter de angst, hoe lager het vertrouwen. De relatie is dus negatief. Nederland is overigens het enige land in West-Europa waar een relatie is gevonden tussen de angst voor terrorisme en het vertrouwen in het rechtssysteem.

### Anomie

Van de moderne samenleving wordt wel gezegd dat door modernisering en individualisering mensen niet langer gebonden zijn door gemeenschappelijke normen en waarden. De begrippen goed en kwaad hebben niet langer een duidelijke of gemeenschappelijke betekenis, hetgeen heeft geleid tot anomie: de samenleving legt te veel nadruk op bepaalde middelen (zoals geldgewin) die daarmee doel op zich zijn geworden (Merton 1957). Er is geen evenwicht tussen het succes (geldgewin) en de bevrediging die het meebrengt. Bovendien heerst er een onevenwichtigheid tussen de culturele doelen en de institutionele middelen om deze te bereiken.

In het NKO 2003 zijn stellingen voorgelegd over de betekenis van goed en kwaad. De eerste hiervan is: *'Er zijn zoveel verschillende opvattingen over wat goed en wat verkeerd is, dat je soms niet meer weet waar je aan toe bent.'* De tweede is: *'Alles verandert heden ten dage zo snel, dat men vaak nauwelijks meer weet wat goed en wat slecht is.'* Mensen die het met de eerste stelling eens zijn, zijn geneigd weinig vertrouwen te hebben in de rechters. Mensen die het met de tweede stelling eens zijn, zijn eveneens geneigd weinig vertrouwen te hebben in de rechters. Ook hier komt een verband naar voren waarbij een grotere onzekerheid (in dit geval over de betekenis van goed en kwaad) gerelateerd is aan een groter wantrouwen tegenover de rechter.

### **(Politieke) betrokkenheid**

Ten slotte aandacht voor de relatie tussen het vertrouwen in de rechtspraak en (politieke) betrokkenheid. De richting van de relatie staat hierbij niet al van tevoren vast: een laag (of hoog) vertrouwen kan de oorzaak zijn van weinig (of veel) betrokkenheid en activisme, maar ook het gevolg ervan. Omdat iemand weinig vertrouwen heeft, zal hij of zij bijvoorbeeld niet protesteren, stemmen of een minister bellen. Of is het dat juist iemand die nooit protesteert, belt of stemt en weinig betrokken is geen binding krijgt met het systeem en juist daardoor geen vertrouwen ontwikkelt? In deze paragraaf wordt er van uitgegaan dat betrokkenheid zich kan uiten via interesses in politieke onderwerpen en via ondernomen activiteiten.

*Politieke interesse* lijkt op het eerste gezicht sterk samen te hangen met het vertrouwen in de rechters. Zo blijkt uit het NKO dat 72 procent van de mensen die zeggen geïnteresseerd te zijn in politieke onderwerpen, vertrouwen in de rechter hebben. Van de mensen die zeggen niet geïnteresseerd te zijn, is dat 56 procent. Gecontroleerd voor het algemene institutionele valt de relatie echter weg.

Er zijn enkele minimale *'activiteiten'* die aangeven dat een persoon zich betrokken voelt bij het (politieke) systeem. De respondent voelt zich aanhanger van een partij of vereniging, is wellicht zelfs een lidmaatschap aangegaan bij een partij of vereniging, stemt tijdens verkiezingen. Uit de NKO's van 1998 en 2002 blijkt dat er een zwakke relatie is tussen je aanhanger voelen van een partij en vertrouwen hebben in de rechter. Mensen met een hoger vertrouwen in de rechters zijn eerder geneigd zich aanhanger te voelen van een politieke partij (in 2002: 39%) dan mensen met een laag vertrouwen in de rechter (28%). Er is geen significante relatie tussen het vertrouwen in de rechter en het lidmaatschap van een politieke partij. Ook is het vertrouwen niet gerelateerd aan het lidmaatschap van andere typen verenigingen.

Het al dan niet uitbrengen van een stem tijdens de verkiezingen levert wél een significante relatie op met het vertrouwen in de rechter. In 2002 waren mensen met een hoger vertrouwen in de rechter eerder geneigd te stemmen (84%) dan mensen met een lager vertrouwen (70%). Ook dit verband valt gecontroleerd voor algemeen institutioneel vertrouwen echter grotendeels weg.

Al met al blijkt de factor betrokkenheid weinig gerelateerd te zijn aan het vertrouwen in de rechtspraak.

### **6.3 Een afweging van sociaal-psychologische factoren**

Hierboven zijn een aantal sociaal-psychologische kenmerken geïntroduceerd. Samen hebben een verklaringskracht van maar liefst 20 procent. Dit is exclusief het algemeen (institutioneel en intermenselijk) vertrouwen. Een drietal kenmerken blijkt bijzonder sterk bij te dragen aan die verklaring: politiek cynisme, de tevredenheid met de democratie en de partijkeuze tijdens de verkiezingen.

## 7 Het belang van de verschillende verklaringen afgewogen

In de voorgaande paragrafen is een viertal factoren ter verklaring van het vertrouwen in de rechtspraak geïntroduceerd. De eerste factor is die van *het algemeen vertrouwen*. Het idee is dat het vertrouwen in de rechters grotendeels voortvloeit uit (intermenselijk of institutioneel) vertrouwen in het algemeen. De tweede factor bestaat uit *sociaal-demografische* kenmerken. De derde factor is het *mediagebruik* van burgers. De vierde factor, ten slotte, draait om *sociaal-psychologische kenmerken*. Voor elk van deze factoren kon afzonderlijk aangegeven worden in welke mate ze het vertrouwen in de rechtspraak verklaren. De factor van vertrouwen verklaart 16 procent van het vertrouwen in de rechtspraak. De sociaal-demografische factor verklaart 12 procent van de variantie. De factor van mediagebruik draagt zo'n 5 procent bij. Het sociaal-psychologische model, ten slotte, verklaart 20 procent van het vertrouwen in de rechtspraak

Het is mogelijk om al deze factoren samen te voegen in één model, om zo na te gaan welke factoren het meest van belang zijn. Dat is hieronder gedaan. Niet alle losse variabelen kunnen daarbij opgenomen worden in het model, aangezien de vragen in verschillende onderzoeken zijn gesteld.<sup>10</sup> De resultaten van het uiteindelijke model en de toelichting daarop treft men aan in box 3 (blz. 41). Het blijkt dat het algemeen *institutioneel vertrouwen* met afstand de belangrijkste factor is bij het verklaren van het vertrouwen in de rechtspraak. Daarna volgen factoren als *tevredenheid met het functioneren van de democratie* en vervolgens *intermenselijk vertrouwen*, *opleiding*, het *aanhanger zijn van een politieke partij* en het *kijken naar het NOS-journaal*. Gezamenlijk verklaren de significante factoren 30 procent van het vertrouwen. Op het eerste gezicht is dit percentage niet zo groot, maar dan houdt men geen rekening met het algemene beeld in sociale wetenschappen. Een verklaringsmodel haalt slechts zelden een verklaringkracht van 50 % of meer. De verklaringkracht van de variabelen is dus van respectabele grootte.

<sup>10</sup> Omdat de meeste relevante vragen zijn gesteld in het NK0 2002 zullen de vier factoren invulling krijgen aan de hand van de toen gebruikte vragenlijst. In herinnering wordt gebracht dat in het NK0 2002 het vertrouwen in de rechter niet gerelateerd is aan opvattingen over en ervaringen met justitie.

### Box 3

#### Vier modellen in combinatie

De onderstaande tabel presenteert de uitkomst van een statistische analyse waarin op basis van een en hetzelfde onderzoeksbestand alle relevante factoren uit de in het voorgaande toegelichte vier modellen zijn betrokken. Op die manier wordt nagegaan welke kenmerken in welke mate bijdragen tot de verklaring van het vertrouwen in de rechtspraak.

Twee technische opmerkingen hierbij. Na de samenvoeging van de factoren vielen enkele variabelen weg als significante voorspellers. Het betreft: de variabelen die wijzen op de *politieke partij waarop is gestemd*, en *extern zelfvertrouwen*. Deze variabelen hebben dus geen toegevoegde waarde bij het voorspellen van het vertrouwen in de rechtspraak. Alle in de analyse betrokken variabelen zijn gedichotomiseerd.

Een opmerking ten behoeve van het lezen van de tabel. De vermelde cijfers zijn *kansverhoudingen*. Kansverhoudingen groter dan 1 geven aan dat een hogere score van die variabele leidt tot een *toename* van het vertrouwen in de rechtspraak; een lagere score dan 1 geeft aan dat een hogere score van die variabele leidt tot een *afname*. Hoe verder een getal van de 1 vandaan is (positief of negatief), hoe groter de invloed van de variabele is op het vertrouwen in de rechtspraak.

#### Vier modellen en het vertrouwen in de rechters 2002

	<i>Regressiemodel 4 modellen</i>
algemeen institutioneel vertrouwen	3,2 **
intermenselijk vertrouwen	1,6 **
opleiding	1,6 **
leeftijd	0,6 **
geslacht (m/v)	0,6 **
religie	
- rooms-katholiek	n.s.
- Nederlands hervormd	0,4 **
- gereformeerd	0,5 **
- overige religies	0,4 **
lezen van de Telegraaf	0,6 **
kijken naar Het Nieuws van SBS6	0,7 *
kijken naar NOS-journaal	1,4 *
gestemd op politieke partij	n.s.
evaluatie werkgelegenheidsbeleid	n.s.
tevredenheid met functioneren democratie	2,1 **
extern politiek zelfvertrouwen	n.s.
politiek cynisme	0,5 **
aanhanger politieke partij	1,5 **
verklaringskracht: R <sup>2</sup> <sup>b</sup>	0,30

\* Significantie:  $p \leq 0.05$  ; \*\* Significantie:  $p \leq 0.01$

<sup>b</sup> Nagelkerke R-square.

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2002, gewogen resultaten.

## 8 Verklarende factoren specifiek voor Justitie en rechtspraak

### 8.1 Twee specifieke onderzoeken

Een belangrijke beperking van de voorgaande analyses vormt het feit dat de data ontleend zijn aan onderzoeken die niet specifiek gericht zijn op het terrein van justitie. Hierdoor blijven de drie verklaringsmodellen erg algemeen en weinig toegespitst op het vertrouwen in de rechtspraak. In deze paragraaf wordt deze leemte opgevuld door middel van analyses van twee onderzoeken die wel gericht zijn op het Nederlandse justitiële systeem: de Justitie Issue Monitor (JIM) van het Ministerie van Justitie (zie Box 4) en Kwaliteit van de Quartaire Sector (KQS) van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

In deze paragraaf zal eerst worden aangegeven welke verwachte relaties ontkracht kunnen worden. Vervolgens zal in een drietal paragrafen worden gekeken naar relaties die wel degelijk zijn gevonden op het terrein van zorgvuldigheid, bestraffing en het rechtssysteem.

### 8.2 Onterechte verwachtingen

Laten we beginnen een aantal mythes over het oordeel over de rechtspraak te ontcrachten. Vaak treft men in toespraken of beleidsplannen uitspraken aan over factoren waarvan men veronderstelt dat die het vertrouwen van de burger in de rechtspraak verkleinen dan wel vergroten. Niet zelden gaat het om verwachtingen die slechts gebaseerd zijn op wat heet een redelijk vermoeden, echt empirisch getoetst zijn die samenhangen doorgaans niet. Het is goed om dat toch eens te doen (zie tabel 9).<sup>11</sup>

#### Box 4

##### Justitie Issue Monitor (JIM)

De vragenlijst van de Justitie Issue Monitor is - ten gevolge van de gekozen opzet - over de verschillende peilingen bezien weinig constant. Constant zijn de achtergrondvariabelen van de respondenten en twee stellingen waarvan men moet aangeven of men het daarmee al dan niet eens is. Het gaat om de stellingen 'Criminelen worden in Nederland te licht gestraft' en 'De rechters in Nederland doen hun werk goed'. Die laatste stelling is hier gebruikt.

Gegeven deze opzet kan geen enkele factor veelvuldig in verband worden gebracht met de beantwoording van de vraag naar het functioneren van de rechter. De relatieve invloeden van veel verschillende variabelen kunnen niet in één model worden opgenomen, waardoor de beschrijving van relaties enigszins impressionistisch blijft.

Dit wordt des te meer problematisch, doordat de monitor per keer maximaal 400 (wisselende) respondenten ondervraagt. Een vraag die slechts eenmalig is gesteld - en dat zijn de meeste - zal vanwege de kleine steekproefgrootte dan ook al gauw niet-significant correleren.

Per peiling van JIM is een analyse uitgevoerd, op basis waarvan bepaald kon worden óf en hoe sterk de verschillende variabelen correleerden met de opvatting over het functioneren van de rechters. De uitkomsten daarvan treft men aan in tabel 9 waarin de kolommen de verschillende peilingen weergeven. Uit die tabel blijkt dat in de metingen na april 2002 steeds minder vragen waren opgenomen in de JIM die relevant zijn voor ons onderzoek en significant correleerden met de functioneringsvraag. In de laatste peilingen was de nadruk van de JIM verschoven van het meten van opvattingen over de rechtsgang naar het meten van opvattingen over immigratie en integratie. Als gevolg van deze verschuiving daalde de verklaringskracht van de modellen van 20 à 30 procent in de 'vroege' peilingen tot gemiddeld minder dan 10 procent in de recentere peilingen.

<sup>11</sup> Enige voorzichtigheid is geboden want gezien de steekproefgrootte is het niet goed mogelijk om niet-significante uitkomsten volledig af te schrijven (door de kleine N zijn relaties al gauw niet-significant). Toch lijkt een aantal theoretisch verwachte relaties niet te worden aangetroffen. Ze kunnen (met een voorbehoud voor de steekproefgrootte) als niet-significant worden beoordeeld.



Tabel 9: Opvattingen over justitie en de stelling 'De rechters in Nederland doen hun werk goed' 1999-2003: (relatieve kansverhoudingen)<sup>a</sup>

Als je in Nederland je recht wilt halen, kan dat (mee eens)
Rechtszaken zijn zonder advocaat moeilijker te snappen omdat je dan minder kans hebt vrijgesproken te worden (mee eens)
Moet Nederlandse rechter rekening houden met de culturele achtergrond van een buitenlandse dader? (ja)
De rechterlijke macht sluit voldoende aan bij de samenleving (mee eens)
Mag een rechter een nevenfunctie hebben? (ja)
Vindt u dat de toegankelijkheid van de rechtspraak het afgelopen jaar groter is geworden of kleiner? (groter)
De rechters werken in Nederland heel zorgvuldig (mee eens)
Bij rechtszaken worden teveel fouten gemaakt (mee eens)
In Nederland duurt het altijd te lang tot een rechtszaak is afgehandeld (mee eens)
Hoe belangrijk vindt u het dat civiele zaken sneller worden afgehandeld? (belangrijk)
Hoe belangrijk vindt u het dat bestuursrechtelijke zaken sneller worden afgehandeld? (positief)
Criminelen worden in Nederland te licht gestraft (mee eens)
Schikkingen met verdachten zijn een goed middel tegen de hoge werkdruk van de rechter (mee eens)
Wat vindt u van het idee om twee of meer gevangenen in één cel te plaatsen? (positief)
Vervroegde invrijheidsstelling moet helemaal worden afgeschaft (mee eens)
De overheid doet voldoende om de jeugdcriminaliteit aan te pakken (mee eens)
De overheid doet voldoende aan de bestrijding van zedendelicten, zoals kindermisbruik (mee eens)
Verklaringskracht R <sup>2b</sup>

\* Significantie:  $p \leq 0,05$ ; \*\*  $p \leq 0,01$

<sup>a</sup> Zie voor de uitleg van de betekenis van de kansverhoudingen de tekst in box 3.

Bron: Justitie Issue Monitor

nov '99	jan '00	mrt '00	mei '00	jul '00	okt '00	dec '00	feb '01	mei '01	apr '02	jul '02	nov '02	apr '03
2,7**	3,5**				3,0**		1,8*					
				4,3*								
								2,0**				
	3,3**						n.s.					
						1,6*						
	1,8*	n.s.			n.s.		n.s.					
4,4**				7,5**								
0,4**												
n.s.	n.s.							0,5*				
	n.s.							0,6*				
								0,5*				
n.s.	0,5**	0,3**	n.s.	n.s.	0,5**	0,5**	n.s.	0,5**	0,4**	0,6*	n.s.	0,5**
										2,2**		
											0,3**	
	0,6*											
n.s.	2,1*	n.s.	2,0*	2,1*	3,7**	1,8*	n.s.	2,1**				
n.s.	n.s.	2,7**	2,5**	n.s.	n.s.	2,1**	1,8*	n.s.				
0,30	0,31	0,21	0,11	0,29	0,19	0,15	0,11	0,10	0,05	0,07	0,07	0,03

Zo is er allereerst de verwachting over het effect van rechterlijke *nevenfuncties*. Op theoretische gronden zou het toestaan van nevenfuncties zou zowel positief als negatief gerelateerd kunnen zijn aan het vertrouwen in de rechters. Door nevenfuncties toe te staan kan de aansluiting van de rechter bij de samenleving vergroot worden, en diens functioneren daardoor verbeteren. Anderzijds kan de rechter door zijn nevenfuncties partijdig gaan oordelen en zouden mensen wellicht niet langer gelijk berecht worden. Analyse van JIM levert echter geen bevestiging van een van beide relaties op.<sup>12</sup> Ondanks alle discussie over het toestaan van nevenfuncties, lijkt het niet van belang in verband met het vertrouwen in de rechtspraak.<sup>13</sup>

Een tweede hypothese betreft de relatie tussen het hebben van *contact met een rechtbank* en het oordeel over de rechters. Enerzijds is het mogelijk dat mensen met minder vertrouwen in de rechters dientengevolge bijvoorbeeld minder snel naar de politie of de rechter stappen en dus minder contact hebben. Anderzijds is het mogelijk dat juist mensen die contact hebben met de rechter hun oordeel aanpassen aan hun ervaringen. Uit JIM komt echter naar voren dat het hebben van contact op zich geen verband heeft met het oordeel over de rechters. De *tevredenheid* met dat contact is daarentegen wel degelijk significant gerelateerd aan het algemene oordeel over het functioneren van rechters.<sup>14</sup> Mensen die niet tevreden zijn met de wijze waarop de rechtbank met hun zaak omging, zijn geneigd in het algemeen negatiever te oordelen over de rechters (30% is het met de stelling eens dat de rechters in Nederland hun werk goed doen), dan mensen die tevreden zijn met de rechtbank (66% is het eens met de stelling).

Ten derde is er de vaak beweerde samenhang tussen de *openheid van de informatie-verstrekking* door de rechtbank en het vertrouwen van de burgers. Uit de beschikbare data blijkt die samenhang eveneens niet. Mensen die van mening zijn dat de rechter goed functioneert, oordelen niet positiever over de openheid van de rechterlijke macht dan mensen die negatiever over het rechterlijk functioneren oordelen. Welke positieve effecten openheid van informatie dan ook mag hebben, een groter vertrouwen van de burger is er niet één van.

<sup>12</sup> Weliswaar correleert de vraag of een rechter een nevenfunctie mag hebben in JIM 26 positief met het oordeel over rechters. In andere datasets correleert een soortgelijke vraag echter niet significant. Ook de vervolgvraag (welke nevenfuncties zou een rechter wel en niet mogen vervullen) correleert niet significant.

<sup>13</sup> Hoewel er geen relatie is tussen vertrouwen en het hebben van nevenfuncties, is er blijkens het NKO 2002 wel degelijk een verband tussen het idee van corruptie bij de rechterlijke macht en het vertrouwen. Van de mensen die menen dat corruptie vaak voorkomt, heeft 57 procent vertrouwen in de rechter, terwijl dat bij de mensen die menen dat corruptie zelden voorkomt 76 procent is. Hoe meer men van mening is dat corruptie (vaak) voorkomt in Nederland, hoe lager het vertrouwen.

<sup>14</sup> Er dient wel gewezen te worden op het gering aantal respondenten (slechts 55) waarop deze bevinding rust.

### 8.3 Zorgvuldigheid

Er blijkt wél een sterke relatie te zijn tussen het oordeel over de rechtspraak en het oordeel over de zorgvuldigheid van de rechters in Nederland. Mensen die slecht oordelen over de rechters, zijn sterk geneigd te vinden dat rechters niet zorgvuldig werken. Dat blijkt ook uit een andere vraag die eenmalig is gesteld: een slecht oordeel over de rechters hangt samen met de mening dat bij rechtszaken teveel fouten worden gemaakt.

### 8.4 Het Nederlandse strafrechtelijk systeem

Wanneer mensen wordt gevraagd naar hun opvatting over justitie of de rechtspraak, is vaak één element ervan die het beeld bepaalt. Het meest in het oog springende onderdeel van de rechtspraak is het strafrecht. Van belang is het om na te gaan of (en zo ja, in welke mate) er in de perceptie van de burger inderdaad een sterke samenhang is tussen strafrecht en rechtspraak.

Sterk gerelateerd aan het oordeel over het werk van rechters blijkt de *opvatting over bestraffing*. Mensen die van mening zijn dat in Nederland te licht wordt gestraft, zijn over het algemeen de mening toegedaan dat rechters niet goed hun werk doen. Mensen die het werk van rechters als slecht beoordelen, zijn geneigd schikkingen af te wijzen. Ze staan positief tegen het voorstel om twee gevangenen in één cel te plaatsen en hebben de voorkeur om vervroegde invrijheidsstelling af te schaffen.

Deze relatie tussen bestraffing en het oordeel over de rechters wordt ook bevestigd door gegevens uit het NKO 2003. Daarin kwam naar voren, dat mensen die vinden dat momenteel te licht wordt gestraft, geneigd zijn weinig vertrouwen te hebben in de rechter. Ook mensen die vinden dat de doodstraf weer (deels) ingevoerd zou moeten worden, zijn geneigd weinig vertrouwen te hebben in de rechter. Vooral de eerste relatie is naar verhouding sterk. Daarnaast hebben mensen die vinden dat meer aandacht moet worden besteed aan de misdaad, minder vertrouwen in de rechter. Van de mensen die vinden dat de overheid harder moet optreden tegen misdaad, heeft 56 procent weinig vertrouwen, tegenover 78 procent van de mensen die vinden dat de overheid te hard optreedt.

Uit het KQS-onderzoek blijkt dat de het oordeel over betrouwbaarheid en eerlijkheid van de rechter sterk samenhangt met de opvattingen over het strafsysteem (zie tabel 10). Mensen die van mening zijn dat de gevangenis niet afschrikt, dat het strafrechtelijke systeem traag in de afhandeling is of te weinig rekening houdt met het slachtoffer, zijn geneigd de rechters minder betrouwbaar te vinden.

Daarnaast blijkt de opvatting over de eerlijkheid en betrouwbaarheid van de rechters ook samen te hangen met een tweetal andere variabelen. Wie van mening is dat de overheid te weinig aan *criminaliteitsbestrijding* doet, is geneigd de rechter minder betrouwbaar te vinden (55% noemt de rechter eerlijk en betrouwbaar) dan mensen die het met die stelling oneens zijn (59%).

Wie de bescherming tegen criminaliteit ook als een *eigen taak* ziet (en die verantwoordelijkheid dus niet louter bij de overheid/bij het rechtssysteem legt) is geneigd de rechter als eerlijk en betrouwbaar te karakteriseren (63%). Wie vindt dat de bescherming tegen criminaliteit niet mede een eigen taak is, is geneigd de rechters minder eerlijk en betrouwbaar te vinden (40%). Mensen die de bescherming tegen criminaliteit als een gedeelde taak zien, zullen niet alle verantwoordelijkheid bij justitie (en de rechter) leggen en misdaad zien als een complex probleem. Dientengevolge zullen deze mensen in het geval van een gebrekkige aanpak van de criminaliteit dit de rechters niet volledig aanrekenen.

De ervaringen van burgers met het rechtssysteem blijken niet direct gerelateerd aan de vermeende eerlijkheid en betrouwbaarheid van de rechter; gecontroleerd voor andere variabelen valt de relatie weg. De ervaringen met het rechtssysteem zijn echter wel sterk gerelateerd aan de betrouwbaarheid van de politie. Dit is eenvoudig te verklaren doordat de in de KQS gemeten ervaringen betrekking hebben op de politie en niet op contact met rechtbanken en rechters. De vermeende betrouwbaarheid van de rechters is voornamelijk gerelateerd aan de betrouwbaarheid van de politie. Van de mensen die de politie betrouwbaar vinden, vindt 81 procent ook de rechters eerlijk en betrouwbaar. Van de mensen die de politie niet eerlijk en betrouwbaar vinden is dat 36 procent. Blijkbaar maken de respondenten weinig onderscheid tussen deze twee schakels van de strafrechtketen. Niet voor niets blijkt uit analyse dat de betrouwbaarheid van de politie volgens analyse de beste voorspeller vormt van de betrouwbaarheid van de rechter (zie tabel 10).

Tabel 10: Justitie en de betrouwbaarheid van de Nederlandse rechter (relatieve kansverhoudingen) <sup>a</sup>

Stelling	Nederlandse rechter eerlijk en betrouwbaar <sup>c</sup>	Nederlandse rechter niet eerlijk betrouwbaar <sup>c</sup>	Regressiemodel KQS
de overheid zorgt goed voor de veiligheid van burgers	63%	52%	1,2 *
ik ben bereid meer belasting te betalen in ruil voor meer politie en rechters	64%	50%	1,5 **
de Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar	81%	36%	6,6 **
in de gevangenis word je zo goed verzorgd, dat dat totaal niet meer afschrikt	54%	66%	0,8 **
het strafrechtssysteem houdt onvoldoende rekening met de belangen en behoeften van het slachtoffer	60%	55%	1,4 **
bescherming tegen criminaliteit is niet alleen een taak van de overheid, maar ook van burgers zelf	63%	40%	2,0 **
het strafrechtssysteem handelt zaken niet snel en efficiënt genoeg af	56%	58%	1,2 *
Verklaringskracht: R <sup>2b</sup>			0,31

\* Significantie:  $p \leq 0.05$

\*\* Significantie:  $p \leq 0.01$

a Voor toelichting op de betekenis van de cijfers zie de tekst in box 3. Alle variabelen zijn gehercodeerd tot dichotome variabelen.

b Nagelkerke R-square.

c Percentages van mensen die het eens zijn met de stelling.

Bron: Kwaliteit van de Quartaire Sector 2002, gewogen resultaten.

## 9 De conclusies

- (1) Het vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak blijkt op de *lange termijn* bezien (tussen 1981 en 1999) sterk *gedaald* te zijn. Deze daling vond vooral plaats in de jaren negentig. De daling is geen typisch Nederlands verschijnsel: in sommige landen daalde het vertrouwen vooral in de jaren tachtig (Zweden, Groot-Brittannië, Italië), in andere met name in de jaren negentig (Nederland, Frankrijk), maar overall is het vertrouwen gedaald. Op lange termijn kan het vertrouwen in de rechtspraak, derhalve behoorlijk fluctueren.
- Op de *middellange termijn* – we praten nu over jaren in plaats van over decennia – is het vertrouwen in de rechtspraak in ons land eveneens aan verandering onderhevig. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek valt af te leiden dat het vertrouwen in de rechters tussen 1998 en 2003 weinig is veranderd, maar de data van de Eurobarometer laten zien dat het vertrouwen in het rechtssysteem tussen 1997 en 2002 in Nederland en in heel West-Europa (uitgezonderd Frankrijk) licht is *gestegen*. Het patroon lijkt dus te zijn dat na een decennium van dalend vertrouwen (begin jaren negentig) het vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak de laatste jaren weer stijgende is. Over de ontwikkeling op de *korte termijn* – we spreken over maanden of kwartalen – bestaat weinig zekerheid. Door de opzet van de Justitie Issue Monitor is het moeilijk een juiste inschatting te maken van het vertrouwensniveau.<sup>15</sup>
- (2) Te concluderen valt dat het vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak sterk samenhangt met het vertrouwen in andere *overheidsinstellingen*, zoals het parlement, de ambtenarij en met name de politie. Het is dan ook de vraag in hoeverre de respondenten een onderscheid maken tussen het vertrouwen in (functioneren van) de politie en het vertrouwen in (functioneren van) de rechtspraak. De rechtspraak wordt in Nederland voornamelijk beschouwd als een nationale overheidsorganisatie, en niet als een autoritaire organisatie als kerk en leger. Dat laatste is in Zuid-Europese landen en in Denemarken wel het geval. Het betekent dat onvrede met het functioneren van de overheid zich vertaalt in onvrede met de rechtspraak.
- (3) De beantwoording van de vraag met welke factoren het vertrouwen in de rechtspraak samenhangt, wordt bemoeilijkt door het gefragmenteerde karakter van het onderzoeksmateriaal. Met dit voorbehoud in het achterhoofd, is er echter toch een aantal factoren gevonden die sterk samenhangen met het vertrouwen in de rechtspraak.

<sup>15</sup> Het gaat hier om macro-veranderingen. Het is mogelijk dat op verschillende momenten 50 procent van de bevolking vertrouwen zegt te hebben in de rechtspraak terwijl toch iedereen in diezelfde periode van standpunt veranderd is.

De belangrijkste van deze factoren is het algemeen *institutioneel vertrouwen* (en met name dan het vertrouwen in de politie). Wie veel vertrouwen heeft in het algemeen, zal ook veel vertrouwen hebben in de rechtspraak. Het algemeen vertrouwen is echter een moeilijk beïnvloedbare factor. Vertrouwen in de rechtspraak hangt daarnaast sterk samen met de *tevredenheid over democratie* en met (*politiek*) *cynisme*. Verder blijkt uit meerdere onderzoeken dat het vertrouwen in de rechtspraak sterk samenhangt met het *oordeel over het optreden tegen criminaliteit* en met de *bestrafning van misdaad*. Mensen die weinig vertrouwen hebben in de rechtspraak, vinden dat de overheid te zacht optreedt tegen misdaad en te lichte straffen geeft. Deze opvattingen worden echter niet veroorzaakt door de misdaad waarmee de respondent zelf de laatste jaren is geconfronteerd. Daarnaast hebben mensen met weinig vertrouwen in de rechters het beeld dat rechters *onzorgvuldig werken* (JIM) en dat er *te veel misdadigers door justitiële fouten vrijkomen* (KQS). Een laatste factor die van belang is, is het *oordeel* van burgers over hun contact met de rechtbank. Mensen die in *contact zijn gekomen met rechtbanken* en daar *positief over oordelen*, zijn geneigd om eveneens meer vertrouwen te hebben in de rechtspraak.

- (5) Van een aantal andere factoren is vastgesteld dat er geen relatie is met het vertrouwen in de rechtspraak: de *responsiviteit* van rechterlijke macht, de *toegankelijkheid* van de rechtspraak, het *oordeel over rechtsgelijkheid*, de *openheid van rechtbanken* of zelfs het *oordeel over het functioneren van de politie*. Nu past bij deze bevinding wel een slag om de arm, gegeven de zwakke statistische basis waarop de uitkomst berust, maar een relativisering van de vanzelfsprekendheid van de beleidsveronderstellingen vormen deze gegevens wel.

Keren we terug naar de woorden van mevrouw Tonkes-Gerkema. Zij zag enerzijds in de maatschappij en in de media signalen die zouden wijzen in de richting van een vertrouwenscrisis veroorzaakt door rechter-plaatsvervangers en door de schijn van partijdigheid. Anderzijds moest ze afgaande op het WRR-rapport concluderen dat het vertrouwen in de rechter opvallend hoog is gebleven dankzij een grotere openheid van de rechterlijke macht. Waar ligt nu de waarheid?

De conclusie van de WRR dat het vertrouwen in de rechtspraak relatief hoog is in Nederland, is vol te houden. Niet alleen in vergelijking met andere landen, ook in vergelijking tot het vertrouwen in andere instituties is dit het geval. Toch betekent dit absoluut niet dat dit vertrouwen ook *constant* erg hoog is, zoals de WRR stelt. Als naar de

ontwikkeling op lange termijn wordt gekeken, zien we immers dat er in de jaren negentig een sterke daling van het vertrouwen heeft plaatsgevonden. In Europees perspectief blijkt deze daling sterker te zijn geweest dan in andere landen. De daaropvolgende stijging van het vertrouwen was lager dan het Europese gemiddelde. De gevonden trends zijn dus zorgwekkender dan het WRR-rapport doet vermoeden.

Het onderzoek dat in dit artikel is gepresenteerd, spreekt de WRR ook op een tweede punt tegen: van een *direct* verband tussen vertrouwen en openheid van de rechterlijke macht lijkt immers geen sprake. Eerder geeft het bovenstaande aan dat de door mevrouw Tonkes-Gerkema waargenomen signalen serieus genomen moeten worden. Ook voor de rechterlijke macht is het van groot belang zich te realiseren dat het vertrouwen een kostbaar goed is: het wordt maar moeilijk herwonnen.

## XI Literatuuropgave

Andeweg, R.B. (1982) Dutch voters adrift: on explanations of electoral change (1963-1977). Katwijk aan zee: de auteur.

Budge, I. (2001) 'Validating the Manifesto Research Group Approach. Theoretical Assumptions and Empirical Confirmations', in M. Laver (ed.), Estimating the Policy Position of Political Actors. London: Routledge, pp. 50-65.

Converse, Ph. (1964) 'The nature of belief systems in mass publics', in D. Apter (ed.), Ideology and discontent. New York: Collier-Macmillan.

Dalton, R.J. (1999) 'Political support in advanced industrial Democracies', In: P.Norris (ed.). Critical citizens: Global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press.

Dekker, P. (2001) Vertrouwen in de overheid; een verkenning van actuele literatuur en enquêtegegevens. Tilburg: KUB/Globus (working paper).

Dekker, P. (2003) 'Angst en vertrouwen na 11 september', in: Het theorema van Thomas – Nieuwjaarsuitgave 2003. Den Haag: SCP.

Elchardus, M. & W. Smits (2002) Anatomie en oorzaken van het wantrouwen. Brussel: Vubpress.

Irwin, G & J. van Holsteyn, De kloof tussen burger en bestuur, in: J. van Holsteyn, C. Mudde (red.), Democratie in verval? Amsterdam: Boom, 2002, pp.33-49.

Inglehart, R. (1997) Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies. Princeton: Princeton University Press.

Kasperson, R.E. et al. (1992) 'Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communication risks', Journal of Social Issues, 48-4: 161-187.

Laver, M. and W.B. Hunt (1992) Policy and Party Competition. London: Routledge.

Lipschits (1969) Links en rechts in de politiek. Meppel: Boom.

Lipset, S.M. and W. Schneider (1987) The confidence gap: business, labor and government in the public mind. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Merton, R.K. (1957) Social Theory and Social Structure. New York: Free Press of Glencoe.

Metlay, D. (1999) 'Institutional Trust and Confidence: A Journey into a Conceptual Quagmire', in G. Cvetkovich & R. Löfstedt (eds.), Social Trust and the Management of Risk. London: Earthscan: pp. 100-116.

Mirrlees-Black, C. (2001) 'Confidence in the Criminal Justice System: Findings from the 2000 British Crime Survey', in Home Office Research, Development and Statistics Directorate Research Findings 137. London: Home Office.

Newton, K. and P. Norris (2000) 'Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?' in S.J. Pharr and R.D. Putnam (eds.) Disaffected Democracies. Princeton: Princeton University Press.

Norris, P. (2000) A virtuous circle: political communications in postindustrial societies. Cambridge: Cambridge University Press.

Poortinga, W. & N.F. Pidgeon (2003) 'Exploring the Dimensionality of Trust in Risk Regulation', Risk Analysis, 23: 961-972.

Putnam, Pharr & Dalton (2000), 'Trouble in the Advanced Democracies? A Quarter-Century of Declining Confidence', Journal of Democracy, 11-2: 5-25.

Renn, O. and D. Levine (1991) 'Credibility and trust in risk communication', in R.E. Kasperson and P.J.M. Stallen (eds.) Communicating Risks To The Public. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Roos, Th.A. de (2000) Het grote onbehagen: emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht. Amsterdam: De Balans.

Rothstein, B. (2001) Creating trust from above: Social capital and institutional legitimacy. Göteborg: Göteborg University.

Schuyt, K. & I. Verhoeven (2003) 'Institutioneel vertrouwen als bron van legitimiteit', Tijdschrift voor Openbaar bestuur, 13, 3:11-14

Tonkens-Gerkema (2002) Jaarrede. <http://www.verenigingvoorrechtspraak.nl/061202a2.htm>

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2002). De toekomst van de nationale rechtstaat. Den Haag, SDU.

Zaller, J.R. (1992). The Nature and origins of mass opinion. Cambridge (UK): Cambridge University Press.

