Universiteit
Leiden
The Netherlands

# Strafrecht en publieke opinie: een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie

Noyon, L.

**Citation**
Noyon, L. (2021, November 3). *Strafrecht en publieke opinie: een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie*. *Meijers-reeks*. Boom Juridisch. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3239250

| | |
|---|---|
| Version: | Publisher's Version |
| License: | Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden |
| Downloaded from: | https://hdl.handle.net/1887/3239250 |

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Strafrecht en publieke opinie.

Een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie

# Strafrecht en publieke opinie

## Een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op woensdag 3 november 2021
klokke 16.15 uur

*door*

Lucas Noyon

geboren te Amsterdam

in 1986

Promotoren: prof. mr. J.H. Crijns
prof. dr. J.W. de Keijser

Promotiecommissie: prof. mr. dr. M.M. Boone
prof. dr. J.C.J. Boutellier (Vrije Universiteit Amsterdam)
prof. mr. Y. Buruma (Radboud Universiteit Nijmegen)
prof. dr. M.L.M. Hertogh (Rijksuniversiteit Groningen)

Opmaak: AlphaZet prepress, Bodegraven

© 2021 L. Noyon | Boom juridisch

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-xxxx-xxx-x

www.boomjuridisch.nl

www.boomjuridisch.nl

*Voor Anna Noyon*

# Inhoudsopgave


Afkortingen XV

1 Inleiding 1
1.1 Inleiding 1
1.2 Probleemstelling 2
1.3 Onderzoeksvragen 4
1.4 Methoden en karakter van het onderzoek 7
1.5 Leeswijzer 8

2 Verdieping van de probleemstelling 11
2.1 Inleiding 11
2.2 Het Nederlands strafrecht en de publieke opinie: een korte geschiedenis 12
2.3 Het internationale debat: vier pleitbezorgers voor een sterkere oriëntatie op publieke opinie 16
2.4 De verhitting van het publiek discours over misdaad en straf 20
2.5 Een nieuwe configuratie van gezag 23
2.6 De subversieve invloed van de strafrechtpolitiek 28
2.7 De notie van democratie (in de 'democratische rechtsorde') 31
2.8 De rolopvatting van de verschillende actoren in de strafrechtspleging 36
2.9 Synthese: de context voor een conceptualisering van publieke opinie 39

3 Begripsbepalingen 43
3.1 Inleiding 43
3.2 Publieke opinie 43
3.2.1 Een korte genealogie van de notie van publieke opinie 44
3.2.2 Een betekenisbepaling van 'opinie' 49
3.2.3 Het 'publieke' aan publieke opinie: de opmaat tot een tweedimensionaal begrip 53
3.2.4 Een derde dimensie: de dimensie van duurzaamheid 58
3.2.5 De ontwikkeling van publieke opinie 61
3.2.6 Meningen, opvattingen, discours en debat 63
3.2.7 De conceptualisering in dit onderzoek 64
3.3 Punitief populisme en punitieve retoriek 65
3.3.1 Een genealogie van de notie van 'punitief populisme' 66
3.3.2 Populisme 69

3.3.3 Punitief populisme 71
3.3.4 De conceptualisering in dit onderzoek 72
3.4 Legitimiteit, autoriteit, gezag en macht 73
3.4.1 Een enge definitie van legitimiteit en twee ideaaltypische benaderingen 74
3.4.2 Autoriteit, gezag en macht 75
3.4.3 De conceptualisering in dit onderzoek 76
3.5 Vertrouwen, acceptatie, het onzekerheidsgat en wantrouwen 77
3.5.1 Twee noties van vertrouwen 79
3.5.2 Het onzekerheidsgat, sprongkracht en (constructief) wantrouwen 81
3.5.3 Het bevorderen van vertrouwen en faciliteren van wantrouwen 85
3.5.4 Praktische betekenis en aanverwante begrippen 86
3.5.5 De conceptualisering in dit onderzoek 87
3.6 Conclusie 88

4 Publieke opinie: de dimensie van aantallen 89
4.1 Inleiding 89
4.2 Methodologische verantwoording 90
4.3 De juridische en politieke context van opinieonderzoek 91
4.4 Het eerste domein: enquêteonderzoek naar gepercipieerde prestaties 92
4.4.1 Algemene oordelen over de rechtspraak 93
4.4.2 Oordelen over gespecificeerde prestaties van het stelsel van strafrechtspleging 96
4.4.3 Eerste tussenconclusie 99
4.5 Het tweede domein: enquêteonderzoek naar preferenties 100
4.5.1 Oordelen over de 'goede rechter' 100
4.5.2 Oordelen over beleidsmatige thema's 101
4.5.3 Oordelen over de wenselijkheid van lekeninvloed 104
4.5.4 Tweede tussenconclusie 105
4.6 Het derde domein: achtergronden bij de bevindingen van enquêteonderzoek 105
4.6.1 Groepskenmerken van respondenten in het enquêteonderzoek 105
4.6.2 Publieke kennisniveaus van criminaliteit en rechtshandhaving 108
4.6.3 De invloed van de media 111
4.6.4 Derde tussenconclusie 115
4.7 Het vierde domein: alternatieven voor de enquête 116
4.7.1 Onderzoek naar opinies over de straftoemeting: de rangordemethode 117
4.7.2 Variëren met informatie: onderzoek naar opinies over de straftoemeting 120

4.7.3 Variëren met informatie: opinieonderzoek naar beleidsmatige vragen 124
4.7.4 Vierde tussenconclusie 127
4.8 Het vijfde domein: opinieonderzoek met minimale manipulatie 128
4.8.1 Vijfde tussenconclusie 130
4.9 Conclusie 130
4.9.1 Een conclusie ten aanzien van de methodestrijd in het onderzoek naar publieke opinie 130
4.9.2 Een conclusie over de aantallendimensie van publieke opinie 136

5 Publieke opinie: de dimensie van kracht 139
5.1 Inleiding 139
5.2 Over de kracht van het enquêteonderzoek 140
5.2.1 De dominantie binnen het maatschappelijk discours 141
5.2.2 De reacties van actoren in de strafrechtspleging 143
5.2.3 Eerste deelconclusie 145
5.3 Onderzoek naar de dimensie van kracht van publieke opinie 145
5.3.1 De dominantie binnen het maatschappelijk discours 146
5.3.2 De reacties van actoren in de strafrechtspleging 150
5.3.3 Tweede deelconclusie 151
5.4 Conclusie 152
5.4.1 Een conclusie over de dimensie van kracht van publieke opinie 152
5.4.2 Een conclusie over de interactie tussen de N- en F-dimensie van publieke opinie 154

6 Perspectieven op legitimiteit 157
6.1 Inleiding 157
6.2 De oriëntatie op publieke opinie en de 'legitimiteit' van de strafrechtspleging 157
6.3 De sociaalwetenschappelijke en strafrechts-wetenschappelijke onderzoekstraditie 159
6.3.1 Een overzicht van de sociaalwetenschappelijke benadering van legitimiteit 160
6.3.2 Een overzicht van de strafrechtswetenschappelijke benadering van legitimiteit 174
6.3.3 Tussenconclusie 181
6.4 Vier scheidslijnen in het denken over legitimiteit 182
6.4.1 De empirische en normatieve benadering van legitimiteit 183
6.4.2 Legitimiteit als kwaliteit van een machtsrelatie of als sleutel tot gehoorzaamheid 191
6.4.3 De object- en subjectbenadering van legitimiteit 194

6.4.4 De substantiële en procedurele benadering van legitimiteit 197
6.5 Conclusie 199

7 Beoordelingskader 201
7.1 Inleiding 201
7.2 Uitgangspunten en kenmerken van het beoordelingskader 201
7.3 Stap 1: een normatieve toets 204
7.4 Stap 2: de beoogde consequenties van het op de publieke opinie gerichte handelen 208
7.5 Stap 3: verschillende 'deelpublieken' en de mogelijkheid van onbedoelde (neven)effecten 210
7.6 Stap 4: de balans tussen het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen 212
7.7 Stap 5: Dynamische effecten 215
7.8 Conclusie 217

8 Eerste gevalstudie: de voorlichtingsdialoog 219
8.1 Inleiding 219
8.2 De historische ontwikkeling van de voorlichtingspraktijk van het OM 220
8.3 Het geldend beleidskader tijdens het empirisch onderzoek 229
8.4. Methodologische verantwoording 231
8.4.1 De methode van onderzoek: de gevalstudie 232
8.4.2 Technieken van onderzoek en bronnen van informatie 233
8.4.3 Dataverzameling en -analyse 235
8.4.4 Reflecties op de gehanteerde methodologie tijdens het observatieonderzoek 238
8.4.5 De focusgroepen 244
8.4.6 De opslag en vertrouwelijkheid van onderzoeksdata 245
8.4.7 Afsluitende opmerkingen over de methodologie en de wijze van rapportage van de bevindingen 245
8.5. Het verslag van het empirisch onderzoek 248
8.6 Relevante interne actoren 248
8.6.1 De persvoorlichter 249
8.6.2 Persofficieren van justitie 250
8.6.3 Overige spelers op het parket 251
8.6.4 Het Parket-Generaal 252
8.6.5 Het Socialmediateam 253
8.7. Relevante externe actoren 255
8.7.1 De politie 255
8.7.2 Lokale overheden 255
8.7.3 De Raad voor de rechtspraak en de gerechten 256
8.7.4 De advocatuur 256
8.7.5 Actoren actief in de strafexecutie 258

8.8 Typen journalisten 259
8.8.1 Regionaal opererende journalisten 259
8.8.2 Landelijk opererende journalisten 261
8.8.3 Een restcategorie: bloggers, redacteuren en journalisten die incidenteel over het OM berichten 262
8.9 Het ontstaan en beloop van mediaberichtgeving 262
8.9.1 Persvoorlichting vanaf het voorbereidend onderzoek 263
8.9.2 Persvoorlichting voorafgaand aan de eerste openbare behandeling 273
8.9.3 Persvoorlichting rondom strafzittingen 279
8.9.4 Persvoorlichting na het uitspreken van het requisitoir 284
8.9.5 Tussenbalans en enkele nuanceringen 286
8.10 Redenen voor het OM publicatie te zoeken of te mijden 289
8.10.1 Drijfveren voor het bevorderen van mediaberichtgeving 290
8.10.2 Drijfveren voor het afremmen van mediaberichtgeving 293
8.10.3 Tussenbalans 295
8.11 Analyse: beeldbepalende kenmerken van de voorlichtingspraktijk 296
8.11.1 Mediabelangstelling is (ook voor het OM) maar in beperkte mate te voorspellen 297
8.11.2 De vertrouwensrelatie met journalisten 300
8.11.3 Het ongereglementeerde karakter van de voorlichting 307
8.11.4 Het faciliteren van primeurjournalistiek en de beweging naar voren 311
8.11.5 De oriëntatie op de reputatie van het OM 316
8.11.6 De gecompliceerde relatie met lokale overheden en de politie 321
8.11.7 Het beperkt beperkende gezichtspunt van 'persoonsgegevens' bij het verstrekken van informatie over verdachten 325
8.12 Conclusie 331
8.13 Naschrift: ontwikkelingen na het empirisch onderzoek 332

9 Tweede gevalstudie: de straftoemetingsdialoog 335
9.1 Inleiding 335
9.2 De aanloop naar en achtergrond van de straftoemetingsdialoog 335
9.3 Methodologische verantwoording 339
9.3.1 Eerste fase: oriëntatie 339
9.3.2 Tweede fase: observatieonderzoek bij burgerfora en LCS-vergaderingen 340
9.3.3 Derde fase: documentanalyse 341
9.3.4 Vierde fase: interviews 342
9.3.5 De opslag en vertrouwelijkheid van onderzoeksdata 344

9.4 Wijze van rapportage 345
9.5 Documentanalyse 345
9.5.1 Het begin: een oriëntatie op burgerraadplegingen en de oprichting van de LCS 346
9.5.2 De uitvoering: een eerste indruk van burgerfora 348
9.5.3 De consultatie: burgerraadpleging over adequate straftoemeting tijdens de burgerfora 351
9.5.4 De administratie: verslaglegging van burgerfora 356
9.5.5 Initiatieven naast de burgerfora 359
9.5.6 Systematische invloed van burgerraadplegingen op strafvorderlijk beleid? 362
9.5.7 Niet-systematische invloed op strafvorderlijk beleid? Een claim-analyse 364
9.5.8 Tussenconclusie 370
9.6 De interviews 371
9.6.1 De redenen om te beginnen met burgerraadplegingen 372
9.6.2 Herinneringen aan burgerfora 374
9.6.3 De invloed van burgerraadplegingen op strafvorderlijk beleid 377
9.6.4 De toekomst van de straftoemetingsdialoog 380
9.7 Conclusie 381

10 Toepassing van het beoordelingskader 385
10.1 Inleiding 385
10.2 De beoordeling van de voorlichtingsdialoog 385
10.2.1 De normatieve toets 386
10.2.2 De beoogde consequenties 390
10.2.3 Onbedoelde (neven)effecten 391
10.2.4 Het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen 392
10.2.5 Dynamische effecten 394
10.2.6 Tussenconclusie 396
10.3 De beoordeling van de straftoemetingsdialoog 398
10.3.1 De normatieve toets 399
10.3.2 De beoogde consequenties 401
10.3.3 Onbedoelde (neven)effecten 403
10.3.4 Het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen 403
10.3.5 Dynamische effecten 405
10.3.6 Tussenconclusie 406
10.4 Reflectie op het beoordelingskader op basis van de gevalstudies 407
10.5 Conclusie 410

11 Conclusie 413

11.1 Inleiding 413
11.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen 414
11.2.1 De eerste onderzoeksvraag: publieke opinie als multidimensionaal concept 414
11.2.2 De tweede onderzoeksvraag: de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie 417
11.2.3 De derde onderzoeksvraag: een beoordelingskader voor op de publieke opinie gericht handelen 422
11.2.4 De vierde onderzoeksvraag: een beoordeling van de wijze waarop het Openbaar Ministerie met de publieke opinie in dialoog treedt 425
11.3 Een reflectie op de probleemstelling en nadere beschouwing over de bevindingen 428
11.3.1 Het verhitte discours over misdaad en straf 428
11.3.2 De nieuwe configuratie van gezag 430
11.3.3 De subversieve invloed van de strafrechtspolitiek 433
11.3.4 De notie van democratie (in de 'democratische rechtsorde') 435
11.3.5 De rolopvatting van de verschillende actoren in de strafrechtspleging 436
11.4 Aanbevelingen 438
11.4.1 Het OM 438
11.4.2 De strafrechtspleging 440
11.4.3 De wetgever en de strafrechtspolitiek 441
11.4.4 De wetenschap 443
11.5 Tot besluit 444

12 Literatuur 445

13 Bijlagen 483
13.8.1 Logboek 483
13.8.2 Codeboek Atlas-TI 484
13.8.3 Topiclijst focusgroepen 486
13.9.1 Topiclijst interviews 487
13.9.2 Overzicht van aangehaalde niet-gepubliceerde literatuur 491
13.9.3 Voorbeeld van wervingstekst burgerforum 491
13.9.4 Voorbeeldcasus burgerfora 492
13.9.5 Voorbeeld van notitiewijze burgerfora type B, uit burgerforum voorjaar 2010 Almelo 494
13.9.6 Voorbeeld van notitiewijze burgerfora type C, uit burgerforum voorjaar 2011 Leeuwarden 496

13.9.7 Voorbeeld van notitiewijze burgerfora type D (alleen toevoeging ten opzichte van C weergegeven), uit burgerfora voorjaar 2012 (samenvattend verslag) 497
13.9.8 Voorbeeld van notitiewijze burgerfora type E (alleen toevoeging ten opzichte van D weergegeven), uit burgerforum najaar 2013 Haarlem 498
13.9.9 Uitsnede 'open velden' in onderzoek naar het 'maatschappelijk middenveld', uitgevoerd door het OM 499
13.9.10 Eerste casus verkrachting Burgerforum voorjaar 2011 Rotterdam 501
13.9.11 Codeboek analyse interviews 503

Literatuur 445

Summary 507

Samenvatting 517

Curriculum Vitae 529

# Afkortingen

| | |
|---|---|
| AA | Ars Aequi |
| Aant. | Aantekening |
| AD | Algemeen Dagblad |
| Afl. | Aflevering |
| Art. | Artikel |
| AVG | Algemene Verordening Gegevensbescherming |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| COMPAS | Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie |
| *D* | De dimensie van duurzaamheid van publieke opinie |
| DANS | Data Archiving and Networked Services |
| DD | Delikt en Delinkwent |
| d.d. | *de dato* |
| diss. | dissertatie |
| ECLI | European Case Law Identifier |
| EHRM | Europees Hof voor de Rechten van de Mens |
| *et al.* | *et alii* |
| EU | Europese Unie |
| EVRM | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens |
| e.v. | en verder |
| *F* | De dimensie van kracht van publieke opinie |
| GGD | Gemeentelijke Gezondheidsdienst |
| GPS | Geïntegreerd Processysteem Strafrecht |
| Gw | Grondwet |
| HiiL | The Hague Institute for Innovation of Law |
| HR | Hoge Raad |
| i.h.b. | in het bijzonder |
| IVBPR | Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten |
| J&V | (Ministerie van) Justitie en Veiligheid |
| JV | Justitiële Verkenningen |
| LCS | Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen |
| LOVS | Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht |
| m.nt. | met noot |
| Min BZK | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| *N* | De dimensie van aantallen van publieke opinie |
| NIPO | Nederlands Instituut voor Publieke Opinie |
| NJ | Nederlandse Jurisprudentie |
| NJB | Nederlands Juristenblad |
| *NN* | *Nomen Nescio* |

| | |
|---|---|
| NOS | Nederlandse Omroepstichting |
| NSCR | Nederlands Instituut voor Criminaliteit en Rechtshandhaving |
| NVJ | Nederlandse Vereniging van Journalisten |
| NVVS | Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht |
| o.a. | onder andere(n) |
| OM | Openbaar Ministerie |
| p. | pagina |
| PaG | Parket-Generaal |
| PG | Procureur-Generaal |
| PPS | Public Prosecution Service |
| PROMIS | Project Motiveringverbetering in Strafzaken |
| RM Themis | Rechtsgeleerd Magazijn Themis |
| RMO | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling |
| Rv | Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering |
| SCP | Sociaal Cultureel Planbureau |
| SD | Standaarddeviatie |
| Sr | Wetboek van Strafrecht |
| *Stb.* | Staatsblad |
| *Stcrt.* | Staatscourant |
| Sv | Wetboek van Strafvordering |
| T&C | Tekst & Commentaar |
| Tbs | Terbeschikkingstelling |
| t.o.v. | ten opzichte van |
| vgl. | vergelijk |
| VK | Verenigd Koninkrijk |
| VPT | Veilige publieke taak |
| VS | Verenigde Staten van Amerika |
| VVOJ | Vereniging van Onderzoeksjournalisten |
| Wbp | Wet bescherming persoonsgegevens |
| Wet RO | Wet op de Rechterlijke Organisatie |
| WOB | Wet Openbaarheid van Bestuur |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| WVW | Wegenverkeerswet |
| ZM | Zittende magistratuur |

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

De strafrechtspleging kan tegenwoordig rekenen op grote publieke belangstelling. Vaak richt die belangstelling zich op strafzaken waaraan zeer ernstige feiten ten grondslag lagen, soms op het functioneren van de strafrechtspleging zelf. Bijvoorbeeld omdat mogelijk sprake is van een rechterlijke dwaling of omdat de indruk bestaat dat een gepleegd misdrijf te voorkomen was geweest indien eerder adequaat strafrechtelijk was ingegrepen. Hoewel de toon en inhoud van de publieke belangstelling van geval tot geval verschilt, zijn er enkele terugkerende patronen: vaak lijkt voetstoots te worden aangenomen dat de straffen in Nederland te laag zijn. Ook lijkt vaak gemakkelijk te worden verondersteld dat rechters – evenals officieren van justitie en andere professionals – het contact met de gewone mens zouden zijn kwijtgeraakt.

Tegen deze achtergrond is in de afgelopen jaren veel geprobeerd om de relatie tussen het publiek en de strafrechtspleging te herstellen. Voorbeelden daarvan zijn actievere voorlichting, uitspraken in 'klare taal' en de 'burgerfora' van het Openbaar Ministerie (OM).[1] Een blik over de grens laat zien dat dergelijke ontwikkelingen niet alleen in Nederland plaatsvinden. In veel landen worden initiatieven ontplooid om de relatie tussen het publiek en het strafrecht anders vorm te geven.[2] In de literatuur worden intussen voorstellen gedaan voor nog veel verderstrekkende hervormingen.[3] Hoewel er inhoudelijk grote verschillen bestaan tussen de initiatieven, delen zij het kenmerk dat zij voortkomen uit de overtuiging dat er behoefte bestaat aan een meer op het publiek gericht strafrecht, dat er meer ruimte zou moeten zijn voor burgerbetrokkenheid in de strafrechtspleging en – soms zelfs – dat gestreefd zou moeten worden naar meer burgerinvloed in de strafrechtspleging.

Dergelijke initiatieven roepen diverse vragen op. Waarop is de veronderstelling dat de relatie tussen het publiek en de strafrechtspleging nu zo problematisch is, eigenlijk gebaseerd? En waarop stoelt de gedachte dat de in de praktijk ontplooide en in literatuur verdedigde initiatieven deze

---

1 Zie over deze en andere op het publiek gerichte ontwikkelingen nader in § 2.2.

2 Zie nader in § 2.3.

3 Hieronder vallen voorstellen voor het invoeren van lekenrechtspraak, het door burgers laten opstellen van delictsomschrijvingen, het door burgers laten bepalen van straftoemetingsbeleid, het door burgers laten prioriteren van politie-inzet en nog veel meer. Zie voor een uitgebreidere bespreking van deze voorstellen in § 2.2 en § 2.3.

relatie zouden kunnen verbeteren? Wat zijn de voor- en nadelen van deze initiatieven? En wat kan er redelijkerwijs beter in de relatie tussen het strafrecht en het publiek? En – zo luidt de ultieme vraag – wat verstaan we in dit verband precies onder 'beter'?

## 1.2 Probleemstelling

Het ontwerpen van een maatstaf aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of bepaalde initiatieven de relatie tussen de strafrechtspleging en de publieke opinie 'verbeteren', wordt door een aantal factoren bemoeilijkt. Ten eerste bestaan er in de wetenschappelijke literatuur verschillende perspectieven op de vraag waar de relatie tussen het strafrecht en het publiek knelt. Soms wordt de vermeende 'verhitting' van het publiek discours over misdaad en straf tot uitgangspunt genomen. Zij die dit perspectief innemen, uiten bijvoorbeeld zorgen over berichten in (sociale) media waarin de strafrechtspleging hard wordt aangevallen – '*wij, ondergetekenden, eisen een onderzoek naar het falend rechtssysteem*', om een voorbeeld te noemen.[4] In een andere manier van denken wordt de relatie tussen het publiek en de strafrechtspleging vooral geproblematiseerd door te kijken naar de wijze waarop de politiek bepaald maatschappelijk misnoegen exploiteert. Het taakstrafverbod, bewuste ondermijning van de advocatuur of *flirts* met minimumstraffen zijn voorbeelden van politieke activiteit die vaak leidt tot de verzuchting dat politici, als ze *werkelijk* het beste met het strafrecht voor hebben, beter zouden moeten weten.[5] En dan is er nog een derde perspectief, waarin de relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht in een breder verband wordt geplaatst. Het uitgangspunt is hier dat gezag in de huidige tijd nu eenmaal nergens meer 'vanzelfsprekend' is. Net als de leraar, de arts of de politicus zal ook de strafrechtspleging – zo luidt dan de gedachte – moeten leren zich te verhouden tot een publieke opinie die mondiger en bemoeizuchtiger is dan halverwege de vorige eeuw.[6]

Problematisch aan al deze perspectieven is dat zij lijken te veronderstellen dat de optimale relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht een harmonieuze relatie is, terwijl de oorspronkelijke manier van denken genuanceerder is dan dat. Om die meer genuanceerde manier van denken te begrijpen, is van belang om eerst vast te stellen dat het begrip 'publieke opinie' en het hedendaagse strafrecht een product zijn van dezelfde historische periode: de Verlichting.[7] De klassieke literatuur over

4 Zie nader over de verhitting van het maatschappelijk discours in § 2.4.
5 Zie nader over de subversieve invloed van de strafrechtpolitiek in § 2.6.
6 Zie nader over de hedendaagse configuratie van gezag in § 2.5.
7 Vóór de Verlichting bestond de term publieke opinie niet (zie Habermas (1991, p. 95), die schrijft dat de term *public opinion* voor het eerst in de *Oxford dictionary* stond in 1781). Rond dezelfde tijd kwam het Duitse *öffentliche Meinung* en het Franse *opinion publique* op. Zie ook Splichal 2012, p. 25.

publieke opinie is dan ook doortrokken van dezelfde waarden als die aan het hedendaagse strafrecht ten grondslag liggen. Net als in het strafrecht, is in het denken over publieke opinie de premisse dat alle mensen gelijk zijn: daarom verdienen zij het allen om hun opinie gehoord te hebben. En net als aan het strafrecht, ligt ook aan het denken over publieke opinie de idee ten grondslag dat de macht van de overheid nooit onbegrensd mag zijn: daarom dienen de grenzen van die macht in het straf(proces)recht nauwgezet te worden omschreven en daarom dient steeds een waakzame buitenwacht te bestaan – de publieke opinie – die de overheid kritisch volgt.[8] In de Verlichtingsliteratuur staan de publieke opinie en het strafrecht dus enerzijds tegenover elkaar – omdat de publieke opinie geacht wordt de strafrechtspleging bij de les te houden – maar anderzijds ook naast elkaar: beide werpen een dam op tegen ongebreidelde overheidsmacht. Deze historische verwevenheid maakt ten eerste duidelijk dat bij het beoordelen van initiatieven die de verhouding tussen publieke opinie en de strafrechtspleging anders vormgeven, niet alléén naar harmonie moet worden gestreefd. Hieruit volgt bovendien dat bij die beoordeling ook klassieke noties als de democratische rechtsorde en (democratische) legitimiteit moeten worden betrokken.[9]

Een laatste factor die het bemoeilijkt om een oordeel te vellen over nieuwe, op het publiek gerichte initiatieven, volgt uit het feit dat in de literatuur geen overeenstemming bestaat over wat het publiek precies wil. In de loop van de tweede helft van de vorige eeuw zijn allerlei instrumenten ontworpen om de publieke opinie te 'meten'. Deze instrumenten hebben vooral tot tegenstrijdige resultaten geleid. Zo zijn er enerzijds allerlei onderzoeken waaruit naar voren komt dat burgers inderdaad vinden dat rechters te licht straffen en waarin respondenten aangeven dat zij, als zij rechter zouden zijn, strenger zouden straffen. Anderzijds is er veel onderzoek dat dit beeld nuanceert. Respondenten blijken zelf bijvoorbeeld – kort gezegd – helemaal niet zo anders te oordelen als voor hen een beslissingsbevoegde situatie wordt nagebootst. Zo 'straffen' burgers niet zwaarder dan rechters wanneer zij zittingen bijwonen en hen achteraf, als ware zij rechter, wordt gevraagd welke straf zij passend vinden.[10] Al met al is zo niet goed duidelijk wat het publiek nu 'echt' vindt.[11]

Een en ander laat zich als volgt samenvatten: er is een situatie ontstaan waarin verschillende maatschappelijke fenomenen aanleiding geven om een verstoorde relatie tussen de publieke opinie en de strafrechtspleging

8 Zie hierover nader in § 3.2.1.

9 Zie hierover nader in § 2.7.

10 Het onderzoek dat in Nederland waarschijnlijk de meeste bekendheid geniet is dat van Wagenaar (2008), waarin bij echte rechtszittingen schaduwrechtbanken van burgers werden geformeerd. Zie nader over dit en vergelijkbaar onderzoek in § 4.7.2 en § 4.7.3.

11 De uiteenlopende bevindingen hebben in de literatuur onder meer een discussie op gang gebracht over met welke methode(n) de 'ware aard' van publieke opinie kan worden gemeten. Zie hierover nader in § 2.3. In § 4.9.1 wordt vervolgens nog gereflecteerd op de methodenstrijd die het onderzoek nu in haar greep houdt.

te veronderstellen. Dit verklaart de opkomst van allerlei initiatieven om die relatie te verbeteren. Een historisch perspectief op de relatie tussen publieke opinie en het strafrecht laat intussen zien dat wellicht niet slechts naar harmonie tussen beide moet worden gestreefd en bovendien, voor het beoordelen van de wenselijkheid van dit soort initiatieven, ook rekening moet worden gehouden met enkele fundamentele theoretische principes. Hedendaags onderzoek naar 'publieke opinie' verheldert intussen maar beperkt waar de schoen nu precies wringt, omdat niet steeds duidelijk is wat het publiek nu werkelijk van de strafrechtspleging vindt en wat het eventueel anders zou willen.

## 1.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen van dit onderzoek zijn er uiteindelijk op gericht een kader te ontwikkelen waarmee de wenselijkheid van op de publieke opinie gericht handelen van voor de strafrechtspleging relevante actoren kan worden beoordeeld. De hierboven in kort bestek geschetste probleemstelling, geeft echter al enkele redenen aan waarom het opstellen van zo'n kader geen sinecure is. Deze redenen keren in dit onderzoek terug in de vorm van onderzoeksvragen die eerst moeten worden beantwoord voordat aan het ontwikkelen van een beoordelingskader kan worden toegekomen. Zij kunnen natuurlijk ook worden beschouwd als zelfstandige onderzoeksvragen, waarvan de beantwoording opzichzelfstaande (wetenschappelijke) relevantie heeft.

Een eerste probleem is het hierboven geschetste gebrek aan consensus over het antwoord op de vraag wat het publiek van de strafrechtspleging vindt. Uitgangspunt van dit onderzoek is dat om beter zicht te krijgen op de inhoud van publieke opinie, eerst in conceptuele termen moet worden bepaald wat we met het begrip publieke opinie bedoelen. Nadat een dergelijk conceptueel model is ontwikkeld, kan het bestaande empirisch onderzoek op waarde worden geschat en geordend. De eerste onderzoeksvraag is daarom gericht op het ontwikkelen van zo'n conceptualisering:

*(1) Hoe moet de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie worden geconceptualiseerd?*

Voor het beantwoorden van deze vraag is van belang dat in andere wetenschapsvelden al eerder is geprobeerd de notie van publieke opinie conceptueel te doordenken. Dit heeft tot het inzicht geleid dat universele conceptualiseringen van publieke opinie niet kunnen bestaan.[12] Een adequate

12 Universele, of naar een strafrechtelijke context te transponeren conceptualiseringen vallen in die literatuur niet aan te treffen. Vgl. Splichal 2012, p. 31, 'If we do not want to relinquish the idea of public opinion, we have to reconcile ourselves to the fact that *universal* definitions of the public and public opinion cannot be attained.' Zie nader in § 3.2.

conceptualisering moet daarom altijd zijn toegesneden op de thematiek van een bepaald onderzoeksveld. Om die reden vindt de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag plaats in twee stappen. Eerst wordt in een verdieping van de probleemstelling de thematiek van dit onderzoek nader in beeld gebracht. Vervolgens wordt dan een conceptualisering van publieke opinie opgesteld die op deze probleemstelling aansluit.

De conceptualisering die in antwoord op de eerste onderzoeksvraag is opgesteld, zal het mogelijk maken het bestaande empirisch onderzoek op systematische wijze in kaart te brengen. Hierop is de tweede onderzoeksvraag gericht. Door het beantwoorden van deze tweede onderzoeksvraag ontstaat ten eerste een beter beeld van hoe de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie luidt, terwijl bovendien duidelijker wordt wat verwacht kan worden als de strafrechtspleging op een andere wijze met die publieke opinie in dialoog treedt.

*(2) Wat valt op basis van bestaand empirisch onderzoek te zeggen over de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie?*

Vanaf de derde onderzoeksvraag verschuift de aandacht naar het daadwerkelijk opstellen van een beoordelingskader. Een deel van de bouwstenen hiervoor is reeds verzameld in antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen. Vanaf de derde vraag wordt hier theorievorming ter zake van de notie van (democratische) legitimiteit bij betrokken.[13] Deze confrontatie van normatieve en empirische perspectieven mondt uiteindelijk uit in een beoordelingskader.

*(3) Op welke wijze kan op de publieke opinie gericht handelen van voor de strafrechtspleging relevante actoren worden beoordeeld?*

Tot slot wordt in dit onderzoek de blik gericht op de initiatieven die in de praktijk plaatsvinden. Hiertoe zullen twee empirische deelstudies worden verricht naar nieuwe vormen van publieksgericht handelen in de Nederlandse strafrechtspleging. Deze deelstudies nemen in dit onderzoek een dubbele positie in. Ten eerste dienen zij om het op theoretische gronden geformuleerde beoordelingskader in de praktijk te beproeven; waar dat nodig blijkt kan dat beoordelingskader dan vervolgens worden aangepast. In zoverre zijn zij relevant voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag. Tegelijkertijd ontstaat door het uitvoeren van empirisch onderzoek de mogelijkheid om een deel van de praktijk te beoordelen. Dat is het doel van de vierde onderzoeksvraag.

Omdat de praktijk nu eenmaal veel publieksgerichte initiatieven laat zien, moet een keuze worden gemaakt in welk deel van de praktijk wordt onderzocht. In dit onderzoek is gekozen voor twee gevalstudies bij het

13 Deze keuze wordt nader verantwoord in § 6.2.

Openbaar Ministerie. Een eerste reden hiervoor houdt verband met de verantwoordelijkheid van het OM binnen het Nederlands stelsel: het is bij uitstek de actor die een midden moet zien te vinden tussen normatieve overwegingen en maatschappelijke opvattingen.[14] Daarnaast neemt het OM institutioneel een middenpositie in: het staat minder onder invloed van de politiek dan de wetgever, maar meer dan de strafrechtspraak, terwijl het zich wel steeds tot beide actoren moet zien te verhouden.[15] Dit maakt de relatie tussen het OM en de publieke opinie bij uitstek complex – en daarmee interessant.[16] Een laatste reden om het OM te bestuderen is dat het OM zelf, in 2006, heeft gekozen voor een andere oriëntatie op het publiek,[17] terwijl deze koerswijziging nog nooit wetenschappelijk is onderzocht.

*(4) Hoe moet de wijze waarop het Openbaar Ministerie in dialoog treedt met de publieke opinie worden beoordeeld?*

De vierde onderzoeksvraag zal worden beantwoord door het uitvoeren van de twee hierboven al genoemde gevalstudies. Deze gevalstudies zijn gericht op de twee pijlers onder de nieuwe publieksgerichte oriëntatie die het OM in 2006 aankondigde: een actievere voorlichting over lopende strafzaken en een dialoog met het publiek over het straftoemetingsbeleid. De keuze voor deze gevalstudies volgt dus in de eerste plaats uit de keuzes die het OM eerder zelf heeft gemaakt. Een bijkomend voordeel is dat de gevalstudies onderling complementair zijn. Waar de actieve voorlichting betrekking heeft op individuele strafzaken, die om een of andere reden uitzonderlijk zijn, gaat de dialoog over het straftoemetingsbeleid juist om beleidsmatige, van de hectiek van alledag losstaande vragen en bovendien vaker over alledaagse vormen van criminaliteit.[18]

14 In de wettelijke taakomschrijving – het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde (art. 124 Wet RO) – komt met het woord 'rechtsorde' een notie tot uitdrukking waarin zowel maatschappelijke opvattingen als de opdracht tot magistratelijkheid gelezen dienen te worden. Waar in het eerste de binding met het publiek doorklinkt, biedt de tweede hier juist een tegenwicht aan. Zie bijvoorbeeld 't Hart 1984, i.h.b. op p. 30-31, 't Hart 1994b, i.h.b. p. 285-295 en Crijns 2010, p. 326-329. Zie later in dit onderzoek (§ 2.7) over de met de het voorgaande verknoopte notie van de democratische rechtsorde.

15 Vgl. ook De Roos 1994, i.h.b. op p. 53.

16 Bovendien kan, door het onderzoeken van een actor in het midden, ook enig zicht worden verkregen op hoe de flankerende actoren zich tot het publiek verhouden (zie i.h.b. § 8.7).

17 De nieuwe koers wordt gemarkeerd door het verschijnen van *Perspectief op 2010* (zie hierover nader in § 8.2 en § 9.2).

18 Dit beleid is neergelegd in de diverse *Richtlijnen voor strafvordering*. Hierin staan typisch redelijk concrete straftoemetingsrichtlijnen voor delicten van geringe ernst, om vanaf een zekere mate van ernst 'maatwerk' voor te schrijven.

## 1.4 Methoden en karakter van het onderzoek

Hiervoor is terloops al een en ander gezegd over de methodologie die in dit onderzoek zal worden gevolgd. Duidelijk is geworden dat voor dit onderzoek een literatuurstudie naar theoretische en conceptuele literatuur zal worden verricht, dat bestaand empirisch onderzoek zal worden bestudeerd en dat tot slot ook nieuw empirisch onderzoek zal worden uitgevoerd. Gezien de discursieve opbouw van de onderzoeksvragen ligt het niet voor de hand om hier op deze plek al veel meer over te zeggen. Nadere methodologische verantwoording is daarom verspreid over de verschillende hoofdstukken.[19]

Wel kunnen hier vast enkele grondtrekken worden uitgelicht. De voornaamste hiervan is dat dit onderzoek een interdisciplinaire opzet kent. Dit ten eerste omdat het onderwerp van deze studie de aandacht heeft in meerdere wetenschapsgebieden – waaronder de sociologie, criminologie, psychologie, de politicologie en de rechtswetenschap – en het van meerwaarde is om de inzichten uit deze disciplines met elkaar te confronteren. Minstens zo belangrijk is dat voor het centrale doel van dit onderzoek – het opstellen van een beoordelingskader – zowel empirische als normatieve gezichtspunten van belang zijn.

Hiermee is ook meteen de belangrijkste uitdaging voor dit onderzoek gegeven. Interdisciplinariteit wordt doorgaans gedefinieerd als het 'integreren' van verschillende wetenschappelijke disciplines,[20] hetgeen betekent dat voor dit onderzoek het obstakel van incommensurabiliteit tussen normatieve en empirische wetenschappen – tot op zekere hoogte – overwonnen zal moeten worden. Tegen deze achtergrond is het natuurlijk een illusie dat dit onderzoek finale oordelen zou kunnen vellen over welke vormen van publieksgerichte oriëntatie nu wel of niet een goed idee zijn. Daarvoor zijn zulke oordelen ook te zeer een kwestie van *weging*; en zo'n weging kan van persoon tot persoon verschillend worden gevoeld.

Wel haalbaar is het om zoveel mogelijk empirie te verzamen, dit te ordenen en te confronteren met normatieve gezichtspunten, om zo uiteindelijk een gesystematiseerd kader te bieden waarin alle relevante argumenten een plaats hebben. Het denken over de uiteindelijke wenselijkheid kan daarmee zoveel mogelijk worden gestructureerd. Hoewel de uitkomst van de weging van de verschillende argumenten dan nog altijd kan verschillen,

19 Zie i.h.b. § 3.2 voor een verantwoording voor de wijze van beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Zie § 4.2 voor een methodologische verantwoording van de wijze van het verzamelen en analyseren van literatuur over publieke opinie (de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag). Zie § 6.2 en § 7.2 voor een verantwoording van de wijze waarop de derde onderzoeksvraag wordt beantwoord en § 8.4 en § 9.3 voor de methodologische verantwoording van beide gevalstudies.

20 Zie Repko 2008, i.h.b. p. 124 en Newell 2001. Vgl. ook De Boer e.a. 2006; De jonge akademie 2015.

wordt zo wel voorkomen dat bij het maken van keuzes van een onjuiste voostelling van zaken wordt uitgegaan of relevante gezichtspunten over het hoofd worden gezien.

Ten slotte kent dit onderzoek een tweetal nevendoelen. Allereerst ontstaat door de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen een beter beeld van de al dan niet overspannen relatie tussen publieke opinie en het stelsel van strafrechtspleging. Hoewel het verkrijgen van dit beeld hiervoor de plaats innam als een noodzakelijke tussenstap naar een beoordelingskader, kan het natuurlijk ook worden beschouwd als een doel op zich, dat ook voor andere (toekomstige) analyses van pas kan komen.

Ten tweede wordt met het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag ook een model geboden dat kan helpen de vastgelopen discussie in de literatuur nieuw leven in te blazen. Zij die zijn ingewijd in de bestaande literatuur over publieke opinie weten dat deze in een patstelling is terechtgekomen: men kan het niet eens worden over de vraag met welke operationalisering de 'ware aard' van publieke opinie kan worden gemeten.[21] Dit heeft de ontwikkeling van het empirisch onderzoek doen verzanden. Door in dit onderzoek eerst op abstract niveau een conceptualisering van publieke opinie te ontwikkelen (en pas daarna te onderzoeken welk empirisch onderzoek hierop aansluit), kan het empirisch onderzoek worden vlotgetrokken. Op deze manier ontstaat ook een goed beeld aan welk (toekomstig) empirisch onderzoek nog behoefte bestaat.

## 1.5 Leeswijzer

Dit boek is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk wordt de probleemstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt en hiervoor in paragraaf 1.2 al kort is geschetst, uitgediept. Dit zal gebeuren aan de hand van zeven gezichtspunten die in de literatuur in verband worden gebracht met de thematiek van dit onderzoek. Hoofdstuk 2 kan daarom enerzijds worden gelezen als een toelichting op de relevantie van dit onderzoek, anderzijds wordt een begin gemaakt met de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag door de context te schetsen waar een adequate conceptualisering van publieke opinie op moet aansluiten. In het derde hoofdstuk wordt de conceptualisering van publieke opinie vervolgens opgesteld. Daarnaast worden in dat hoofdstuk de betekenissen bepaald van enkele andere in dit onderzoek gebruikte concepten waarvan de betekenis niet voor zich spreekt.

In hoofdstuk 4 en 5 wordt vervolgens de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Deze hoofdstukken behelzen hoofdzakelijk een inventarisatie van het beschikbare empirisch onderzoek naar publieke opinie. Omdat in het derde hoofdstuk zal worden bepaald dat publieke opinie een concept

21 Zie hierover in § 2.3.

is dat uiteenvalt in onder meer een dimensie van aantallen en een dimensie van kracht, wordt de bespreking hiervan verdeeld over twee hoofdstukken: voor elke dimensie een eigen hoofdstuk.

Vanaf het zesde hoofdstuk staat de beantwoording van de derde onderzoeksvraag centraal. Eerst volgt in hoofdstuk 6 een uiteenzetting en analyse van bestaande literatuur over de notie van legitimiteit. In hoofdstuk 7 worden vervolgens de verschillende in hoofdstuk 6 en daaraan voorafgaande hoofdstukken opgedane gezichtspunten geïntegreerd in een beoordelingskader.

Hoofdstuk 8 en 9 beslaan het empirisch deel van dit onderzoek. Hoofdstuk 8 bevat de gevalstudie naar de voorlichtingspraktijk van het OM. Hoofdstuk 9 gaat over de dialoog die het OM met het publiek zoekt over het straftoemetingsbeleid. In hoofdstuk 10 worden de bevindingen van het empirisch onderzoek eerst getoetst aan het voorlopige beoordelingskader dat in hoofdstuk 7 is opgesteld en wordt vervolgens – omgekeerd – op basis van de uitkomsten van de gevalstudies op het beoordelingskader gereflecteerd.

In de conclusie wordt op elk van de vier onderzoeksvragen een antwoord geformuleerd. Vervolgens worden de onderzoeksbevindingen hier ook in een breder verband geplaatst door te reflecteren op de probleemstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt. De conclusie besluit met enkele aanbevelingen die op basis van dit onderzoek kunnen worden gedaan.

# 2 Verdieping van de probleemstelling

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de probleemstelling van dit onderzoek uitgediept. Enerzijds geeft dit hoofdstuk zo een toelichting op de relevantie van dit onderzoek en laat het zien bij welke eerdere wetenschappelijke literatuur het aanknoopt. Anderzijds wordt in dit hoofdstuk een begin gemaakt met de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Deze onderzoeksvraag strekt ertoe om een conceptualisering van publieke opinie op te stellen die in de rest van het onderzoek gebruikt zal worden. Omdat universele conceptualiseringen van publieke opinie niet (kunnen) bestaan, dient eerst de context bepaald te worden waar een bruikbare conceptualisering van publieke opinie op moet aansluiten.[1] Met het uitdiepen van de probleemstelling wordt deze context geschetst.

Dit zal hieronder gebeuren aan de hand van zeven deelthema's. Eerst wordt in kort bestek besproken welke ontwikkeling het denken over publieke opinie in de Nederlandse strafrechtelijke literatuur heeft doorgemaakt (§ 2.2). Daarna wordt kort stilgestaan bij vergelijkbare ontwikkelingen in het buitenland en een beweging in de internationale literatuur geschetst waarin een verdergaande oriëntatie op het publiek wordt bepleit (§ 2.3). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de verhitting van het publiek discours over misdaad en straf (§ 2.4), de veranderde manier waarop 'gezag' in hedendaagse samenlevingen gevestigd en bestendigd wordt (§ 2.5) en de politisering van het straf(proces)recht en het stelsel van strafrechtspleging (§ 2.6). Aan het eind van dit hoofdstuk komen het problematische karakter van aanspraken op 'democratische legitimiteit' en de betekenis van de notie van de 'democratische rechtsorde' (§ 2.7), alsmede de rollen van de afzonderlijke actoren binnen deze democratische rechtsorde (§ 2.8) aan de orde. In een afsluitende paragraaf wordt onderzocht wat dit alles impliceert voor een bruikbare conceptualisering van publieke opinie (§ 2.9).

De zeven deelthema's die hierna aan de orde komen zijn niet gelijksoortig. De eerste twee beschrijven op hoofdlijnen de opkomst van een tendens waarin het stelsel van strafrechtspleging zich meer op het publiek oriënteert of – volgens sommigen – zou moeten oriënteren. De drie daaropvolgende hebben betrekking op fenomenen die, elk op hun eigen manier, voeding geven aan die beweging. De laatste twee paragrafen problematiseren het uitgangspunt dat er echt iets moet veranderen dan weer.

---

1 Zie hiervoor de toelichting op de eerste onderzoeksvraag in § 1.3.

## 2.2 Het Nederlands strafrecht en de publieke opinie: een korte geschiedenis

In de Nederlandse strafrechtelijke literatuur is altijd al enige aandacht geweest voor de notie van publieke opinie. Van oudsher wordt hierover gedacht als een verzameling opinies waarvan – op een of andere manier – een invloed zou uitgaan op het Nederlands strafrecht, het stelsel van strafrechtspleging en de wijze van procesvoering. Zo verkende Mulder de invloed van de 'publieke opinie'[2] op de strafwetgeving tussen 1870 en 1970. Echt enthousiast werd hij niet van zijn bevindingen: hij concludeerde dat het resultaat 'nogal negatief uitgevallen' was.[3] Voor wat betreft de strafrechtspleging en wijze van procesvoering komt de publieke opinie traditioneel ter sprake via het leerstuk van de externe openbaarheid. Hiermee wordt immers – zo is de gedachte steeds geweest – de mogelijkheid tot toezicht en daarmee uiteindelijk tot bijsturing door de publieke opinie geschapen.[4] Op de achtergrond heeft bij dit alles in de literatuur altijd de vraag gespeeld of er nog enige inhoudelijke eisen aan die publieke opinie mogen worden gesteld voordat zij mag meetellen – en wie dat dan bepaalt.[5] Echt van harte is het gunnen van invloed aan het publiek overigens nooit gegaan, de Nederlandse strafrechtspleging kent van oudsher een sterk professioneel prerogatief en een ingesleten vrees voor dilettantisme.[6]

Gelet op deze manier van denken is het niet verwonderlijk dat de voornaamste eerdere opleving in de wetenschappelijke belangstelling voor publieke opinie plaatsvond aan het eind van de jaren 60. In deze periode kreeg de strafrechtspleging zeer nadrukkelijk te maken met een publiek dat invloed wilde uitoefenen op de inhoud van strafbaarstellingen en de wijze van strafvorderlijk optreden, hetgeen in de literatuur tot onwennige reacties

2 Hij deed hierbij expliciet geen moeite om dit begrip in een afgebakende betekenis te gebruiken ('de jurist [beweegt] zich op glad ijs [bij] de explicatie van een sociologisch probleem'). Wel gaf hij aan dat in zijn verhandeling aan de notie van publieke opinie tenminste drie te onderscheiden betekenissen werden gegeven: 'het produkt van de discussie tussen geïnformeerde en geïnteresseerde burgers', de 'algemeen heersende opvatting' en 'de verzameling van individuele meningen.' Hiermee geeft hij toch enig inzicht in wat hij zelf onder het concept verstaat. Zie Mulder 1970, p. 163.

3 Zie Mulder 1970, p. 176. Zijn studie bevat in wezen twee gevalstudies: een naar de afschaffing van de doodstraf in 1870 en een naar de invoering van de Zedelijkheidswetten in 1911. Mulder lijkt in beide studies vooral niet onder de indruk van het niveau van argumentatie. Overigens verschillen zij onderling sterk: waar de afschaffing van de doodstraf vooral zou zijn aangestuurd door de elites van enkele zuilen ('het denkend deel der natie'), werd de invoering van de zedelijkheidswetten vooral bewerkstelligd door enkele belangengroepen die 'het oor [hadden] van de regering' (p. 171). Voor een andere bron over de invloed van publieke opinie op wetgeving, zie Rood-Pijpers 1988, i.h.b. p. 13.

4 Zie hierover name Van Lent 2008, bijvoorbeeld op p. 23-25. Of eerder Kempe 1959, 1975.

5 De Pinto vroeg zich bijvoorbeeld al af of men voor het vinden van de 'volksovertuiging' te rade moest gaan bij de 'ruwe en onbeschaafde menigte'. Zie De Pinto 1869, p. 264.

6 Vgl. Cleiren en De Roos 2002, bijvoorbeeld op p. 177.

aanleiding gaf.[7] De vraag die hier toen aan de orde werd gesteld, was in hoeverre het strafrecht – of de keuze voor strafrechtelijke vervolging – zich zou moeten voegen naar de aan verandering onderhevige publieke opinie. De literatuur van toen leest overigens als het spiegelbeeld van die van vandaag de dag: de publieke opinie (althans dat deel daarvan dat zich het luidst liet horen) poogde de strafrechtspleging toen juist uit het publieke domein te duwen, terwijl tegenwoordig wordt aangenomen dat het publiek almaar méér strafrecht verlangt. Hoe dan ook, de rond 1970 ingedaalde norm dat het strafrecht in enige mate responsief moet zijn, is nadien niet meer wezenlijk geproblematiseerd.[8]

Ongeveer rond de eeuwwisseling is de belangstelling voor publieke opinie in de literatuur weer herleefd.[9] Een belangrijk verschil met de publicaties uit de vorige eeuw, is dat het debat nu op een andere manier van informatie wordt voorzien. Waar men in de jaren 70 de publieke opinie nog globaal placht te schatten door daarvoor ingestelde commissies, hetgeen tot quasi-empirische uitspraken leidde waarin men het bestaan en de inhoud van de 'publieke opinie' afleidde uit bijvoorbeeld demonstraties,[10] kwam in de jaren 90 het grootschalige enquêteonderzoek op. Dit leidde tot vertrouwensmonitoren en ander opinieonderzoek waarmee opinies van mensen direct konden worden gemeten en in grafieken gepresenteerd.[11] Dat ging gepaard met een toenemende (pretentie van) exactheid; en bovendien met een in kracht aanzwellend debat over het al dan niet bestaan van een 'kloof' tussen de strafrechtspleging en de publieke opinie.[12] Dit in toenemende mate 'meten' van publieke opinie liet overigens onverlet dat het denken

7 Het hoogtepunt van deze discussie vond plaats naar aanleiding van de *Telegraafrellen* en de daarover verschenen rapporten van de Commissie-Enschedé. Gewezen kan onder meer worden op Feber 1970; Langemeijer 1970, 1971; Ter Heide 1970; Van Veen 1970. Door de bril van nu gelezen, valt in deze literatuur vooral op dat men enigszins van het stuk gebracht is door zoveel maatschappelijke tegenkracht. Zie voor een terugblik op deze periode 't Hart 1994b, p. 48 e.v..

8 De inmiddels ingeburgerde term responsief recht is gemunt door Nonet en Selznick (1978). De opkomst hiervan wordt door hen gesitueerd vanaf de jaren 70, hetgeen dus in lijn is met de Nederlandse strafrechtelijke literatuur.

9 Een grens als deze is natuurlijk altijd arbitrair. Zeker in Angelsaksische landen kan de opkomst van belangstelling voor publieke opinie eerder – in sommige landen rond het eind van de jaren 80 en in andere in het begin van de jaren 90 – worden geplaatst. Dit heeft er mede mee te maken dat de hierna te bespreken opkomst van grootschalige enquêteonderzoek en politisering van het strafrecht daar ook eerder plaatsvond.

10 Gedacht kan worden aan de regeringscommissie onder leiding van Melai, die zich boog over de (publieke opinie over) zedelijkheidswetgeving, of aan de werkgroep Langemeijer, die de (publieke opinie ten aanzien van) beledigingsdelicten onder de loep nam.

11 Het onderzoek dat hier de vrucht van is wordt in hoofdstuk 4 uitgebreid inhoudelijk besproken.

12 Zie o.a. Huls, Mevis en Visscher 2003; Van de Bunt en Mevis 2004, p. 5; De Keijser, Van de Bunt en Elffers 2004; Elffers en De Keijser 2004, 2007; Elffers en De Keijser 2009; De Jong 2012, p. 11.

over publieke opinie als een ongrijpbare kracht die invloed uitoefent op het strafrecht en de actoren binnen de strafrechtspleging, ook bleef bestaan.[13]

Naast de herleefde belangstelling in de wetenschappelijke literatuur ontstond – eveneens zo vanaf de eeuwwisseling – een klimaat waarin actoren in de strafrechtspleging meer relevantie aan de mening van het publiek leken toe te kennen. Gaandeweg gingen de strafrechtspraak en het OM op een steeds meer directe wijze met het publiek de dialoog aan. Voor wat betreft de strafrechtspraak kan gedacht worden aan het Project Motiveringverbetering in Strafzaken (PROMIS), de aanzienlijke verruiming van de *Persrichtlijn* van de gerechten in 2013,[14] de opkomst van persrechters, het streven naar 'klare taal'[15] en aan expliciete referenties aan het 'normale spraakgebruik' in rechterlijke uitspraken.[16] Het is ook deze tijdgeest die doorklinkt in het vijfjarenplan *Perspectief op 2010* van het OM. In dit document, dat later in dit onderzoek centraal zal staan bij de twee gevalstudies, is de 'verbinding met de samenleving' het centrale thema.[17] Dit wordt geconcretiseerd door twee beleidsvoornemens: een actiever en opener voorlichtingsbeleid over lopende strafzaken zou het opereren van het OM duidelijker voor het voetlicht moeten brengen en met nieuw te organiseren burgerraadplegingen wilde het OM in beeld brengen hoe het publiek denkt over straftoemeting.[18] Ten slotte roerde ook de strafrechtspolitiek zich. Zo werd een discussie over de invoering van lekenrechtspraak gevoerd, een discussie die overigens al snel weer ging liggen.[19]

Met de hiervoor genoemde vinger- en gedachteoefeningen van rechtspraak en politiek is het debat over de optimale verhouding tussen het strafrecht en de publieke opinie niet tot stilstand gekomen. In de jaren voor aanvang van dit onderzoek verscheen een parade aan publicaties over mogelijkheden de rechtspraak nog 'transparanter' of nog 'zichtbaarder' te maken.[20] Tijdens de looptijd van dit onderzoek verscheen onder andere een rapport van het *The Hague Institute for Innovation of Law* (HiiL). In een tamelijk alarmerende toonzetting stelde dit instituut dat ons stelsel van

13 Vgl. in die zin Buruma 2011; Boone 2019, o.a. p. 35 e.v..

14 Zie hierover onder andere De Groot-van Leeuwen e.a. 2015.

15 Zie bijvoorbeeld Janssen, 2018.

16 De Hoge Raad is hier bij de uitleg van het leerstuk roekeloosheid mee begonnen. Zie HR 15 oktober 2013, *NJ* 2014/27, m.nt. Keijzer. Zie hierover ook § 2.8.

17 Zie OM 2006 en zie nader § 8.2.

18 Voor beide voornemens biedt OM 2006 de klaroenstoot. In het nadien verschenen vijfjarenplan *Perspectief op 2015* (OM 2011) kwam hier geen wezenlijke verandering in. In hoofdstuk 8 en 9 wordt hier vanzelfsprekend nader op ingegaan.

19 Na een suggestie van het Tweede Kamerlid Eerdmans, die overigens direct door de minister werd verworpen (*Kamerstukken II* 2005/06, 30300 VI, 66), is een onderzoek uitgevoerd waarin de voor- en nadelen werden geïnventariseerd (De Roos 2006). Dit leidde tot de slotsom dat lekenrechtspraak werd ontraden. Al eerder kwam Groenhuijsen tot die conclusie (2005, p. 841). Zie over de discussie uit 2006 ook Eerdmans 2007; De Roos 2007; Boutellier en Lünnemann 2007.

20 Broeders e.a. 2013; Prins 2013; Verschoof 2013.

strafrechtspleging 'veel meer van de samenleving kan zijn. (…) Opener, meer van ons samen en minder van "justitie" alleen.' Het deed ook voorstellen om de 'betrokken burger' te betrekken bij de straftoemeting en bij 'innovatieve procedures', die in de plaats zouden moeten komen van het geldend strafprocesrecht.[21] In een boek dat de nodige aandacht trok, trachtte een voorheen aan het OM verbonden onderzoeker de discussie over de wenselijkheid van lekenrechtspraak nieuw leven in te blazen.[22] Dit vond opnieuw weinig weerklank. Daarnaast werden ook tijdens het onderzoek weer nieuwe pleidooien voor meer transparantie gevoerd.[23]

Al deze literatuur overziend, vallen ten minste drie zaken op. Allereerst is duidelijk dat er, zeker in de hedendaagse literatuur, aanzienlijke verschillen van mening bestaan over wat er anders moet. Waar sommige voorstellen vooral een heilzame werking verwachten van het beter begrijpelijk maken van de strafrechtspleging – zonder dat hiervoor echt wezenlijke aanpassingen in de instituties zelf hoeven te worden gedaan – zijn er ook genoeg die (veel) verder gaan en bepleiten dat beslissingsmacht moet worden overgeheveld van expert-professionals naar burgers of burgerpanels.[24] Ten tweede valt op dat in de literatuur niet meer dan een globale overeenstemming bestaat over wat 'publieke opinie' mag worden genoemd. Wat sommigen publieke opinie noemen, wordt door anderen weer anders genoemd en omgekeerd gaan onder het begrip publieke opinie veel verschillende betekenissen schuil.[25] Ten slotte kan worden geconcludeerd dat er sinds de eeuwwisseling wel een overtuiging lijkt te hebben postgevat dat de relatie tussen het publiek en het strafrecht verbetering behoeft, maar blijkt tegelijkertijd dat de vraag wat nu precies het probleem is dat moet worden opgelost maar beperkt wordt geconcretiseerd. Referenties aan een 'kloof' – soms ook wel 'legitimiteitskloof'[26] genoemd – zijn in de Nederlandse literatuur schering en inslag. Maar wat daar dan precies onder verstaan moet worden, en waarom het bestaan van zo'n kloof problematisch is, blijft vaak in het midden. Dit leidt ertoe dat voor sommigen de

21 HiiL 2018 p. 3.
22 Beunders 2018, p. 180.
23 Zie bijvoorbeeld Grimmelikhuijsen 2018.
24 Het gaat hierbij al lang niet meer alleen om lekenrechtspraak, maar ook om allerlei vormen van burgerpanels die vervolgingsbeslissingen (meestal lijkt te worden bedoeld: dagvaardingsbeslissingen) zouden kunnen nemen, reviseren of becommentariëren, aan wie een wetgevende bevoegdheid zou moeten toekomen of die zeggenschap zouden moeten hebben in de strafexecutie. Dit soort voorstellen kunnen onder meer gevonden worden in het rapport van HiiL (2018).
25 Zo wordt in de literatuur bijvoorbeeld ook wel gesproken over maatschappelijke opvattingen, oordelen of opvattingen van leken, meningen van burgers of de bevolking, enzovoort. Zie voor een greep uit de Nederlandse literatuur waar bovenstaande terminologie in voorkomt De Keijser 2013; Koomen, 2006; RMO 2003; Van der Laan 1993; Wagenaar 2008. In het vierde hoofdstuk komt deze literatuur inhoudelijk aan de orde.
26 Zie Groenhuijsen 2005.

eenvoudige vaststelling dat een kloof tussen professionele rechters en de bevolking 'van alle tijden' is, voldoende is om de discussie de nek om te draaien.[27]

## 2.3 Het internationale debat: vier pleitbezorgers voor een sterkere oriëntatie op publieke opinie

De hiervoor beschreven Nederlandse ontwikkelingen staan niet op zichzelf. Ook in andere jurisdicties was vanaf de jaren 70 de opkomst van responsief recht en vanaf het eind van de vorige eeuw een opkomst van opinieonderzoek zichtbaar.[28] En ook in andere landen bestaan zorgen over een vermeende verwijdering tussen het publiek en de strafrechtspleging, hetgeen er ook daar toe leidt dat van alles wordt geprobeerd om dit te verhelpen.[29] En tenslotte geldt ook voor de internationale literatuur dat de overtuiging dat de strafrechtspleging behoefte heeft aan meer burger en minder professional, de wind flink in de zeilen heeft.[30] In de internationale literatuur vallen voorstellen te lezen voor het invoeren of uitbreiden van juryrechtspraak, het betrekken van burgers bij het opstellen van delictsomschrijvingen, het betrekken van burgers bij het opstellen van straftoemetingsbeleid, het betrekken van burgers bij het prioriteren van politie-inzet en het stellen van vervolgingsprioriteiten en voor het betrekken van burgers bij allerhande nieuwe procedures, variërend van herstelrechtelijke procedures, procedures met betrekking tot tenuitvoerleggingsbeslissingen en nog – veel – meer. Om een enigszins compleet maar toch overzichtelijke dwarsdoorsnede van deze literatuur te geven, wordt hieronder iets dieper ingegaan op het werk van vier auteurs, te weten auteurs die denkrichtingen vertegenwoordigen die in de internationale literatuur breder worden aangehangen.

Een eerste voor dit onderzoek relevante auteur is Paul Robinson.[31] Hij bepleit hervorming van het materiële strafrecht, hetgeen geënt zou moeten worden op – wat hij noemt – 'gemeenschapswaarden'. Hij heeft daarvoor een methode in gedachte die als volgt kan worden samengevat:

---

27 Groenhuijsen 2007c, p. 16.

28 Zie over de opkomst van responsief recht Nonet en Selznick 1978. Zie over de 'advent of polling' in de VS, het VK, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland Roberts e.a. 2003, p. viii; Turner 2018, p. 64 e.v..

29 Zo worden in veel jurisdicties burgers betrokken bij het formuleren van het straftoemetingsbeleid. Zie voor een overzicht van de situatie in Minnesota, Engeland, Australië, Schotland, Zuid-Afrika en Nieuw-Zeeland verschillende bijdragen in Freiberg en Gelb 2008a.

30 Vgl. Dzur Loader, en Sparks 2016; Roberts en De Keijser 2014; Ryberg 2010.

31 Robinson vat zijn hervormingsvoorstellen samen in zijn *magnum opus* (Robinson 2013), waarin hij een synthese presenteert van een reeks aan opinieonderzoek dat in diverse artikelen en een boek (Robinson en Darley 1996) al eerder is gepubliceerd. Zie Robinson 2014 voor een kernachtige samenvatting.

hij wil burgers zelf materiële gedragingen laten omschrijven en deze 'delictsomschrijvingen' vervolgens door hen op volgorde van ernst laten rangschikken. Robinson wil burgers niet zelf de sanctienorm laten bepalen. Dit zouden deskundigen moeten doen, op basis van de door burgers vastgestelde ordinale rangordes.[32] Zijn voorstellen zouden voor de Nederlandse situatie impliceren dat tenminste algemene leerstukken, delictsomschrijvingen, strafvorderingsrichtlijnen en de oriëntatiepunten voor de straftoemeting op de schop zouden moeten. Van belang is ten slotte dat Robinsons overtuiging dat het volk verwezenlijking van het materiële strafrecht als hoogste goed beschouwt, hem tot bepaalde opvattingen brengt over het procesrecht. Deze komen er kort gezegd op neer dat dit volledig ten dienste zou moeten staan van het vinden van de materiële waarheid en het daarop toepassen van het materiële strafrecht.[33] Daar wordt hieronder nog op teruggekomen.[34]

Een andere weg is ingeslagen door Tom Tyler.[35] Hij staat voor een behavioristische onderzoekstraditie die als uitgangspunt heeft genomen dat niet materiële uitkomsten, maar de gepercipieerde rechtvaardigheid van de gevolgde *procedure* van groot belang is voor hoe het publiek de prestaties van de strafrechtspleging ervaart.[36] Dit heeft hem gebracht tot voorstellen voor het 'moreel afstemmen' van het strafprocesrecht op opvattingen van burgers.[37] Meer divers zijn de voorstellen van Albert Dzur. Zijn publicaties strekken onder meer tot (uitbreiding van) juryrechtspraak, verruiming van herstelrecht en het instellen van burgerfora die onder meer het laatste woord zouden moeten hebben over de prioritering van politie-inzet en vervolgingsbeslissingen.[38] Op die manier zou een sterkere overeenstem-

32 Zie Robinson 2014, i.h.b. p. 61-62.

33 Zie Robinson 2014, p. 73-74, waar hij zijn stelling als volgt formuleert: 'Community views, as established through empirical research, ought to set the basic criminal law rules for liability and punishment, and those rules ought to be applied the same to all defendants.'

34 Zie daarvoor later in deze paragraaf. Omdat aan het werk van Robinson veel empirisch opinieonderzoek ten grondslag ligt, wordt ook in het hoofdstuk waar dit empirische onderzoek wordt besproken nog nader op de empirische aspecten van zijn werk ingegaan (zie § 4.7.1).

35 Zie voor zijn *magnum opus* Tyler 2006, waarin de bevindingen van veel eerdere publicaties zijn samengevat.

36 Zie bijvoorbeeld Tyler 2006, p. 7.

37 Tyler en Jackson 2013, p. 92.

38 Zie o. a. Dzur 2014, p. 214–216, alwaar hij zijn monografie (Dzur 2012) samenvat. Dzur is zeer stellig over de werkelijke invloed voor het publiek. Burgerfora met slechts een adviserende functie wijst hij af (2014, p. 221). Zie zijn pleidooi voor juryrechtspraak uitgebreider in Dzur 2012, p. 125 e.v en zie uitgebreider over het 'democratiseren' van het prioriteren van politie-inzet p. 107-124. Zie voor een eerdere (niet door Dzur genoemde) publicatie waarin democratisering van politie-inzet wordt onderzocht al Jones, Newburn, en Smith 1996. Zie voor een andere auteur die herstelrecht ook beschouwt als synoniem voor 'bringing the public back in' Brooks 2016, p. 148.

ming tussen de strafrechtspleging en de wensen van de 'publieke opinie' bereikt kunnen worden.[39] In recenter werk pleit hij er ook voor dat burgers een rol zouden moeten krijgen in de executie van straffen, bijvoorbeeld door bij de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf de lokale gemeenschap te betrekken.[40] Inhoudelijk deels vergelijkbaar zijn ten slotte de voorstellen van Stephanos Bibas. Hij pleit onder meer voor uitbreiding van het herstelrecht, slachtofferemancipatie en juryrechtspraak.[41] Dit zou volgens hem tot een betere harmonie tussen 'publieke opinie' en de 'machinerie van de strafrechtspleging' moeten leiden.[42]

De voorstellen van deze vier auteurs zijn niet alleen zeer divers, ze zijn ook op tal van punten onderling tegenstrijdig. Met name tussen de materieelrechtelijk georiënteerde Robinson en de meer op het proces en executie georiënteerde anderen doen zich opvallende verschillen voor. Zo stelt Robinson voorop dat het voor een geloofwaardige strafrechtspleging cruciaal is dat de materiële waarheid wordt vastgesteld in een strafprocedure en vervolgens ook consequent conform die materiële waarheid wordt gestraft. Om die reden verzet hij zich expliciet tegen verruiming van het herstelrecht en komt hij – terwijl hij net als Dzur en Bibas zegt zich op de wensen van het publiek te baseren – toch tot een tegenovergestelde conclusie.[43] Robinson is bovendien, opnieuw vanwege het belang dat hij hecht aan consequente toepassing van het materiële recht, fel gekant tegen het sanctioneren van vormverzuimen, tegen leerstukken die het verwezenlijken van het materiële recht zouden kunnen verhinderen (waaronder (vervolgings)verjaring en *ne bis in idem*)[44] en stelt dat er tijdens het strafproces 'geen plaats is voor mededogen'.[45] Andere auteurs, Tyler voorop, zien dit anders. Zij hechten aan een procedure waarin iedereen wordt gehoord en alle procesdeelnemers het gevoel krijgen dat hun perspectief gehoord wordt en ertoe doet. Deze gedachtegang leidt al snel tot de conclusie dat een ijzeren, machinale toepassing van het materiële strafrecht juist *niet* is wat burgers zouden willen.[46]

39 Zie Dzur 2012, bijv. op p. 30 en 38.

40 Dzur 2016. Deze voorstellen lijken voor de Nederlandse context minder revolutionair dan voor de Amerikaanse: in sommige Nederlandse instellingen is hier immers al in enige mate sprake van.

41 Bibas 2012, p. 129-166.

42 Bibas 2012. Zie bijvoorbeeld op p. xxxii: 'public opinion and popular morality are central to my argument'.

43 Robinson 2013, p. 209-215.

44 Robinson 2013, p. 215-216.

45 Robinson 2013, p 202–207.

46 Dit verschil tussen Robinson en Tyler is overigens opvallend, omdat zij veelvuldig naar elkaar verwijzen, maar hun toch manifeste verschil van inzicht niet zelf problematiseren.

Het geheel overziend, blijkt ten eerste dat de overtuiging dat het straf(proces)recht of de strafrechtspleging meer gericht zou moeten zijn op de publieke opinie een overtuiging is met vele kostgangers.[47] De voorstanders van een versterkte oriëntatie houden er onderling heel andere ideeën op na over wat er anders moet en projecteren dus ook zeer uiteenlopende verlangens op het publiek. Ten tweede blijkt uit het voorgaande overzicht dat ook in het Engelstalige debat de gebezigde terminologie verschilt. Bibas en Dzur kiezen voor het begrip 'publieke opinie'.[48] Tyler en Robinson gebruiken andere termen, maar het onderzoek waar zij naar verwijzen, is hetzelfde – of lijkt als twee druppels water op – het onderzoek dat elders weer wel wordt aangeduid als onderzoek naar 'publieke opinie'.[49] Dit beeld is symptomatisch voor de staat van de internationale literatuur. Enerzijds is de term 'publieke opinie' in brede kring in zwang en wordt hij voor allerhande, verschillend geoperationaliseerd onderzoek gebruikt. De resultaten van dit onderzoek staan soms haaks op elkaar en bijgevolg wordt in de literatuur discussie gevoerd over welke operationalisering de 'ware aard' van publieke opinie zou blootleggen – waarover later in dit onderzoek meer.[50] Tegelijkertijd lijkt de term publieke opinie door alle verwarring zo besmet te zijn geraakt, dat sommige onderzoekers maar hun eigen, zelfbedachte terminologie zijn gaan gebruiken. Robinson is hier – met zijn 'gemeenschapswaarden' – een voorbeeld van.[51] Al met al is het begrip van de bestaande literatuur er zo niet eenvoudiger op geworden en is, met name rondom de notie van publieke opinie, een semantisch labyrint ontstaan.[52]

Een vraag die in deze paragraaf nog bewust buiten beschouwing is gelaten – maar die door al het wapengekletter aan radicale hervormingsvoorstellen wel wordt oproepen – is *waarom* het van deze auteurs allemaal

---

47 Overigens vallen veel van de hiervoor genoemde Nederlandse voorstellen wel te herkennen in de internationale literatuur. Zo lijken de burgerpanels die het HiiL voorstaat wel op de burgerpanels die met name Dzur en Bibas bepleiten. Het geven van een stem aan burgers bij het bepalen van de straftoemeting – een voorstel van datzelfde HiiL – doet dan weer meer denken aan Robinson – zij het dat Robinson dat voorstel grondiger heeft uitgewerkt en de sanctienorm juist niet door burgers wil laten vaststellen. De voorstellen voor enige vorm van juryrechtspraak van Beunders – en daarvoor van onder anderen het Kamerlid Eerdmans – vallen ook terug te vinden in de voorstellen van Bibas en Dzur – met dien verstande dat zij schrijven over een jurisdictie waar de jury al een plek heeft, het gaat hen dan ook om het revitaliseren en verruimen van juryrechtspraak.

48 Aangetekend moet worden dat Bibas en Dzur zich – anders dan Robinson en Tyler – niet baseren op eigen empirisch onderzoek. Zij combineren uiteenlopend bestaand empirisch onderzoek en (eigen) normatieve en empirische theorievorming.

49 Dit onderzoek wordt in hoofdstuk 4 inhoudelijk besproken.

50 Zie eerder in § 1.2 en § 1.4. In § 4.9.1 wordt op basis van het bestaande onderzoek op deze methodenstrijd gereflecteerd.

51 Een ander voorbeeld is de notie van 'public judgement', een term die wordt gebezigd in Roberts en Stalans 1998, p. 35; Green 2005; Gelb 2008. De term is gemunt door Yankelovich (1991, zie i.h.b. p. 38 e.v.). Weer een ander voorbeeld is de term 'community experience', een term die onder andere door Bagaric 2014 wordt gebruikt.

52 Deze situatie kan beschouwd worden als een patstelling. Vgl. § 1.2 en § 1.4.

anders moet. Het zal niet verbazen dat ook ten aanzien van die vraag de nodige verschillen in de literatuur te ontwaren zijn. Kort gezegd bestaan er consequentialistische, deontologische en combinatie-redeneringen.[53] Bij consequentialistische redeneringen draait het om de voordelige gevolgen van een andere oriëntatie op het publiek. De gedachte is dan dat het meer betrekken van burgers ertoe zal leiden dat burgers vaker zelf de strafwet naleven of meer zullen meewerken met strafvorderlijke autoriteiten, waardoor de strafrechtspleging uiteindelijk goedkoper en efficiënter wordt. Robinson en Tyler zijn voorbeelden van auteurs die op deze manier redeneren.[54] Bibas is een voorbeeld van een deontologisch redenerende auteur: hij accepteert zelfs dat zijn voorstellen tot lagere efficiëntie en hogere kosten voor de strafrechtspleging zullen leiden, maar meent dat zo een hoger, intrinsiek goed, moreel doel wordt gediend.[55] Dzur combineert in zijn redenering zowel empirische als normatieve argumenten.[56]

Voor al deze auteurs geldt echter dat zij vooropstellen dat de huidige relatie tussen het publiek en de strafrechtspleging ernstig problematisch is. Zij schragen hun hervormingsagenda allemaal met de stelling dat het publiek niet accepteert hoe het nu gaat. Hiervoor maken zij handig gebruik van analyses die ook buiten de context van hervormingsvoorstellen wel bekend zijn: literatuur waarin de vraag centraal staat waar het in de relatie tussen publiek en strafrechtspleging nu in het bijzonder knelt. Op de hoofdlijnen van deze literatuur wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

## 2.4 De verhitting van het publiek discours over misdaad en straf

Diverse auteurs relateren de noodzaak het publiek meer bij het strafrecht en de strafrechtspleging te betrekken aan de verhitting van het publieke discours over misdaad en straf. Een fenomeen dat met enkele accentverschuivingen ook wel is aangeduid als de emotionalisering,[57] verruwing,[58]

53 Vgl. Roberts en De Keijser, 2014.

54 Zij verwachten ook beiden dat het overnemen van hun aanbevelingen voor een nieuwe strafrechtspleging ertoe zal leiden dat mensen zich meer normconform zullen gedragen: zo verwachten ze dat burgers strafrechtelijk gesanctioneerde normen beter zullen naleven en meer met strafvorderlijke autoriteiten zullen meewerken Zie bijvoorbeeld Robinson 2014, p. 56-57 en Tyler en Jackson 2013, i.h.b. p. 88 e.v..

55 Bibas 2012, i.h.b. p. xxvii.

56 Enerzijds spreekt hij in morele oordelen over het democratisch tekort van het Amerikaanse stelsel van strafrechtspleging, anderzijds koppelt hij hieraan allerlei betrekkelijk pragmatische overwegingen. Een aantal hiervan komt in de volgende paragrafen aan bod.

57 Beunders 2018.

58 Van Stokkom 2010.

theatralisering,[59] mediatisering[60] of victimalisering[61] van het maatschappelijk discours. De Britse criminologen Loader en Sparks zien in de verhitte en door emoties bevangen staat van het publieke debat een teken van een tanende legitimiteit van het stelsel van strafrechtspleging.[62] Het ligt bovendien voor de hand te veronderstellen dat deze verhitting bijdraagt aan de ervaring van een overspannen relatie tussen actoren binnen de strafrechtspleging en de publieke opinie. Veel van de in de vorige paragraaf besproken voorstellen voor een andere oriëntatie op het publiek, gaan dan ook gepaard met de veronderstelling dat op die manier het maatschappelijk discours tot bedaren gebracht kan worden.[63]

Het voornaamste probleem met deze redenering is dat voor diezelfde verhitting van het maatschappelijk discours ook tal van andere, buiten de invloedssfeer van het strafrecht of het stelsel van strafrechtspleging liggende factoren kunnen worden aangewezen. Er bestaat hierover immers een rijkgeschakeerde etiologische literatuur. En hoewel dit niet de plek is om dat allemaal nog eens samen te vatten of over te doen, is het – ook voor de rest van dit onderzoek – wel relevant dat de oorzaken voor de verhitting van het maatschappelijk discours ook gezocht zouden kunnen worden in aan het strafrecht externe, maatschappelijke tektoniek.[64] Wanneer de 'werkelijke' – als daar sprake van kan zijn – oorzaak voor die verhitting buiten de invloedssfeer van de strafrechtspleging ligt, kunnen de aspiraties van een nieuwe oriëntatie op de publieke opinie immers nooit anders dan bescheiden zijn: het gaat dan immers hooguit om symptoombestrijding.[65]

---

59 Witteveen 2001, i.h.b. p. 90; Buruma 2011; Elchardus 2002. Deze beeldspraak lijkt tot doel te hebben uit te drukken dat het publiek iets leuks wil hebben om naar te kijken en autoriteiten zich 'front stage' (vgl. Goffman 1990), of 'naar de regels van de dramaturgie' (Elchardus 2002, p. 192–193) moeten presenteren.

60 Ruigrok e.a. 2011, p. 30-31; Terpstra 2013; Van der Veer e.a. 2013, p. 44.

61 Boutellier 2005, i.h.b. p. 113-132; Daems 2007; Buruma 1994; 't Hart 1994b, p. 38.

62 Loader en Sparks, 2013, i.h.b. p. 107-109.

63 Dzur, Loader en Sparks 2016, i.h.b. p. 3; Robinson 2013, p. 120-128; Tyler en Jackson 2013, i.h.b. p. 88 e.v..

64 Zo wordt de verhitting van het maatschappelijk discours wel verklaard vanuit de afbouw van de verzorgingsstaat en toegenomen (baan)onzekerheid door mondialisering, waardoor (sociale) onzekerheid zich zou zijn gaan uiten in een verlangen naar fysieke zekerheid. Zie voor zo'n redenering Wacquant 2008 en Bauman 2006. Andere theorieën knopen weer aan bij de these van het civilisatieproces, die in toenemende mate zou dicteren onaangepast of deviant gedrag uit de samenleving te bannen, zie Pratt 2005; en vgl. Elias 2011. Weer anderen verklaren het uit de afgenomen geloofwaardigheid van grote ideologieën die de samenleving het grootste deel van de twintigste eeuw in hun greep hielden, waardoor de publieke arena nu gevuld moet met andere onderwerpen. Zie voor een voorbeeld Habermas 1991. Weer anderen verklaren het hardvochtige publieke discours uit een overgevoeligheid voor risico's. De redenering is dan – kort gezegd – dat mensen doordat het leven steeds beter te plannen valt en bedreigingen die in vroeger tijden reëel waren steeds meer zijn uitgebannen, overgevoelig zijn geworden voor de risico's die niet te verzekeren of uit te sluiten vallen, zoals het risico slachtoffer te worden van criminaliteit. Zie Beck 1999; Giddens 1998. Zie voor uitgebreidere bloemlezingen bijvoorbeeld Garland 2001, i.h.b. p. 75-94; Daems 2007.

65 Tot deze conclusie komt in elk geval Garland 2001, p. 76.

Een illustratie hiervoor is de gedachtegang van Dzur. Hij ziet als verklaring voor de verhitting van het publiek discours dat burgers te weinig weten over misdaad en straf. Dit zou volgens hem komen doordat de praktijk van de strafrechtspleging voor burgers niet meer te begrijpen valt, hetgeen dan weer het resultaat zou zijn van een bureaucratische organisatie, een hoge mate van complexiteit en – vooral – van het gegeven dat opsporing, berechting en de strafexecutie uit het zicht van de gewone man zijn geplaatst.[66] Waar de schoonheid van de uit vroeger tijden bekende strafvoltrekkingen op het dorpsplein tenminste was dat burgers alles – en dus ook de wreedheid – konden *zien,* is tegenwoordig vrijwel alles aan het zicht onttrokken en dit leidt er volgens Dzur toe dat stereotype denkbeelden over misdaad en bagatelliserende opvattingen over de zwaarte van de straf kunnen woekeren. De verhitting van het debat ligt dus wat hem betreft niet aan het publiek zelf, maar aan de wijze waarop de strafrechtspleging tegenwoordig is georganiseerd.[67] Vanuit deze overtuiging ligt zijn oplossing voor de hand: door de strafrechtspleging weer middenin de samenleving te positioneren – dus door burgers te betrekken bij de berechting, strafexecutie en wat dies meer zij[68] – zou de publieke opinie gekalmeerd kunnen worden. De overtuigende kracht van deze gedachtegang valt of staat echter bij de juistheid van zijn probleemanalyse. En op die overtuigende kracht valt wel wat af te dingen, al was het maar omdat er zoveel theorieën zijn waarin niet de institutionele verwijdering wordt aangewezen als (hoofd)schuldige voor de verhitting van het debat, maar een samenspel van andere factoren.[69]

Het bovenstaande is maar één voorbeeld van een theorie die op het eerste gezicht misschien aannemelijk klinkt, maar bij nadere beschouwing vooral een bundeling van onbewezen en lang niet allemaal even aannemelijke hypothesen blijkt. Op dezelfde manier kunnen ook de theorieën van Tyler en Robinson op de snijtafel worden gelegd. Het probleem waar al deze redeneringen mee kampen is hetzelfde: het gaat om theorieën die zo groot zijn, dat zij zich niet lenen voor integrale toetsing (laat staan falsificatie). Hierdoor is de aannemelijkheid vooral een kwestie van facetmatige corroboratie en persuasieve argumentatie. Dat geldt overigens vaak evengoed

66 In dit verband leunt Dzur nadrukkelijk op Bauman 1989, wiens verklaring voor de Holocaust hij extrapoleert naar de hedendaagse strafrechtspleging, zie Dzur 2014, p. 210; 2016, p. 183. Vgl. Foucault 1977, p. 9; Giddens, 1991, p. 28.

67 Dzur schrijft: 'So rather than seeing public opinion as the problem to be resolved, as if it is the public's irrationality that is concerning, I view the amoral and irrational institutional conditions as the problem.' (2014, p. 206).

68 Zie voor enkele suggesties die Dzur daartoe doet de vorige paragraaf. En zie voor enkele in de praktijk ontstane initiatieven voor *community engagement* Allen en Hough 2008, p. 235 e.v..

69 Voor de goede orde: *dat* burgers weinig weten over misdaad en straf is genoegzaam aangetoond, zie § 4.6.2 voor het empirische onderzoek ter zake. Met deze vaststelling is echter nog niet gezegd dat burgers milder worden – laat staan het maatschappelijk debat zou afkoelen – als enkele burgers zouden deelnemen in strafprocedures, in de strafexecutie of anderszins.

voor de theorieën die juist structurele maatschappelijke veranderingen als oorzaak aanwijzen – en concluderen dat de strafrechtspleging hier dus zelf niet zoveel aan kan veranderen.

Voor het vervolg van dit onderzoek zijn de voorgaande vaststellingen om tenminste twee redenen van belang: allereerst prenten zij in dat de diagnose van de verhitting van het publiek discours is omgeven met onzekerheid – hetgeen natuurlijk van belang is voor het waarderen van eventuele remedies. Ten tweede zal bij het inventariseren en analyseren van bestaand opinieonderzoek, hierna in het vierde en vijfde hoofdstuk, het oog moeten worden gehouden op de verschillende verklaringen voor de publieke opinie. Hierbij is relevant in hoeverre die verklaringen steun geven aan de gedachte dat door een andere, publieksgerichte oriëntatie ook een verandering van inhoud van de publieke opinie kan worden bewerkstelligd.[70]

## 2.5 Een nieuwe configuratie van gezag

Een ander thema dat vaak in verband wordt gebracht met het onderwerp van dit onderzoek, is dat van de verandering van gezagsstructuren in hedendaagse westerse samenlevingen. In de literatuur wordt algemeen aangenomen dat waar gezag vroeger – grofweg: in het midden van de vorige eeuw – nog in tal van sociale verhoudingen – bijvoorbeeld in het gezin of ten aanzien van bepaalde instituties – 'vanzelfsprekend' was, dit tegenwoordig steeds opnieuw en met concrete prestaties moet worden 'verdiend'.[71] Er bestaan veel verschillende manieren waarop deze verandering is omschreven.[72] In het onderstaande is als venster gekozen voor het werk van de Franse socioloog Rosanvallon.[73] Van belang hierbij is te bedenken dat Rosanvallon primair het oog heeft op het beschrijven van

70 Zie voor een conclusie ter zake § 4.6.1.

71 De slagzin dat gezag tegenwoordig 'niet meer vanzelfsprekend is, maar verdiend moet worden' valt te lezen in Verschoof 2013, p. 821; Weyers en Hertogh 2007, p. 8; Boutellier en Lünnemann 2007, p. 61; Bokhorst en Witteveen 2013, p. 127; Grimmelikhuijsen, 2018.

72 Zo wordt wel gesproken over de 'opkomst van de mondige burger', in Van den Bos 2011; Van den Brink, 2002. De metafoor van De Swaan (2009), die spreekt over een verschuiving van een 'bevelshuishouding' naar een 'onderhandelingshuishouding' komt ook op ongeveer hetzelfde neer. Bauman (1987) – een van de inspiratiebronnen van Dzur – brengt een andere dimensie aan, door te schrijven dat de rol van de elite is veranderd: van gids en baken ('legislator') naar vertolker van wat onder (segmenten van) het publiek leeft ('interpreter'). Gevat in de typologie van Weber – op wiens schouders Tyler (2006, p. 26 e.v). zegt te staan – zou kunnen worden gezegd dat gezag dat louter boogt op een juridisch-bureaucratische grondslag meer dan voorheen wordt betwist, waardoor er behoefte wordt gevoeld de ontstane tekorten aan te zuiveren door het aanboren van andere bronnen. De WRR (2012, p. 192), spreekt in dit verband van een 'Weber 1.0, Weber 2.0 en Weber 3.0'. In vergelijking met de eerste zou de laatste gezagsstructuur zich onder meer kenmerken door een horizontale in plaats van een verticale ordening, zou het een *bottom up* in plaats van *top down* systeem kennen en in plaats van te vertrouwen op de elite, zou het – volgens de WRR – vertrouwen op burgers.

73 Dit is gebaseerd op twee van zijn monografieën: Rosanvallon 2008 en 2011.

veranderingen in gezag in – met name – het politieke domein. Aan het slot van deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag op welke manier – en in hoeverre – zijn observaties ook relevant zijn voor de Nederlandse (straf) rechtspleging.

De redenering van Rosanvallon begint met de vaststelling dat de wijze waarop (publieke)[74] besluitvorming in hedendaagse samenlevingen plaatsvindt, is veranderd. Waar inmenging van het publiek vroeger beperkt bleef tot het aanwijzen van beslissers, bijvoorbeeld door verkiezingen, getrapte benoemingen of een andere figuur, en deze beslissers vervolgens relatief ongemoeid werden gelaten, is in hedendaagse samenlevingen sprake van een bemoeizuchtige buitenwacht die zich op het niveau van individuele beslissingen in de besluitvorming mengt.[75] De overheid heeft zo, in zijn woorden, te maken gekregen met voortdurende 'surveillance' van buiten en kan hierdoor voortdurend 'gecorrigeerd' worden.[76] Rosanvallon introduceert in dit verband zijn eigen terminologie. Traditionele beslissers – hiermee bedoelt hij in elk geval de wetgevende en uitvoerende macht – duidt hij aan als de 'democratie'. De waakzame buitenwacht noemt hij de 'tegendemocratie'. Hoewel hij 'publieke opinie' noemt als één van de dominante krachten in deze tegendemocratie, is ze hierin niet de enige: Rosanvallon noemt ook rekenkamers, maatschappelijke organisaties en zelfs juridische supervisie – in het bijzonder het EHRM – als ingrediënten van dit moeilijk grijpbare amalgaam aan maatschappelijke tegenkrachten.[77]

Deze beschrijving van de werkelijkheid heeft allereerst betekenis voor het begrip dat Rosanvallon heeft van gezag in hedendaagse westerse samenlevingen. In plaats van dat het, zoals voorheen nog het geval was, automatisch de formele beslissingsbevoegdheid volgt, ontstaat gezag tegenwoordig doordat een autoriteit keer op keer de proeve van 'tegendemocra-

74 Hier en daar extrapoleert Rosanvallon zijn theorie ook naar, onder meer, de wijze waarop grote bedrijven en andere actoren buiten het publieke domein zich in de hedendaagse maatschappij manifesteren. Op die momenten presenteert hij zijn theorie dus meer als een alomvattende schets van de sociale werkelijkheid dan als analyse van de democratie.

75 Rosanvallon is hier schatplichtig aan – de overigens niet door hem genoemde – Inglehart (1977, p. 3), die dit waarschijnlijk als eerste onder woorden bracht: 'current changes enable [mass publics, LN] to play an increasingly active role in formulating policy, and to engage in what might be called "elite-challenging" as opposed to "elite-directed" activities (…) The newer "elite-challenging" style of politics gives the public an increasingly important role in making specific *decisions,* not just a choice between two or more sets of decision-makers.'

76 Rosanvallon 2008, i.h.b. p. 33-56. Rosanvallon onderkent natuurlijk dat dit niet geheel nieuw is. Hij laat zelfs aan de hand van een historische analyse zien hoe 'tegendemocratie' sinds de Franse Revolutie altijd heeft bestaan. Wel beargumenteert hij dat het relatieve gewicht hiervan in recente decennia is toegenomen.

77 Dit maakt al meteen duidelijk hoe ingewikkeld de positie van de rechtsprekende macht in het werk van Rosanvallon te plaatsen valt. Soms is het in zijn werk onderdeel van de overheid (en dus van de 'democratie') en wordt ze onderworpen aan toezicht door de 'tegendemocratie', waaronder de publieke opinie. Op andere momenten is de rechtsprekende macht zelf onderdeel van de tegendemocratie, bijvoorbeeld wanneer ze de uitvoerende of wetgevende macht wijst op haar gebondenheid aan internationale verdragen.

tische' inspectie doorstaat. De legitimiteit van een overheid is in zijn betoog dus ook niet zozeer een eigenschap van een machthebber. Veeleer is het een Gesamtkunstwerk van tal van maatschappelijke actoren; een uitkomst van een dialectisch proces.[78] Van belang is dat Rosanvallon deze nieuwe configuratie van gezag niet waardeert als een achteruitgang. Anders dan veel andere commentatoren, ziet hij hierin geen teken van verschraling van legitimiteit. Hij ziet hij het juist als een verrijking. Voor slechts één verschijningsvorm maakt hij een uitzondering: van het 'pathologische' bijproduct van de tegendemocratie – het populisme – moet hij niets hebben.[79]

Interessant aan het werk van Rosanvallon is ook zijn beschrijving van de keten aan gevolgen. Enerzijds beschrijft hij veranderingen aan de zijde van het publiek. Dit zou bijvoorbeeld, juist omdat het voortdurend wil kunnen ingrijpen in besluitvorming, veel meer dan vroeger verlangen dat informatie die voor de eigen oordeelsvorming van belang is publiekelijk en in een zo vroeg mogelijk stadium wordt gedeeld.[80] Ook geeft hij tal van voorbeelden van interventies, van lobbygroepen tot (online) petities en enquêtes, die allemaal gedijen in een klimaat waarin aan de tegendemocratie belang wordt toegekend en daarom in hedendaagse samenlevingen relatief belangrijk zijn. Anderzijds beschrijft Rosanvallon hoe autoriteiten (de democratie) zich aan de wensen van het publiek zijn gaan aanpassen. Gezagsdragers delen volgens hem veel vaker en sneller informatie met het publiek; zij hebben de tegendemocratische logica dus tot op zekere hoogte geïnternaliseerd en geïnstitutionaliseerd.[81] Gezagsdragers laten zich ook meer gelegen liggen aan de reacties van de tegendemocratie op de eigen besluiten: in plaats van een primaire oriëntatie op de eigen ideologie laten zij (Rosanvallon bedoelt hier primair: politici) zich leiden door signalen uit de publieke opinie. Een laatste voor dit onderzoek interessante observatie volgt uit het feit dat het voor autoriteiten belangrijk is geworden dat zij zich staande kunnen houden in een realiteit waarin zij voortdurend op de vingers gekeken worden. Rosanvallon besteedt in dat verband aandacht aan wat hij omschrijft als het hedendaagse belang van reputatie, hetgeen zich bijvoorbeeld zou uiten in de opkomst van communicatiedeskundigen, spin-

78 Om die reden past zijn theorie ook niet goed in de slagzin dat gezag 'verdiend' moet worden. In zijn beschouwing is gezag immers niet langer het exclusieve bezit (of een eigenschap) van een autoriteit, het is juist iets dat in dialoog tussen publiek en autoriteit ontstaat. Gelet hierop wordt in dit onderzoek gesproken over de hedendaagse 'constructie' (of 'configuratie') van gezag en over de legitimiteit van een gezags*relatie* en niet die van een autoriteit of machthebber (zie hierover nader § 6.4.3).

79 Rosanvallon 2008, p. 264. e.v. Dit heeft ermee te maken dat het populisme het surveilleren en corrigeren heeft geradicaliseerd en voor oneigenlijke doelen aanwendt. Het surveilleren verwordt bijvoorbeeld tot een voortdurende strooptocht naar politiek uit te venten misstanden, het 'corrigeren' ontaardt hier in het cynisch ridiculiseren van besluitvorming en het demoniseren van de (politieke) elite.

80 Rosanvallon noemt 'totale transparantie' het ultieme doel van burgers (2008, p. 258–259).

81 De Nederlandse lezer zal wellicht de Wet openbaarheid van bestuur als voorbeeld te binnen schieten. Zie voor de betekenis van deze wet voor de Nederlandse strafrechtspleging nader in § 8.2.

doctors en de intrede van marketing in de publieke sector.[82] Door anderen is in dit verband ook wel gewezen op de 'personalisering' van gezag.[83] Het zou in het idioom van Weber ook een renaissance van charismatisch gezag genoemd kunnen worden.[84]

De observaties die Rosanvallon doet, worden in de criminologische literatuur geregeld gelezen alsof zij zijn geschreven over de strafrechtspraak.[85] Dit is niet per se zo – de rol van de rechtspraak is in zijn werk juist bijzonder moeilijk te plaatsen. Toch is het wel begrijpelijk waarom Rosanvallons observaties ook hier zo sterk resoneren. Nog los van het feit dat de strafrechtspleging via de band van de strafrechtspolitiek met interventies van de buitenwacht te maken krijgt – waarover in de volgende paragraaf meer – vallen ook in de wijze waarop de strafrechtspleging zelf met het publiek interacteert veel van de ontwikkelingen die hij schetst te herkennen. Zo lijkt aan de zijde van het publiek ook in het strafrechtelijk domein sprake van een toegenomen veronderstelling dat de eigen mening ertoe doet.[86] Bovendien heeft de strafrechtspleging te maken met de nodige bemoeizucht, die, door de bril van Rosanvallon bekeken, zou kunnen worden aangemerkt als 'tegendemocratische activiteit'. Alleen al tijdens de looptijd van dit onderzoek deden zich hiervan de nodige voorbeelden voor. Zo was er een inzamelingsactie voor kosten die verdachten (bekend als de 'Blokkeerfriezen') zouden maken door hoger beroep aan te tekenen, hetgeen feitelijk vooral neerkwam op een protest tegen de uitspraak in eerste aanleg;[87] was er de aanloop naar de tweede strafzaak tegen Wilders waarin het door zoveel mogelijk mensen laten doen van aangifte het karakter van een inzamelingsactie kreeg, erop gericht op het OM te bewegen tot het instellen van vervolging;[88] en waren daar meerdere petities, die ook in landelijke media aandacht verwierven en politiek resoneerden, waarmee werd beoogd veranderingen in wetgeving of rechtspraak teweeg te brengen.[89] En ook aan de zijde van de strafrechtspleging dringen zich parallellen op met de schets die Rosanvalllon geeft van de hedendaagse 'democratie'. Hierbij kan gedacht worden aan de diverse voorbeelden die hiervoor in paragraaf 2.2 zijn genoemd – van burgerfora tot persrechters – waaruit de bereidwil-

82 Rosanvallon 2008, p. 48.
83 Manin 1997, p. 219.
84 Zie hierover § 6.3.1.
85 Zie bijvoorbeeld Loader en Sparks 2013. Ook Dzur refereert geregeld aan Rosanvallon.
86 Weyers en Hertogh 2007, i.h.b. op p. 108-109.
87 Deze 'inzamelingsactie' kwam feitelijk neer op een adhesiebetuiging, met de te maken kosten had het bedrag ook weinig van doen. Zie hierover, en dan met name over de 'theatrale elementen' aan deze zaak Hulst en Van den Bos 2018, p. 3183.
88 De rechtbank overwoog in deze zaak dat er bijna 6500 keer aangifte was gedaan, maar voegde daaraan toe dat dit irrelevant was voor de voorliggende rechtsvraag. Zie Rb Den Haag 9 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15014.
89 In dit verband kan gedacht worden aan de petitie *Anne Faber dood door schuld rechtssysteem* en de op de persoon gerichte aanvallen op betrokken magistraten in relatie tot die zaak. Zie daarover eerder Noyon 2017c; Spithoven 2018.

ligheid tot transparantie en de ontvankelijkheid voor commentaar lijkt te spreken. Bovendien geldt ook voor de rechtspraak dat de noodzaak van een goede reputatie onmiskenbaar wordt gevoeld. [90]

Het zou een stap verder gaan om de observaties van Rosanvallon ook als een *instructie* aan de rechtspraak te lezen: hetgeen dan zou leiden tot de conclusie dat de rechtspraak inderdaad veel meer in samenspraak met het publiek tot oordeelsvorming moet komen. Deze opvatting wordt in de literatuur wel aangehangen,[91] maar dit is zeker niet hoe Rosanvallon het zelf bedoeld heeft. Hij beschrijft in de eerste plaats een wisselwerking tussen twee ontwikkelingen die elkaar over en weer lijken te versterken: het publiek wil wat en de autoriteiten geven hier in zekere mate gehoor aan (en bevestigen zo de norm). En hoewel het aannemelijk is dat de veranderingen in het politieke domein ook de publieke verwachtingen ten aanzien van de rechtspraak beïnvloeden, voert het te ver om hieruit af te leiden dat de rechtspraak dus ook mee moet in de vaart der volkeren en die ook steeds moet faciliteren. Sterker nog, zelfs wanneer men geheel en al zou meegaan in de maatschappijanalyse van Rosanvallon, blijft de vraag boven de markt hangen wat er zou gebeuren als een autoriteit (in het geval van dit onderzoek: de strafrechtspleging) zich in weerwil van de verwachtingen van het publiek toch gesloten zou blijven opstellen. Misschien stokt de wisselwerking dan wel: wellicht zou dit na verloop van tijd de vraag naar transparantie wel doen opdrogen. Of misschien boezemt een autonome, niet al te responsieve inslag juist wel ontzag in.[92] Maar het kan ook zijn dat deze suggesties hopeloos anachronistisch blijken en het inderdaad tot meer onbegrip leidt als de strafrechtspleging, anders dan andere staatsmachten, koppig in haar eigen relatieve geslotenheid zou volharden. Op die *million dollar question* valt, ook in het werk van Rosanvallon, het antwoord niet te vinden. Kortom, voor de autoriteiten in de strafrechtspleging die nog zoekende zijn naar hoe zich tot de nieuwe eisen van het publiek te verhouden, geeft ook dit gezichtspunt niet één juiste richting aan.

---

90 Zoveel blijkt wel uit door de rechtspraak geëntameerd onderzoek naar haar reputatie, zie Frissen, 't Hart, en Sieckelinck 2012; de opkomst van communicatiemedewerkers, zie De Groot-van Leeuwen e.a. 2015, p. 70; maar ook door de behoefte die rechters zeggen te hebben aan iemand die in het publiek debat 'mediageniek' hun perspectief voor het voetlicht kan brengen, zie Broeders e.a. 2013, p. 87. Vgl. ook Terpstra 2013, i.h.b. p. 363; Dijkstra 2014; Ruigrok e.a. 2011. Het kan ook afgeleid worden uit het feit dat televisieprogramma's waar de rechtspraak aan meewerkt worden onderzocht op effecten op reputatie – zie bijvoorbeeld Mediatest 2011 – en uit het gegeven dat de Raad voor de rechtspraak op sociale media actief is en daar opiniepeilingen organiseert. Dit wordt door speciale 'socialmediateams' gemonitord, zie § 8.6.5.

91 Vgl. Ryan, 2006, p. 45: '[Criminal justice actors, LN] need to understand that they no longer have governments all to themselves, that the growing clamour of the public voice(s) cannot be turned off, let alone quietly sidelined.'

92 Hol (2012) leest in het werk van Rosanvallon (vermoedelijk op p. 232) zelfs de stelling dat de publieke opinie in de rechtspraak een voorbeeld ziet voor evenwichtige oordeelsvorming, die het als 'leerschool' tot zich neemt bij het beoordelen van de politieke realiteit.

## 2.6 De subversieve invloed van de strafrechtpolitiek

Een volgend debat waar het onderhavige onderzoek in gesitueerd kan worden, is dat waarin de vraag centraal staat hoe de subversieve invloed van de strafrechtspolitiek kan worden geremd. Dát deze invloed problematisch is, is iets waar voor- en tegenstanders van publieksgerichte hervormingen het wel over eens zijn. Alom wordt aangenomen dat de geneigdheid van politici (en indien daar in een bepaalde jurisdictie sprake van is: gekozen professionals binnen de strafrechtspleging) om het publiek te paaien met steeds nieuwe beloftes over verdere verstrenging, verantwoordelijk is voor de punitiviteitsescalatie van westerse strafrechtelijke stelsels.[93] In het bijzonder wordt hierbij gewezen op de neiging van de strafrechtspolitiek om uit tragische incidenten overhaast het falen van het systeem af te leiden – om vervolgens in allerijl wetgeving te entameren waarmee dit in het vervolg voorkomen zou moeten worden.[94] Een ander problematisch aspect is dat dit soort ingrepen vaak de discretionaire ruimte van de professionals in de strafrechtspleging beknotten – hetgeen impliciet of expliciet gepaard gaat met een zekere zondenbokretoriek en soms zelfs met een beschuldiging van kwade trouw.[95]

---

93 Zie – onder anderen – Barker 2009, p.3 e.v.; Garland 2001, p. 13; Loader en Sparks 2013, p. 107; Turner 2016, i.h.b. p. 215; Indermaur en Hough 2002, p. 199; Roberts 1992, p. 101; Roberts e.a. 2003, i.h.b. p. 3-9; Van Stokkom 2013, p. 372; Lacey 2008, i.h.b. p. 62-77, 2011; Morgan 2002, p. 225; Green 2005, p. 138; Roberts en De Keijser 2014, p. 476; Casey en Mohr 2005, p. 142; Robinson 2014, p. 69, 2013, p. 128-140; Dzur 2012, i.h.b. p. 21-40 voor wat betreft de rol van gekozen politici. Zie Lippke 2014 over soortgelijke effecten bij gekozen aanklagers in Amerika.

94 Er bestaan talloze voorbeelden van hoe een incident aanleiding gaf tot punitieve politieke ingrepen in het straf(proces)recht, strafexecuties of het stelsel van strafrechtspleging. In Nederland kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan de dynamiek die uitmondde in het 'taakstrafverbod' van art. 22b Sr (zie nader § 7.7); publieke onrust over terbeschikkinggestelden die zich onttrokken aan verlof naar aanleiding waarvan de verlofregelingen werden aangescherpt (zie Van der Wolf 2012, p. 23–31); de regelmatig terugkerende discussies over voorwaardelijke invrijheidsstelling met politieke inmenging in de executie tot gevolg (het meest in het oog springende voorbeeld is hierbij waarschijnlijk de casus van Volkert van der G); of aan de commotie over de regeling voor de schorsing van de voorlopige hechtenis na de vrijlating van Saban B (*Kamerstukken II* 2010/11, 32882, 3, i.h.b. p. 2). Notoire voorbeelden uit Amerika zijn enkele naar slachtoffers vernoemde wetten, waarvan *Megan's Law* waarschijnlijk de beruchtste is. Andere voorbeelden zijn de *Jacob Wetterling Act, Jenna's Law* en *Katie's Law.* Zie ook Ryan 2006, p. 44 e.v. en Lee 2007, i.h.b. p. 133-164.

95 Nederlandse voorbeelden van bepalingen die de discretionaire bevoegdheden van professionals inperken zijn art. 22b Sr (het taakstrafverbod), art. 509t lid 2 Sr, tweede volzin (het verbod tot contraire beëindiging tbs), art. 17 Verlofregeling tbs (de regel één jaar geen verlof). Ook gedacht kan worden aan de diverse wetsvoorstellen die strekken tot het in enige mate invoeren van minimumstraffen. Van het Lid Eerdmans: *Kamerstukken II* 2005/06, 30659, 2; van het Lid De Roon: *Kamerstukken II* 2008/09, 31938, 2; het voorstel van het kabinet Rutte I: *Kamerstukken II* 2011/12, 33151, 2 en het lid Markuszower, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 846, 2. Vooralsnog heeft geen van deze voorstellen de eindstreep gehaald. Een notoir buitenlands voorbeeld zijn de *three strike laws.* Zie Zimring, Hawkins en Kamin 2001. Zie voor een uitgebreider overzicht van internationale discretie-beperkende ingrepen Roberts 2003b.

Er bestaan verschillende verklaringen voor het feit dat de strafrechtspolitiek in de afgelopen decennia zo'n punitieve koers is gaan varen. Zo wordt het wel toegeschreven aan de opkomst van enquêteonderzoek (waardoor politici opeens zagen hoe ontvankelijk het publiek zou zijn voor punitieve stellingnames);[96] en wordt het verklaard uit toegenomen kiezersvolatiliteit.[97] Wat al deze verklaringen gemeen hebben, is dat zij een bijproduct zijn van verkiezingen. En hoewel het bestaan van verkiezingen op zichzelf geen afdoende verklaring biedt (verkiezingen waren er immers al voor de strafrechtspolitiek de punitieve afslag nam),[98] verklaart dit wel waarom in de literatuur de nodige aandacht is voor manieren waarop de electorale dynamiek onschadelijk kan worden gemaakt. Een deel van de oplossingsrichtingen waaraan in de literatuur wordt gedacht, komt neer op het depolitiseren van het strafrecht en stelsel van strafrechtspleging. In deze literatuur wordt Nederland vanwege de beperkte politieke elementen nog wel eens als lichtend voorbeeld genoemd,[99] al bestaan er genoeg depolitiseringsvoorstellen die (veel) verder gaan. Het geheel en al onderbrengen van de strafrechtswetgevende bevoegdheid bij een apolitiek zelfstandig bestuursorgaan is waarschijnlijk de meest radicale onder de serieus voorgestelde opties.[100] Alternatieven zijn bijvoorbeeld apolitieke correctiemechanismen (die wetgeving zouden kunnen blokkeren) of aansprakelijkheidsstellingen voor politici wier wetgevingsvruchten achteraf niet blijken te hebben gewerkt.[101]

Heel realistisch en wenselijk zijn de voorstellen voor (verdergaande) depolitisering waarschijnlijk niet. Allereerst vergt het een bereidwilligheid van de politiek zichzelf aan de mast te laten binden – en dit lijkt niet heel waarschijnlijk. En als de strafrechtspolitiek hier al toe bereid zou zijn, lijkt het niet reëel dat ze dit ook tijdens de meest verhitte maatschappelijke

96 Zie hierover nader in § 5.2.2.

97 Hierdoor zouden gekozen politici niet meer zeker zijn van een eigen electoraat, waardoor zij zijn gaan proberen de op drift geraakte kiezers te verleiden met nieuwe verhalen. Zie Elchardus 2002; Tillie e.a. 2016; Van der Eijk en Van Praag, 2006.

98 Vgl. Groenhuijsen 2017 en Noyon 2018b.

99 Zie bijvoorbeeld Lacey 2008, i.h.b. p. 41-43. Zij veronderstelt dat consensuele democratieën minder snel in punitieve zin derailleren dan *majoritarian* modellen (zoals Amerika en Groot-Brittannië). Vgl. in die zin Green 2008 p. 13.

100 Vgl. bijvoorbeeld de aanbevelingen gedaan in Lacey 2008, p. 190 e.v. en Zimring, Hawkins en Kamin 2001. In beide publicaties wordt voorgesteld om respectievelijk de Britse en Amerikaanse strafrechtspleging te organiseren op een manier die vergelijkbaar is met het monetair beleid, hetgeen neerkomt op verregaande depolitisering en institutionele verwijdering (vergelijkbaar met de positie van een centrale bank).

101 Zie bijvoorbeeld Indermaur en Hough 2002, p. 204–205, die komen tot de volgende opsomming van mogelijke remedies: (1) het organiseren van instituties die als buffer kunnen fungeren tussen politiek en strafrechtspleging; (2) het beter organiseren van politieke aansprakelijkheidsstelling voor inadequate ingrepen; (3) het instellen van herzieningsmechanismen voor ingrepen die niet gesteund worden door onderzoek; (4) het beter voor het voetlicht brengen van wat wel ondersteund wordt door onderzoek; (5) het scheppen van een 'alternatief discours' over misdaad en straf; en (6) het beter informeren van de publieke opinie. Zie voor iets andere voorstellen Roberts e.a. 2003, p. 160-185; Allen 2006, p. 80–82; Green 2008, p. 286–291.

debatten zal weten vol te houden.[102] De volgens velen[103] precaire hedendaagse status van het *sub iudice*-beginsel doet wat betreft de politieke standvastigheid in elk geval niet het beste vermoeden. Belangrijker is natuurlijk dat het straf(proces)recht gaat over waarden en moeilijk voorstelbaar is dat deze waarden, zonder enige ruggenspraak met de waardengemeenschap die het dient, bepaald zouden moeten worden.[104] Voor apolitieke correctiemechanismen – bijvoorbeeld in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan dat wetgeving zou kunnen blokkeren – geldt eveneens dat zich dit in een Nederlandse context moeilijk laat denken. Aansprakelijkheidsstellingen zijn in een land met een consensueel democratiemodel – waar dus zelden één persoon kan worden aangewezen die verantwoordelijkheid draagt – al helemaal moeilijk denkbaar.

Mede tegen die achtergrond kan de opkomst van een tegenovergestelde denkrichting begrepen worden: een denkrichting waarin niet minder, maar *meer* burgerbetrokkenheid als oplossing wordt gezien.[105] De veronderstelling van veel voorstellen waarin juist een versterking van burgerbetrokkenheid wordt bepleit, is dat het niet de aard van de publieke opinie is die tot zulke problematische politieke besluitvorming leidt, maar de electorale structuur waarin van het publiek niet meer wordt gevraagd dan het af en toe uitbrengen van een stem. Dzur verwacht bijvoorbeeld dat burgers die zelf regelmatig werk in de strafrechtspleging verrichten, zich minder snel zullen laten verleiden door punitieve retoriek die vooral drijft op stereotypen – die burgers weten dan uit eigen ervaring immers wel beter. Ook wil hij, evenals Bibas en een aantal andere auteurs,[106] bevoegdheden die nu aan representatieve organen zijn toebedeeld overhevelen naar lekenpanels. Dzur verwacht dat dit soort directe democratie zal leiden tot minder 'irrationele'[107] besluitvorming en acht dit bovendien 'democratischer'. Dit is een gedachtegang die aansluit bij wat door onder anderen Dryzeck en Fishkin

102 Sinds Icarus ter zake de proef op de som heeft genomen, staat het gegeven dat was smelt bij hoge temperaturen immers buiten kijf.

103 De Meijer 2016, p. 180; De Roos 2003 p. 71; Stevens 2010; Cleiren en De Roos 2002, p. 178-179; Hertogh 2012, p. 16-18; Broeders e.a. 2013, p. 72; Den Tonkelaar, 2017; Schouten 2013, p. 642; Boutellier en Lünnemann 2007, p. 46; Bemelmans 2018a, p. 402; Van Lent 2008, p. 221; Gommer, Woerdman en Lammers 2008, p. 35; Lochs 2019, p. 69-70, en p. 76.

104 Zie hierover uitgebreider § 6.4.1.

105 Aldus ook Loader en Sparks 2012, die dit ook aanmoedigen: 'The proper response to the pathologies of contemporary crime politics is to seek to craft a better democratic politics, not to flee from politics altogether.' (p. 33). Een relevante studie is i.h.b. Barker 2009, waarin drie typen van democratie worden vergeleken en met name de *deliberatieve* als minst escalerende uit de bus komt (zie i.h.b. p. 173)

106 Dzur 2016; Dzur, Loader en Sparks 2016; Bennett 2016; Green 2008, p. 286 e.v..

107 Dzur 2014, p. 204-206. Minder 'irrationeel' moet hier gelezen worden als minder door misverstanden gecontamineerd.

eerder voor het politieke domein is gepropageerd.[108] In Nederland heeft het zeker in het bestuursrecht de nodige aandacht gekregen.[109] In de volgende paragraaf wordt hier nog nader op ingegaan.

Tot slot zijn er ook auteurs die de institutionele structuur niet overhoop willen halen, noch pleiten voor depolitisering van het straf(proces)recht, maar verwachten dat de huidige electorale dynamiek kan worden verbeterd door de politiek beter te informeren over wat burgers 'echt' vinden. Robinson en Tyler vallen in dit kamp te plaatsen. Zij zien beiden vooral een grote rol voor de wetenschap weggelegd, die op veel grotere schaal opinieonderzoek zou moeten verrichten, en veronderstellen beiden dat de politiek zal luisteren als de resultaten hiervan eenmaal worden gepresenteerd.[110] Het is een gedachtegang die – zeker voor de Nederlandse situatie – op het eerste gezicht wat naïef voorkomt. In het Nederlandse wetgevingstraject is voor advisering reeds een (grond)wettelijke plek ingeruimd en de ervaring is niet dat de wetgever zich hierdoor snel op andere gedachten laat brengen.

Kortom, een volgend gezichtspunt van waaruit de thematiek van dit onderzoek kan worden bezien, is die waarin wel vaststaat dat electorale strafrechtpolitiek tot problematische uitkomsten leidt, maar waarin over de te voeren verdedigingsstrategie – het depolitiseren van het strafrecht, het institutionaliseren van publieke opinie door meer directe democratie of het accommoderen van publieke opinie door meer voorlichting aan de hand van opinieonderzoek – nog wordt geredetwist.

## 2.7 De notie van democratie (in de 'democratische rechtsorde')

In de voorgaande drie paragrafen kwamen verschillende perspectieven aan de orde die voorstanders van een sterkere oriëntatie op de publieke opinie geregeld – zij het met wisselende accenten – innemen. Duidelijk werd dat al deze beweringen zo hun complicaties kennen. Een vierde, in deze paragraaf te bespreken perspectief is er een met meer dimensies en daarom nog moeilijker te waarderen. Het gaat om het argument dat een versterkte oriëntatie op het publiek zou leiden tot een verhoging van de 'democratische legiti-

108 Zie Dryzek 2002; Fishkin 1995, 2009; Habermas, 1980; List e.a. 2012; Luskin, Fishkin en Jowell 2002). Dzur (2012), i.h.b. op p. 108-115, verwijst zelf ook naar de studies van Fishkin. In Nederland is dit idee onder de aandacht gebracht door Cohen (2015) en Van Reybrouck (2013). Overigens schrijft ook Rosanvallon al over de opkomst van deliberatieve burgerpanels als alternatief voor gekozen organen (2008, p. 297–298).

109 Zie onder meer Boogaard e.a. 2016; Den Ridder en Dekker 2015; Hendriks e.a. 2015; WRR 2012; Westerweel 2021.

110 Robinson 2013, p. 535. Eerder beschrijft Robinson diverse aspecten van het Amerikaanse straf(proces)recht, waaronder de *Felony murder*-regel, *strict-liability*-regel en mogelijkheden minderjarigen als volwassene te berechten (p. 111-120), die het resultaat zouden zijn van een onjuist geïnformeerd publiek en onjuist geïnformeerde politici (p. 128-140). Zie nader § 4.7.1.

miteit' van het strafrecht of stelsel van strafrechtspleging.[111] Dit argument wordt vaak tegelijk in stelling gebracht met het hiervoor besprokene. De gedachte is dan dat, met dezelfde veranderingen, niet alleen de subversieve invloed van de strafrechtspolitiek kan worden teruggedrongen, maar ook een strafrecht of stelsel van strafrechtspleging kan worden verkregen dat *democratischer* is. Nu geldt de notie van democratie als het prototype van een 'wezenlijk betwist begrip'.[112] Uitspraken over dat het één democratischer is dan het ander zijn daarom altijd buitengewoon kwetsbaar voor kritiek; en uitspraken over het 'democratiseren' van het strafrecht of stelsel van strafrechtspleging vormen hierop geen uitzondering. In het onderstaande worden er drie punten van kritiek uitgelicht, waarbij de meeste aandacht uitgaat naar de derde.

In welhaast alle voorstellen waarin het standpunt wordt ingenomen dat een versterkte oriëntatie op de publieke opinie leidt tot een hogere democratische legitimiteit, is de impliciete aanname dat kenmerkend is voor een democratie dat de besluitvorming maximaal aansluit bij de wensen van het volk. Hoe meer dit het geval is – zo is dan de gedachte – hoe democratischer is het systeem. Een eerste probleem met deze redenering is dat er tal van moeilijkheden rijzen bij het bepalen wat het dan is dat mensen werkelijk vinden. Om te beginnen verschillen, zoals eerder bleek, de meningen in de literatuur nogal over de vraag op welke manier aan het publiek gevraagd moet worden wat het vindt. Robinson verwacht vooral veel van vignetteonderzoek, Tyler – en vele anderen – zien de enquête als het instrument bij uitstek en Dzur en Bibas geloven weer meer in vormen van directe participatie door middel van geselecteerde lekenpanels. Deze meetmethoden geven bij een eerste oogopslag al direct aan hoeveel verschil aan denkkracht de verschillende auteurs bij het publiek veronderstellen. Dit leidt vanzelfsprekend ook tot andere ideeën over wat mensen echt (kunnen) vinden.[113]

---

111 Zie expliciet voor deze bewering Bibas 2012, i.h.b. op p. xviii, 40 en 5; Dzur 2012, op p. 16. Robinson en Tyler gebruiken dit argument ook, maar meestal minder expliciet. Tyler spreekt meestal niet over democratische legitimiteit, maar kortweg over legitimiteit. Hij bedoelt evenwel hetzelfde en knoopt in zijn conceptie van legitimiteit ook expliciet aan bij wat in andere kringen als democratische legitimiteit wordt beschouwd. Zie voor een voorbeeld Sunshine en Tyler 2003, p. 535.

112 De notie van 'wezenlijk betwiste begrippen' is ontleend aan Gallie 1955, i.h.b. p. 171-172. Hij definieert 'essentially contested concepts' als die concepten die voldoen aan de volgende criteria: zij *(i)* zijn waardegeladen (i.d.z.v. verbonden aan positief of negatief evaluerende connotaties), *(ii)* zijn intern complex, *(iii)* vallen op meerdere manieren valide te omschrijven, *(iv)* treden in wisselende contexten anders naar de voorgrond en *(v)* worden binnen verschillende 'parties' (bijv. wetenschappelijke disciplines) anders geconceptualiseerd terwijl deze partijen van elkaar weten dat zij het concept anders definiëren. Gallie noemt zelf als voorbeeld van een wezenlijk betwist concept onder meer 'democratie' (p. 183-187). Overigens bestaat ook in de Nederlandse strafrechtelijke literatuur geen consensus over de betekenis van het begrip 'democratische legitimiteit', zie daarover § 6.3.2.

113 Deze verschillen in onderzoeksmethode leiden ook tot hele verschillende resultaten – en daarmee tot andere conclusies over wat het is dat mensen 'echt' vinden. Zie hierover hoofdstuk 4, in het bijzonder § 4.9.1.

Het tweede en het derde punt van kritiek, volgen beide uit de vaststelling dat de vereenzelviging van het resultaat van besluitvormingsprocessen met democratie als zodanig blijk geeft van een te beperkte blik. Hiermee wordt namelijk maar één zijde van het democratisch ideaal belicht, terwijl dit ideaal meer om het lijf heeft. Onder elke verschijningsvorm van democratie ligt immers de premisse dat alle burgers van de rechtsgemeenschap gelijk zijn.[114] Aan elke institutionalisering van democratie ging dit ideaal ook historisch vooraf.[115] De premisse van gelijkheid valt uiteen in meerdere beloftes. Een eerste is dat burgers op gelijke voet mogen meebeslissen over zaken die hen allen aangaan. Reeds om die reden zijn vormen van burgerparticipatie met een select, niet representatief publiek bepaald niet noodzakelijkerwijs democratischer. Anders dan verkiezingen, waarin iedere burger één stem van gelijk gewicht heeft, bieden dit soort panels hiervoor maar weinig waarborgen. Uit empirische onderzoeken blijkt ook dat in deliberatieve burgerpanels – waarmee in het politieke domein al meer ervaring is opgedaan – niet zelden sprake is van haantjesgedrag en verdrukking van meningen.[116] Ook blijkt het opdringen aan het collectief van een eigen denkraam – *framing* - vaak een grote rol te spelen, als gevolg waarvan meer eloquente en retorisch vaardige deelnemers de boventoon voeren.[117] Het valt op voorhand moeilijk in te zien waarom deze, in de politieke wetenschappen al veelvuldig geuite bezwaren, in een strafrechtelijke context minder van belang zouden zijn; dit roept in elk geval gelijk al de vraag op wat er dan nog waarlijk *democratischer* is aan dit soort initiatieven.

Het meest fundamentele probleem volgt uit een tweede belofte die uit de premisse van gelijkheid kan worden afgeleid. Deze belofte houdt in dat een democratie ook verlangt dat de *demos,* wanneer dat nodig is, tegen zichzelf in bescherming wordt genomen. Bijvoorbeeld op het moment dat een meerderheid de gelijkheid van een minderheid miskent of een meerderheid, bevangen door emoties, de fundamentele principes die uit die gelijkheid kunnen worden afgeleid dreigt te loochenen. De literatuur kent een grote verscheidenheid aan manieren waarop dit uitgangspunt onder woorden is gebracht. Een in de politieke wetenschappen courant denkkader is het onderscheid dat David Held aanbrengt tussen de 'developmental' (hierna:

114 Zie in dit verband al Bonger 1936. Hij onderscheidt een 'formele'(op besluitvorming gericht) en 'materiële' (op rechten gericht) zijde van democratie (p. 14). Gelijkheid beschouwt hij als een onderdeel van de materiële zijde. Daar wordt tegenwoordig – nu het uitsluiten van groepen aan besluitvorming als ondenkbaar wordt beschouwd en de gelijkheid dus ook op het formele betrekking heeft – anders over gedacht.

115 Vgl. Fennema 2001, p. 1, die schrijft dat 'in alle democratische revoluties [aan het eind van de achttiende eeuw, LN] het idee van de *gelijkheid* een centrale rol speelde' [originele cursivering]. Vgl. ook Habermas 2007, p. 111–112.

116 Zie Sanders 1997.

117 Druckman en Nelson 2003.

ontwikkelings-)[118] en 'protective' (hierna: beschermende) noties van democratie.[119] In de eerstgenoemde staat het politieke ideaal voorop waarin burgers – in gelijke mate – moeten kunnen bijdragen aan de koers van de staat.[120] In de beschermende dimensie van democratie staat daarentegen voorop dat burgers wanneer dat nodig is tegen elkaar in bescherming worden genomen. Held zet uiteen hoe in verschillende verschijningsvormen van democratieën het zwaartepunt soms op de ontwikkelings- en soms meer op de beschermingsdimensie ligt (of heeft gelegen). Uiteindelijk zijn het echter twee zijden die niet (geheel) zonder elkaar kunnen. Wanneer wordt aangenomen dat meerderheden onder het publiek zich nog wel eens kunnen vergalopperen ten koste van bepaalde minderheden, vergt de beschermende dimensie dus een democratisch bouwwerk waarin de macht van het publiek nooit absoluut kan zijn.

In de strafrechtstheoretische literatuur wordt deze thematiek doorgaans bezien vanuit het perspectief van de democratische rechtsorde. Over deze democratische rechtsorde wordt wel gedacht in termen van twee gescheiden maar noodzakelijkerwijs op elkaar betrokken sferen, waarbij in de eerste (het 'democratische') de ontwikkelingsdimensie en in de tweede (de rechtsorde) de beschermingsdimensie te herkennen valt. De laatstgenoemde sfeer wordt in de rechtstheorie dan nader uitgetekend aan de hand van een theoretische constructie. Meestal is dat een sociaal contract, maar het kan in theorie ook een categorische imperatief, het utiliteitsbeginsel, het natuurrecht of een andere van de dagelijkse werkelijkheid geabstraheerde ordeningsfictie zijn. Uit die ordeningsficties worden vervolgens meer concrete rechtsbeginselen afgeleid; en wordt zo dus de inrichting van de rechtsorde nader gesubstantieerd. In alle gevallen is het zo dat hierbij – dus voor het bepalen van de dictaten van, bijvoorbeeld, het sociaal contract – als normstellend kompas niet de empirisch te onderzoeken publieke opinie wordt genomen, maar een aan de hand van de logica te beredeneren opinie van rechtssubjecten.[121] Deze verzameling van rechtssubjecten geldt binnen zo'n fictieve orde in zekere zin als *representatie* van de publieke opinie – de rechtssubjecten nemen immers de plek in van het publiek; maar ze is –

118 De betekenis van het woord 'developmental' is hierin overigens ambigu en lijkt zowel te moeten worden gezocht in de mogelijkheid voor burgers om een stem te hebben in de ontwikkelingsrichting van de staat (in de zin van invloed) als in de mogelijkheden voor burgers om *zichzelf* te ontplooien door actief burgerschap. In de laatstgenoemde interpretatie ligt het dichter aan tegen de notie van positieve vrijheid (vgl. Berlin, 2015, i.h.b. p. 74-75).

119 Held 2006, p. 47 e.v..

120 Held 2006, p. 49, noemt als voorbeeld onder andere de Klassieke Atheense polis en trekt vervolgens een historische lijn via Marsilius van Padua, Rousseau naar de latere opvattingen van Marx en Engels.

121 Vgl. Foqué en 't Hart 1990, die hiertoe hun notie van 'contrafacticiteit', p. 138 e.v., introduceren, waarmee de fundering van rechtsbeginselen wordt geconstrueerd niet aan de hand van feitelijke instemming door de maatschappij, maar aan de hand van een metaforische 'imaginaire sociale', en een permanente distantie wordt geschapen tussen de empirische publieke opinie en het recht.

tegelijkertijd en in de eerste plaats – haar *negatie*. Ze is immers ontdaan van alle irrationaliteit, van hartstocht en wankelmoedigheid – kortom, van eigenschappen waar ieder mens van vlees en bloed zich wel eens door bevangen weet.

Uiteraard kan dit verhaal op nog veel andere manieren worden verteld dan in het idioom van de ontwikkelings- versus beschermende dimensies van democratie of in die van de democratische rechtsorde. Bijvoorbeeld, zoals in de literatuur ook wel gebeurt, door de term 'volkssoevereiniteit' te contrasteren met de notie van de 'rechtsstaat'.[122] Dit is uiteindelijk echter in de eerste plaats een terminologische kwestie. Waar het om gaat, is dat zowel in de strafrechtelijke grondslagentheorie als in andere, meer op een empirische leest geschoeide politiek-wetenschappelijke denkkaders, het axioma dat aan al het denken ten grondslag ligt, erop neerkomt dat de notie van democratie noodzakelijkerwijs uit twee zijden bestaat; dat beide zijden voortdurend op elkaar betrokken zijn en niet zonder elkaar kunnen; en dat de begrenzingen die worden opgeworpen door de democratische rechtsorde c.q. de beschermende dimensie van democratie derhalve geen uiting zijn van een antidemocratische idee, maar veeleer een noodzakelijk complement van het democratisch ideaal inhouden. Hieruit volgt dat iedere aanspraak op 'democratische legitimiteit' die dit miskent, eenzijdig en dus onvolledig is.

De relevantie van dit perspectief voor het voorliggende onderzoek is aldus divers. Ten eerste wordt duidelijk dat de vraag of (en hoe) bepaald kan worden wat burgers 'echt' vinden niet kan worden ontweken. Ten tweede maakt het duidelijk dat ditzelfde ook geldt voor normatieve beginselen bij het onderzoeken van de relevantie van publieke opinie voor het straf(proces)recht en het stelsel van strafrechtspleging: anders dan sommige voorstanders voor een versterkte oriëntatie op het publiek soms lijken te suggereren, kan het normatieve hier dus niet bij worden weggedacht. Ten derde prent het in dat normatieve beginselen niet alleen een sta-in-de-weg van de publieke opinie zijn, maar ook – mits men de premisse van gelijkheid van iedere burger niet wenst te betwisten – een voortvloeisel van diezelfde democratie. Het zoeken naar de mogelijkheden voor een sterkere oriëntatie op publieke opinie moet derhalve altijd een balansoefening zijn, waarbij niet alleen de empirische publieke opinie, maar ook de gidsende waarde van normatieve uitgangspunten moet worden onderzocht.[123] Dit rechtvaardigt de keuze om in dit onderzoek de vraag welke oriëntatie op het publiek 'beter' is, interdisciplinair te benaderen.[124]

---

122 Vgl. Brenninkmeijer 2003, p. 93; Buruma 2011. Of zie Berlin 2015, p. 27, over de 'empirische zelf' en de 'latente rationele wil', waartussen voor het eigen welzijn van mensen soms een 'persoonsverwisseling' (p. 28) dient plaats te vinden.

123 Want ook voor deze normatieve uitgangspunten moet niet op voorhand worden aangenomen dat zij een universeel en daarmee statisch bezinksel zijn. Met name bij de uitwerking van de notie van legitimiteit (in de context van het beoordelingskader) wordt hier nog op teruggekomen, zie § 6.4.1.

124 Zie hiervoor met name de toelichting op de derde onderzoeksvraag in § 1.3.

## 2.8 De rolopvatting van de verschillende actoren in de strafrechtspleging

Het laatste perspectief op de thematiek van dit onderzoek heeft betrekking op de rol(opvatting) van de actoren binnen het stelsel van strafrechtspleging. Het staat enigszins los van de hiervoor besproken perspectieven – omdat het niet als zodanig in stelling wordt gebracht om een andere oriëntatie op het publiek mee te bepleiten – terwijl het anderzijds wel op de voorgaande perspectieven voortbouwt. Het uitgangspunt van dit perspectief is dat de bestaande constellatie, waarin alle actoren binnen de strafrechtspleging bepaalde rollen en verantwoordelijkheden hebben ten opzichte van de maatschappij en ten opzichte van elkaar, neerkomt op een evenwicht dat is gevonden tegen de achtergrond van de principes van de democratische rechtsstaat en (dus) de maatschappelijke context. Gelet daarop moet bij de beoordeling van de vraag of een actor (of meerdere actoren) zich anders tot het publiek zou(den) moeten verhouden, steeds de vraag worden betrokken hoe dit doorwerkt op dit evenwicht en welke nieuwe verantwoordelijkheden dit voor elk van deze actoren in het leven roept.[125] Hieronder wordt op een aantal van de hiermee samenhangende vragen ingegaan, waarbij wordt beperkt tot de rol van het OM en de ZM. Dit impliceert dat in deze paragraaf nog wordt voorbijgegaan aan scenario's waarin deze instituties als zodanig beslismacht zouden overhevelen naar nieuwe (burger)instituties.[126]

Een eerste categorie van vragen raakt aan de relatie van respectievelijk de ZM en het OM met de wetgever. Deze wetgever neemt in dit onderzoek een dubbelpositie in. Enerzijds is hij vooralsnog de institutionele vertolker van publieke opinie. Anderzijds leidt dit nog wel eens tot ingrepen die evident het resultaat zijn van een opwelling in de publieke opinie die uitgaat van een verkeerde voorstelling van zaken, of die zich moeilijk verhouden tot normatieve principes (en daarmee soms tot de hiervoor besproken notie van rechtsbescherming).[127] De vraag of bij dit soort politieke activiteit, die dus ofwel (volgens sommigen) van een verkeerde lezing van het publiek ofwel van een verkeerde interpretatie van de notie van democratie uitgaat, ook een grotere verantwoordelijkheid op de recht-

125 Vgl. Cleiren 2010, p. 2-3.

126 De meest radicale voorstellen (van onder andere het HiiL Dzur en Bibas) komen hier wel op neer. Uiteraard geldt ook voor dergelijke scenario's dat dit nieuwe vragen over een te vinden (machts)evenwicht in het leven roept.

127 Voorbeelden zijn de Wet herziening ten nadele en het Wetsvoorstel minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven. In beide gevallen werd door de minister in de Memorie van toelichting geschermd met maatschappelijke opvattingen die de invoering zouden vereisen (resp. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 044, 3, i.h.b. p. 13 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 151, 3, i.h.b. p. 14 en p. 16). Beide verhouden zich moeizaam met – hoofdzakelijk – respectievelijk het *ne bis in idem*-beginsel en het beginsel van proportionele straftoemeting. Zie over de eerstgenoemde al Noyon 2018b, p. 40 en over het tweede Boone 2011; p. 624; Van Wingerden 2011; Janssen, Koekebakker en Sikkel 2012.

spraak rust om – anders dan hiervoor gebruikelijk – tegen de wetgever in te gaan, is in de literatuur veelvuldig bediscussieerd.[128] De vraag kan gesteld worden of (dwaling door) de publieke opinie hier een factor van belang is.

Een meer rechtspolitieke vraag is in hoeverre de strafrechtspleging zich in de dynamiek tussen de publieke opinie en de wetgever moet mengen. Dit speelt bijvoorbeeld in situaties waarin de wetgever bepaalde beslissingsruimte naar zich toetrekt – en dus inbreekt op het voorheen bestaande evenwicht. Een voorbeeld van zo'n situatie is het Wetsvoorstel minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven, waarin de minister sprak over 'een volgende stap in een lijn waarin de wetgever zijn eigen verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige sanctietoepassing waar wil maken'[129]. Onder die omstandigheid dringt zich de vraag op wat de ter zake (resterende) eigen verantwoordelijkheid van het OM en de strafrechter is. De dialoog die het OM zoekt met de samenleving over de eigen strafvorderingsrichtlijnen – waarover in hoofdstuk 9 meer – is in dat verband bijzonder interessant. Deze dialoog kan namelijk op meerdere manieren begrepen worden. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het OM democratische onderbouwing voor de eigen richtlijnen zoekt, om vervolgens sterker te staan en eventueel weerwoord te kunnen bieden aan verzoeken en aanwijzingen van de minister of wetgever. Maar het is ook mogelijk dat deze dialoog losstaat van de politieke bemoeizucht met de straftoemetingsruimte, maar eerder een product is van een intrinsieke behoefte van het OM om de eigen strafvorderingsrichtlijnen democratisch te funderen. En in dat laatste geval rijst de vraag wat de rechter – die immers zijn eigen oriëntatiepunten heeft – dan weer aan moet met de aanspraken op 'democratische fundering' van de richtlijnen van het OM.

De tweede categorie vragen heeft betrekking op de relatie van elk van de actoren zelf tot de publieke opinie. In de literatuur wordt geregeld de vraag gesteld of de rechterlijke onafhankelijkheid, die veelbesproken en bestudeerd is ten opzichte van de politiek, in de huidige tijd niet minstens zozeer wordt uitgedaagd door de publieke opinie.[130] Vaak wordt hier een theoretische polariteit geschetst tussen twee uitersten: afwezigheid van elke vorm van responsiviteit staat dan tegenover volledige verinnerlijking van de grillen van het publiek; de rechtspraak bevindt zich ergens op een hier tussen liggende denkbeeldige as. Zo raakt gemakkelijk uit beeld dat er ook nog een rolopvatting mogelijk is die zich niet op deze as laat indelen, namelijk van die als gids van het publiek. In internationale literatuur wordt

128 In dit verband kan gewezen worden op discussies over de wenselijkheid of toelaatbaarheid van het 'omzeilen' of '*contra legem*' passeren van dergelijke fabricaten van de wetgever. Zie hierover met betrekking tot de minimumstraffen bijvoorbeeld Van Kalmthout en Tak 2003. En zie voor deze discussie rondom art 22b Sr onder meer Bakker 2016; Noyon 2017a; Van der Pijll 2017; zie ook HR 20 februari 2018, *NJ* 2018/219, waarin het OM de kwestie van omzeiling door oplegging van één dag gevangenisstraf op de spits dreef maar door de Hoge Raad in het ongelijk werd gesteld.

129 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 151, 3, p. 3.

130 Vgl. Lochs 2019, p. 71-72; Roberts 2008.

in dit verband nog wel eens de uitspraak van het Court of Appeal van Engeland en Wales aangehaald, waarin het zou bepalen dat: 'the main duty of the courts is to lead public opinion'.[131] De gedachte dat de rechtspraak juist een rol heeft in het doceren van het publiek is er echter een die ook in Nederland niet onbekend is,[132] al is ze door de opkomst van het denken in termen van responsiviteit wat naar de achtergrond gedrongen.[133]

De vraag is of zo'n defaitistische opvatting over de mogelijkheid om de publieke opinie bij te sturen helemaal terecht is. De gedachte dat het publiek zich voor de oordeelsvorming voor een belangrijk deel oriënteert op de elite, is immers een klassieke sociologische wetmatigheid. [134] Een interessante casus wordt in dit verband geboden door recente ingrijpende wijzigingen in het Japanse stelsel van strafrechtspleging. Hier zijn in deze eeuw – met het oog op het vergroten van burgerbetrokkenheid bij de strafrechtspleging – onder andere vormen van quasi-juryrechtspraak en burgerpanels opgericht die sepotbeslissingen toetsen. Waar bij invoering nog uit opiniepeilingen naar voren kwam dat de bevolking hier niets in zag, konden zij na invoering wel op de steun van die peilingen rekenen.[135] Kennelijk is het dus mogelijk dat de publieke opinie zich uiteindelijk voegt naar een praktijk – in plaats van andersom. In eigen land is in dit verband de opkomst van referenties aan het 'normaal spraakgebruik' in rechterlijke uitspraken een interessante casus. De Hoge Raad doet dit ogenschijnlijk met een explicerend oogmerk.[136] Het omgekeerde blijkt echter ook mogelijk.[137]

---

131 Zie Walker en Marsh 1984, p. 27; Roberts 2008, p. 21. Toegegeven moet worden dat het citaat in de literatuur enigszins een eigen leven is gaan leiden. In de uitspraak zelf, Court of Appeal (Engeland en Wales) 10 en 17 oktober 1974, Regina vs. Sargeant (2004) 60 Cr App R 74, is het volledige citaat als volgt: 'The courts do not have to reflect public opinion. On the other hand courts must not disregard it. *Perhaps* the main duty of the court is to lead public opinion' [cursivering LN]. Zie hierover ook Noyon 2017c, p. 533.

132 Vgl. Muller 1934, die onder het mom van de 'opvoedingsgedachte' harder wilde straffen wanneer onder (delen van) de bevolking de ernst van een bepaalde gedraging onvoldoende onderkend werd. Vgl in dit verband ook Knigge 2006, p. 236.

133 Vgl. Ryberg 2010, p. 149: 'The reverse idea - that legislation as well as individual sentencing decisions by the courts is supposed to educate or lead public opinion - seems to have very little current resonance.' Vgl. Ryberg en Roberts 2014, p. 3.

134 Vgl. in dit verband met name Elias 2011. Zie meer concreet over de invloed van het 'discours van de elite' op de vorming van de 'opinie van de massa.' Zaller 2005, i.h.b. p. 6 e.v.. De vraag in hoeverre de hedendaagse configuratie van gezag dit alles dermate op zijn kop zet dat van de elite niets anders kan worden gevergd dat zij zich schikt in een niet langer agendabepalende rol is er een waar verschillend over wordt gedacht. Hoewel met name Dzur (2012, p. 157 e.v.) ter zake een sterk berustende toon aanslaat, heeft Bauman – nota bene een van de sociologen waar Dzur veelvuldig inspiratie uit put – juist geopperd dat de elite zich opnieuw zou moeten uitvinden in het gidsen van de publieke opinie over misdaad en straf, zie (2006), i.h.b. p. 160-177.

135 Herber 2016.

136 Zie HR 15 oktober 2013, *NJ* 2014/27, m.nt. Keijzer, waarin wordt uitgelegd dat een bepaald leerstuk (roekeloosheid) in het juridisch taalgebruik anders, of in elk geval meer bepaald wordt uitgelegd dan in het 'normaal spraakgebruik'.

137 Vgl. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 28 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8647.

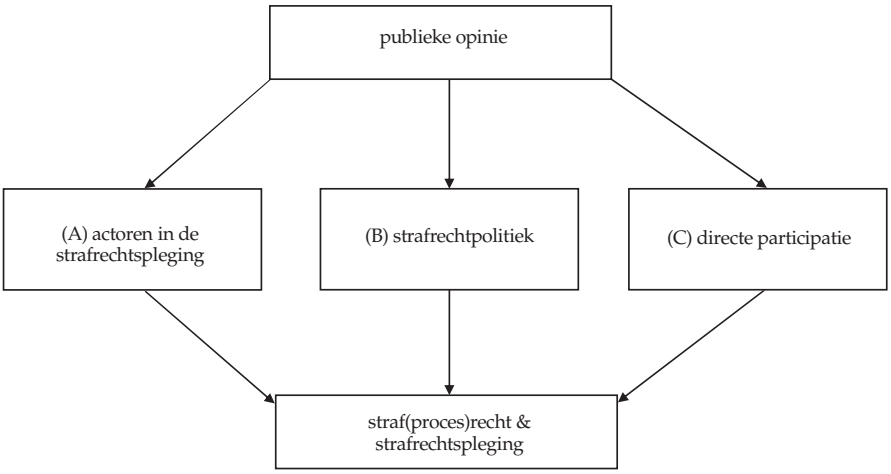
Kortom, dit laatste perspectief maakt duidelijk dat het onderhavige onderzoek ook van betekenis kan zijn voor de verschillende rollen van actoren binnen de strafrechtspleging in de democratische rechtsorde. Dit geldt zowel voor hun onderlinge rolverdeling als voor ieders rol ten opzichte van het publiek.

## 2.9 Synthese: de context voor een conceptualisering van publieke opinie

In dit hoofdstuk stonden twee doelen centraal. Om te beginnen is, aan de hand van zeven deelthema's op het onderwerp van dit onderzoek, een toelichting gegeven op de probleemstelling. Het tweede doel was om de context in beeld te brengen waar een bruikbare conceptualisering van publieke opinie op kan aansluiten. Dit was nodig omdat in de bestaande literatuur geen bruikbare conceptualisering van dit begrip voorhanden is en iedereen hier bovendien het zijne onder verstaat – een stand van zaken die aan het begin van dit onderzoek kortweg is medegedeeld (bij wijze van vaststelling die aan de eerste onderzoeksvraag voorafging) en gaandeweg dit hoofdstuk, met name bij het bespreken van de eerste twee perspectieven, is gedemonstreerd. In deze afsluitende paragraaf wordt eerst geïnventariseerd wat de besproken perspectieven gemeen hebben. Vervolgens wordt op basis hiervan de context nader bepaald waar een conceptualisering van publieke opinie op kan aansluiten.

In alle voorgaande gezichtspunten werd over de publieke opinie gedacht als een fenomeen dat losstaat van autoriteiten (waaronder voor dit onderzoek relevant: politieke actoren en actoren in de strafrechtspleging); en als iets waar die autoriteiten mee in dialoog kunnen treden. Meer specifiek werd steeds over publieke opinie gedacht als iets vanuit waar – op een of andere manier – een invloed uitgaat of tenminste kan uitgaan op het straf(proces)recht en het stelsel van strafrechtspleging. In de verschillende paragrafen zijn verschillende manieren waarop die invloed kan plaatsvinden, besproken. Deze kunnen gecategoriseerd worden in drie hoofdvormen, die elk staan voor een eigen wijze waarop de invloed van de publieke opinie op het straf(proces)recht of het stelsel van strafrechtspleging gemedieerd kan worden. In figuur 2.1 is dit schematisch weergegeven.

Uit het eerste gezichtspunt bleek dat in de Nederlandse strafrechtelijke literatuur van oudsher over publieke opinie gedacht wordt als iets waarvan een invloed kan uitgaan op actoren in de strafrechtspleging (A); deze mogelijkheid is een van de dragende gedachten achter de externe openbaarheid van het strafproces. Ook is altijd rekening gehouden met invloed van het publiek op de strafrechtspolitiek (B): via verkiezingen of mobilisatie van het maatschappelijk middenveld, hetgeen dan bijvoorbeeld via wetgeving of door (informele) aanwijzingen aan (bijvoorbeeld) het OM tot beïnvloeding van het straf(proces)recht of het stelsel van strafrechtspleging kan leiden.




*Figuur 2.1: gemedieerde invloed van de publieke opinie op het straf(proces)recht en het stelsel van strafrechtspleging*[138]

Van enige vorm van directe participatie (C) is in de Nederlandse strafrechtspleging – anders dan in veel andere landen – vooralsnog geen sprake, al gaat van enkele nieuwe initiatieven, in het bijzonder van de nieuwe burgerraadplegingen van het OM, wel een suggestie tot directe beïnvloeding uit.

De vanzelfsprekendheid van deze gang van zaken wordt ter discussie gesteld door een (door veel mensen gedeelde) overtuiging dat de dialoog tussen het publiek en het stelsel van strafrechtspleging nu niet goed verloopt. Dat dit zo zou zijn wordt, zoals bleek uit het derde gezichtspunt, deels afgeleid uit een verhit discours over misdaad en straf. Daarnaast wordt, hetgeen als vierde gezichtspunt is besproken, geregeld de vraag opgeworpen of in de huidige tijd, waarin gezag anders geconstrueerd wordt dan enkele decennia geleden, niet hoe dan ook een andere houding van de strafrechtelijke actoren verwacht wordt. De aanname is dan dat kenmerkend voor deze tijd is dat de publieke opinie de strafrechtspleging meer op haar vingers kijkt – en dat dit op enigerlei wijze gefaciliteerd moet worden, een en ander op straffe van toenemend onbegrip. Bij de bespreking van het vijfde gezichtspunt kwam daar bij dat de invloed van de strafrechtpolitiek door velen negatief geëvalueerd wordt. In een voortdurende strijd om het electoraat smeren politici de publieke opinie stroop om de mond – zo luidt een veelgehoorde klacht – met voorstellen voor steeds nieuwe vormen van verstrenging, waarbij stelselondermijnende ingrepen en verdachtmakingen jegens professionals niet worden geschuwd.

De wijze waarop in de strafrechtelijke dogmatiek traditioneel over de democratische rechtsorde wordt gedacht, verhoudt zich slecht tot deze drie ontwikkelingen. Binnen dit denkkader wordt immers uitgegaan van een

138 Deze figuur is geïnspireerd op een figuur van Shiraev en Sobel 2016, p. 26.

precaire balans tussen een ontwikkelings- en beschermende dimensie van democratie. Doordat die laatste door elk van deze ontwikkelingen wordt uitgedaagd, dreigt deze balans te worden verstoord. De verhitting van het maatschappelijk debat, waarin fouten worden uitvergroot en de angst voor criminaliteit wordt opgeklopt, schept een sfeer waarin eenzijdig wordt aangekeken tegen de belangen die bij deze balansoefeningen op het spel staan. De nieuwe constructie van gezag verhoudt zich *a priori* al slecht tot een eenzijdige aanspraak op het laatste woord: het publiek verlangt immers juist steeds dat de eigen mening ertoe doet. De electorale dynamiek, tot slot, drijft de discussie over de institutionele rol van professionals nog verder op de spits, waarbij ingrepen die de autonomie van de strafrechtspleging aantasten niet steeds worden geschuwd.

Gebaseerd op (varianten van) deze probleemanalyse worden in de literatuur diverse voorstellen gedaan voor hoe het anders kan en worden ook in de (Nederlandse) praktijk hiertoe de nodige initiatieven ontplooid. Sommige behelzen slechts het bevorderen van transparantie aan de zijde van strafrechtelijke actoren (A) – hetgeen dan zou moeten leiden tot een beter begrip en minder pogingen tot onwenselijke beïnvloeding door het publiek. Ook wordt wel geopperd dat deze actoren nog responsiever zouden moeten zijn. Daarnaast zijn er voorstellen ter verbetering van de dialoog tussen de strafrechtpolitiek (B) en het publiek. Bijvoorbeeld door met wetenschappelijk onderzoek naar wat het publiek 'echt' denkt de strafrechtspolitiek beter te informeren. Ten slotte zijn er voorstellen voor het invoeren van vormen van directe participatie (C), waarbij gedacht wordt aan juryrechtspraak en aan andere vormen van burgerpanels met (bindende) beslissingsmacht. Hiervoor zouden bepaalde vormen van beslissingsmacht moeten worden overgeheveld van professionele (A) of politieke (B) actoren naar nieuw op te richten instituties.

# 3 Begripsbepalingen

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een conceptualisering bepaald van het begrip publieke opinie. Hiermee wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk van enkele andere concepten die als een 'wezenlijk betwist begrip'[1] kunnen gelden, vastgesteld welke betekenis hier in dit onderzoek aan zal worden gegeven. Deze concepten worden in vier clusters besproken. De meeste aandacht gaat hieronder uit naar een conceptualisering van publieke opinie en enkele hieraan verwante concepten (§ 3.2). Daarna volgt een conceptualisering van punitief populisme en, gerelateerd hieraan, punitieve (politieke) retoriek (§ 3.3). Dan volgt het concept legitimiteit, tezamen met de begrippen autoriteit, gezag en macht (§ 3.4). Besloten wordt met een definitie van vertrouwen, wantrouwen en enkele hiermee samenhangende concepten (§ 3.5).

## 3.2 Publieke opinie

Er bestaat geen wetenschappelijke consensus over de betekenis van het begrip publieke opinie.[2] De voor de strafrechtspleging relevante literatuur is hierop geen uitzondering. Hierbinnen is de huidige situatie dat iedere auteur het zijne verstaat onder dit begrip, terwijl er ook auteurs zijn die weer eigen terminologie zijn gaan gebruiken. In de marge van deze wildgroei aan operationaliseringen en denkwijzen, wordt nog een debat

---

1 Zie over de notie van 'wezenlijk betwiste begrippen' Gallie 1955 (en eerder in § 2.7). Het concept 'legitimiteit' is eerder als wezenlijk betwist begrip bestempeld in onder meer Hurrelmann, Schneider, en Steffek 2007; Bokhorst 2014, p. 10. Voor 'vertrouwen' geldt eveneens dat er geen consensus over een betekenis bestaat, zie Hertogh, 2018, p. 33-34; Dekker, Maas-De Waal en Van der Meer 2004. Vgl. ook McEvily en Tortoriello (2011, p. 1), die in een overzichtsstudie in de literatuur 129 verschillende noties van vertrouwen vonden. De status van punitief populisme als wezenlijk betwist begrip is in de literatuur voor zover bekend nog niet eerder onderkend, terwijl dit – zoals hieronder zal blijken – wel zou moeten.

2 Vgl. Splichal 2012, p. 27: 'after almost a 300-year history of conceptual debates, a consensus on the definition of public opinion is far from being reached.'

gevoerd over welke operationalisering de 'ware aard' van publieke opinie zou blootleggen.[3]

Gegeven deze stand van zaken is in dit onderzoek besloten het over een andere boeg te gooien. Bij gebrek aan (de haalbaarheid van) een universele definitie, of bij een te eerbiedigen consensus, wordt hier een autonome conceptualisering van publieke opinie ontwikkeld.[4] Hiertoe is eerst, in het vorige hoofdstuk, bepaald op welke probleemstelling de in dit onderzoek te hanteren conceptualisering moet aansluiten. Hieruit kwam naar voren dat deze conceptualisering ten eerste geschikt moet zijn om de verhitting van het maatschappelijk discours over misdaad en straf, de nieuwe constructie van gezag en de invloed van de strafrechtpolitiek te begrijpen. Daarnaast moet ze geschikt zijn om te duiden wat de effecten kunnen zijn van (nieuwe) op het publiek gerichte initiatieven in de strafrechtspleging.[5] De tweede stap, die in deze paragraaf wordt gezet, bestaat eruit dat deze probleemstelling wordt geconfronteerd met conceptuele literatuur over publieke opinie. Aan de hand van deze confrontatie wordt vervolgens een conceptualisering geconstrueerd.

Hieronder wordt eerst een beknopt chronologisch overzicht gegeven van het denken over publieke opinie (§ 3.2.1). Daarna worden uit die literatuur elementen gelicht die aansluiten op de probleemstelling van dit onderzoek. Eerst wordt vastgesteld wat in dit onderzoek zal worden verstaan onder opinies (§ 3.2.2). Daarna wat die opinies publiek maakt (§ 3.2.3). Hier zullen twee dimensies van publieke opinie worden onderscheiden, namelijk een van kracht en een van aantallen. Vervolgens wordt hier een derde, temporele dimensie aan toegevoegd (§ 3.2.4). Dit resulteert al met al in een driedimensionaal concept van publieke opinie. In een afzonderlijke paragraaf wordt vervolgens besproken welke mechanismen bepalen waar in deze denkbeeldige driedimensionale ruimte een publieke opinie zich bevindt (§ 3.2.5). Vervolgens worden enkele aanpalende begrippen, te weten meningen, opvattingen, discours en debat, kort gedefinieerd (§ 3.2.6), waarna een en ander wordt samengevat in een afsluitende paragraaf (§ 3.2.7).

### 3.2.1 Een korte genealogie van de notie van publieke opinie

De notie van 'publieke opinie' deed zijn intrede in het Europese taalgebied in de achttiende eeuw en is een product van de Verlichting. In de periode rond de Franse Revolutie zou ze veelvuldig opduiken in een relatief abstracte betekenis. Onder publieke opinie werd toentertijd een 'kritische

3 Zie hierover in § 1.2 en – met name – in § 2.3. Nadat het opstellen van een conceptualisering in dit hoofdstuk en het inventariseren van bestaande literatuur in het volgende hoofdstuk, worden nog inhoudelijke conclusies ten aanzien van dit debat getrokken in § 4.9.1.

4 Dit wordt door Splichal 2012, p. 31, ook aangeraden.

5 Zie uitgebreider in § 2.9.

activiteit' verstaan die zou leven onder het volk en die tot doel had de macht te controleren.[6] In de tijd dat het begrip voor het eerst werd gebezigd, lagen hier tenminste noties als een collectieve volkswil, publieke controle op de macht en een zekere rationaliteit in besloten.[7] Publieke opinie werd om die reden in één adem genoemd met openbaarheid van overheidshandelen, dit gold immers als voorwaarde om toezicht en bijsturing door de publieke opinie mogelijk te maken.[8] Van belang is verder dat in deze periode ook de bereidwilligheid van het publiek om zichzelf een rationele opinie aan te meten werd benadrukt: zonder een publiek dat zich aan deze taak zou willen zetten zou er immers geen gesubstantieerde publieke opinie zijn en daardoor evenmin een betekenisvolle openbaarheid. Uit dit alles kan worden afgeleid dat het gebruik van de term publieke opinie aanvankelijk verknoopt was met tenminste drie onderliggende waarden, namelijk met *gelijkheid* – voorop staat immers een publiek dat bestaat uit gelijken; met het ter *verantwoording* (kunnen) roepen van de overheid; en met *burgerschap* – oftewel de inspanning aan de zijde van het publiek die nodig was om publieke opinie tot leven te brengen. Gesteld kan dus worden dat het concept 'publieke opinie' niet alleen is ontsproten uit dezelfde historische periode als het hedendaagse straf(proces)recht, maar ook geworteld is in hetzelfde waardenidioom.[9]

In een volgende (post-revolutionaire) periode vallen in de literatuur over publieke opinie in de eerste plaats drie grote monografieën op. Deze hebben elk op eigen wijze het latere denken gekleurd. De eerste is *The American Commonwealth* van James Bryce (1881).[10] In dit boek behandelt Bryce de verschillende typen van publieke opinie die binnen drie clusters

6 Habermas 1991, p. 99; Rosanvallon 2008, p. 42.

7 Hoewel het natuurlijk geen recht doet aan de verschillen tussen de verschillende auteurs uit die periode om hun opvattingen allemaal op één hoop te gooien, lijkt toch te kunnen worden aangenomen dat deze elementen *grosso modo* steeds aanwezig waren. Vgl. voor wat betreft de 'collectieve volkswil' die zich in de publieke opinie zou manifesteren Sheehan 2002, p. 326; Gabrielson 2009 (i.h.b. over de geschriften van James Madison); Habermas 1991, p. 99. De dimensie van controle op de macht komt met name naar voren in de bespreking van Rosanvallon (2008, o.a. op p. 39) van de wijze waarop de notie van publieke opinie ten tijde van de Franse Revolutie werd gebezigd. De eis dat om van politieke opinie te kunnen spreken sprake moet zijn van een zekere mate van rationaliteit voert tenminste terug tot het werk van Bentham, zie Splichal 2012, i.h.b. op p. 26, en keert later, in de postrevolutionaire literatuur terug in het werk van Habermas (zie hieronder in § 3.2.2).

8 In dat verband wordt in de literatuur ook regelmatig gerefereerd aan Bentham, die dit verband het meest nadrukkelijk zou hebben gelegd. Zie Bruno 2017, i.h.b. op p. 299; Splichal, i.h.b. op p. 26.

9 Deze gedeelde historische en ideologische basis valt ook te herkennen in de wijze waarop er in de Nederlandse strafrechtelijke dogmatiek van oudsher over de notie van 'publieke opinie' gedacht wordt. In het bijzonder kan tegen deze achtergrond ook de ratio en historische ontwikkeling van het leerstuk van de externe openbaarheid worden begrepen. Zie hierover § 2.2.

10 Voor deze studie is gebruik gemaakt van een druk uit 1923: Bryce 1923.

van Amerikaanse staten zouden bestaan.[11] Aldus krijgt publieke opinie hier de betekenis van volksgeest, als iets dat binnen een bepaald geografisch gebied tot op zekere hoogte homogeen is en samenhangt met een natie en haar volk. Met name bekend is dit werk echter geworden omdat George Gallup, de oprichter van het *American Institute of Public Opinion* en naamgever van de bekende *Gallup polls*, ruim een halve eeuw later met een overweging van Bryce aan de haal zou gaan. Bryce had namelijk geschreven dat de hoogste vorm van democratie bereikt zou kunnen worden wanneer besluitvorming steeds, bij wijze van een soort directe democratie, voorafgegaan zou worden door een consultatie van de publieke opinie.[12] Hiervoor was echter, zo redeneerde hij, een dagelijkse burgerraadpleging nodig om ten aanzien van nieuw opkomende vraagstukken steeds opnieuw de publieke opinie te kunnen meten. Dit achtte hij, in 1881, om technische redenen niet haalbaar.[13] Met de uitvinding van de (telefonische) enquête kwam de wensdroom van Bryce echter, althans volgens Gallup, alsnog binnen handbereik. Het najagen van de utopie van Bryce werd vervolgens het motto van de *Gallup*-organisatie.[14]

Enkele decennia later verscheen een boek waarin de nog altijd meest systematische analyse van het begrip publieke opinie valt te terug te vinden: *Kritik der öffentlichen Meinung* (1922), van Ferdinand Tönnies.[15] Hierin wordt onder meer het woord 'opinie' semantisch en etymologisch ontleed en afgebakend ten opzichte van betekenisverwante begrippen. Deze denkoefening biedt – zoals hieronder nog zal blijken – nog steeds een bruikbaar startpunt voor een eigen conceptualisering van het begrip opinie. Met betrekking tot het adjectief 'publieke' doet Tönnies vervolgens enkele interessante observaties over de neiging die een publieke opinie heeft om

11 Bryce 1923. In dit boek is een deel (p. 251-376) gewijd aan wat de publieke opinie in Amerika zou zijn. Zie bijv. de paragraaf *Local types of public opinion – East, West and South* (p. 311-320).

12 Bryce 1923. Zie met name de paragraaf *Government by public opinion*, p. 259-266.

13 Althans niet in grote landen als de Verenigde Staten, in kleinere landen achtte hij dit wel voorstelbaar. De grootste uitdaging voor Westerse democratieën was volgens hem '[to] devise means whereby the national will [could] be quickly known', waarmee een 'constant oversight of public affairs by the mass of the citizens' bereikt zou kunnen worden. Zie Bryce 1923, p. 263.

14 Vgl. Gallup 1938, p. 8, onder verwijzing naar het eerste deel van bovengenoemd citaat van Bryce: 'With the development of the science of measuring public opinion, it can be stated with but few qualifications, that this stage in our democracy is rapidly being reached.' In 1971 schreef zijn zoon, George Gallup Jr. dat nieuwe technieken (door hem aangeduid als 'the public opinion referendum') het nu mogelijk hadden gemaakt 'issues of the day' te ontsluieren (Gallup 1971, p. 220). Hiermee was wat hem betreft de droom van Bryce definitief werkelijkheid geworden: 'The way is open to the wide employment of this procedure to shed light on the public's views on local issues and to illuminate, for the benefit of the representatives of the people, the state of public opinion on the major issues confronting the nation.' (p. 227). Kort daarop zouden in Amerika de eerste grootschalige enquêteonderzoeken naar misdaad en straf plaatsvinden. In Nederland kwam dit pas in de jaren 90 van de grond.

15 Tönnies 1922.

andere, andersluidende opinies te doen verstommen. Ook daarop wordt hieronder nog teruggekomen.[16] Ten slotte voorziet hij in een interessant onderscheid tussen drie 'aggregatietoestanden' van publieke opinie. Deze verschijningsvormen verschillen in beïnvloedbaarheid: een eerste, 'vaste' publieke opinie is een complex aan overtuigingen dat diepgeworteld zou zijn in een duurzaam collectief bewustzijn en is – hier lijkt Tönnies op Bryce – aan volkeren gebonden.[17] De volgende, vloeibare variant is al enigszins te beïnvloeden en de laatste, de gasvormige publieke opinie, is vrijwel onbeheersbaar. Deze driedeling zal hieronder een bruikbaar vertrekpunt blijken om de veranderlijkheid van publieke opinie mee te conceptualiseren.[18] Ondanks dit alles is de wetenschappelijke erfenis van Tönnies echter beperkt, mogelijk mede omdat zijn werk nooit integraal in het Engels is vertaald.[19]

Dat laatste ligt anders voor een andere monografie die ook in 1922 in eerste druk verscheen: *Public Opinion* van Walter Lippmann.[20] Dit boek biedt een heel ander perspectief op de notie van publieke opinie dan het werk van Tönnies en Bryce. In plaats van een geloof in duurzaam verankerde opinies die zouden samenhangen met volkeren, stelt Lippmann de vraag centraal hoe het kan dat mensen zulke stellige opvattingen hebben over zaken waar zij – in elk geval uit eigen wetenschap – geen weet van kunnen hebben.[21] Hij beschrijft 'publieke opinie' als een bonte verzameling van doorvertelde verhalen, vooroordelen, stereotyperingen en andere fabels. In zijn ogen functioneert publieke opinie vooral als mechanisme dat de wereld weliswaar voor mensen behapbaar maakt, maar de belevingswereld van mensen tegelijkertijd vervuilt met tal van feitelijke onjuistheden. Dit perspectief op publieke opinie brengt hem tot een verhandeling over de gevaren van de in 1922 opkomende massamedia, waarvan hij vermoedt dat deze zouden kunnen bijdragen aan het wijdverbreiden van feitelijk onjuiste opvattingen. Het zijn met name deze passages die in latere literatuur worden aangehaald: veel van zijn voorzichtige observaties en voorspellingen over het ontstaan van 'massaopinies' zijn profetisch gebleken.[22] Het

16 Zie § 3.2.3.

17 De idee van vaste – aan volkeren gebonden – publieke opinies lijkt een rudiment van de Hegeliaanse notie van *Volksgeist*. Tönnies verwijst in zijn monografie geregeld naar Hegel.

18 Zie nader in § 3.2.4.

19 Wel is er in 1938 een Engelstalige boekrecensie verschenen, zie Palmer 1938. Zijn werk resoneert wel in enkele Engelstalige publicaties van van huis uit Duitstalige auteurs (zie bijvoorbeeld Noelle-Neumann 1991).

20 Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een druk uit 1965: Lippmann 1965.

21 Lippmann 1965, bijvoorbeeld. op p. 53: 'Each of us lives and works on a small part of the earth's surface, moves in a small circle, and of these acquaintances knows only a few intimately. Of any public event that has wide effects we see at best only a phase and an aspect (…) Inevitably our opinions cover a bigger space, a longer reach of time, a greater number of things, than we can directly observe. They have, therefore, to be pieced together out of what others have reported and what we can imagine.'

22 Zie bijvoorbeeld Zaller, 2005, die sterk op Lippmann leunt.

resoneert ook in het binnen de cognitieve psychologie ontwikkelde onderzoek naar de beschikbaarheidsheuristiek.[23] Van belang is dat Lippmann, doordat hij de publieke opinie en de massamedia steeds in één adem noemt, publieke opinie juist afschildert als een gevaar voor een stabiele democratie. Hierin verschilt hij hemelsbreed van Bryce.

De literatuur tot aan de jaren 30 van de vorige eeuw is nog in hoge mate pre-empirisch. Het systematisch meten van opinies was toen immers nog niet mogelijk. Relatief vrijblijvende observaties over hoe de opinies (van volkeren) zouden luiden, kenmerken dan ook de voornoemde drie monografieën. Dit veranderde door de opkomst van mogelijkheden om mensen op grote schaal te bevragen, hetgeen vanaf het eind van de jaren 30 van de twintigste eeuw in toenemende mate mogelijk werd.[24] Hierdoor kreeg het aan Bryce ontleende idee dat de publieke opinie integraal blootgelegd kon worden de wind in de zeilen.[25] Gaandeweg begon zo ook de operationalisatie – vaak een telefonische enquête – de conceptuele betekenis van publieke opinie te overwoekeren. De gedachte dat de uitkomst van zo'n enquête de publieke opinie *was* - in plaats van een benadering hiervan die, door aan de operationalisering inherente beperkingen, noodzakelijkerwijs niet volkomen kon zijn – greep zo om zich heen.[26] Hoewel dit empirisch onderzoek aanvankelijk een sprong voorwaarts leek en een zeker conceptueel reductionisme ook verklaarbaar is vanuit de voor empirisch onderzoek geldende noodzakelijkheid dat constructen meetbaar moeten zijn, moest de oorspronkelijke notie van publieke opinie hierdoor wel erg veel van haar veren laten. Dit lokte kritiek uit en deed van de weeromstuit de conceptuele aandacht voor de complexiteiten van de notie van publieke opinie herleven. Herbert Blumer wees bijvoorbeeld aan de hand van zeven observaties over de aard van publieke opinie – waarover hieronder meer – op de sociale inbedding en maatschappelijke functie van dit fenomeen, waarbij hij onder meer aandacht heeft voor het feit dat niet ieder individu evenveel bijdraagt aan de publieke opinie.[27] In een essay met de provocatieve titel *L'opinion publique n'existe pas* wijst Pierre Bourdieu het bestaan van een publieke opinie, als ware het iets dat door peilingen zou

23 De term beschikbaarheidsheuristiek is gemunt door Tversky en Kahneman (1973), die overigens niet naar Lippmann verwijzen. Zie hierover nader in § 4.6.3.

24 Markerende momenten hiervoor zijn de oprichting van het wetenschappelijk tijdschrift *Public opinion quarterly* in 1937 en de oprichting van het *American Institute of Public Opinion* door Gallup in 1935. Zie over deze geschi edenis ook Osborne en Rose 1999, p. 373-379. Hoewel de eerste enquêteonderzoeken plaatsvonden in de jaren 30, betekende de mogelijkheid van grootschalig telefonisch onderzoek – grofweg begin jaren 70 – de werkelijke doorbraak van dit type onderzoek.

25 Zie bijvoorbeeld Allport 1937, in het openingsartikel van de eerste editie van het het tijdschrift *Public opinion quarterly.* Zie ook de hiervoor aangehaalde publicatie van Gallup (1938).

26 Vgl. bijvoorbeeld Strömbäck 2012, p. 4: 'with the invention of scientific opinion polls, the predominant conceptualization of public opinion has, however, become the view held by the majority or plurality of people responding in opinion polls.'

27 Blumer 1948. Zijn observaties komen hieronder in § 3.2.4 uitgebreider aan de orde.

kunnen worden blootgelegd, zelfs categorisch af. Publieke opinie is voor hem slechts iets dat bestaat wanneer het gemobiliseerd wordt, wanneer binnen een bepaald sociaal verband een mening wordt gearticuleerd om een gewenst resultaat te bereiken. Enquêtes die drijven op de premissen dat iedereen een opinie over het bevraagde onderwerp *heeft* en dat al die opinies van gelijk gewicht zijn, produceren volgens hem een artefact dat in de echte wereld niet bestaat.[28]

### 3.2.2 Een betekenisbepaling van 'opinie'

Nu de literatuur over publieke opinie in grote lijnen in beeld is gebracht, wordt in het vervolg thematisch op het onderwerp ingegaan. Hiertoe wordt eerst vastgesteld wat in dit onderzoek als 'opinie' zal gelden. Voor deze vraag biedt met name de monografie van Tönnies enkele aanknopingspunten.

Een eerste vraag die Tönnies aansnijdt, is of het om van een opinie te kunnen spreken noodzakelijk is dat deze in enige mate is geopenbaard en zo ja, of dat mondeling moet of ook stilzwijgend kan. Tönnies begint hiertoe met de voor zijn werk kenmerkende op de taalkundige betekenis gerichte verkenning van het woord *Meinung* en contrasteert dit met verwante begrippen (i.h.b. *wollen* en *glauben*).[29] Tönnies concludeert dat zowel het Duitse woord *meinen* als het Latijnse equivalent *opinio* een dubbele betekenis hebben omdat zij zowel kunnen worden gebruikt voor een mening waar geen enkele ruchtbaarheid aan wordt gegeven, als in de betekenis van opiniëren, oftewel een (particuliere) mening tot uiting brengen, eventueel met een persuasief doel.[30] Aldus komt Tönnies tot de conclusie dat het begrip *meinen* ook niet-geopenbaarde, verborgen gebleven meningen in zich bergt. Aan het etymologische argument van Tönnies kan het aan de ervaring ontleende argument worden toegevoegd dat men opinies kan koesteren voorafgaand aan of onafhankelijk van een gelegenheid voor, of praktijk van, openbaarmaking. Van belang voor de thematiek van dit onderzoek is dat de strafrechtspleging – met name door de politieke electorale dynamiek – ook te maken heeft met opinies die niet worden geopenbaard.[31] Al met al zal in dit onderzoek dus niet de eis worden gesteld dat om van een (publieke)

---

28 Zo schreef Bourdieu in een essay getiteld *L'opinion publique n'existe pas.* Deze provocatieve titel brengt hij in het essay zelf terug tot een oordeel over de enquête: 'l'opinion publique n'existe pas, sous la forme en tout cas que lui prêtent ceux qui ont intérêt à affirmer son existence' (1973, p. 7 [digitaal geraadpleegd]).

29 Tönnies 1922, respectievelijk. p. 3-7 en 7-18.

30 Tönnies 1922, p. 7-9. De precieze betekenis van het Duitse *meinen* en het Nederlands/Lantijnse 'opini(e)(o) lijkt enigszins uiteen te lopen. Meinen kan immers ook gebruikt worden in de betekenis van bedoelen ('welches ist die eigentliche Meinung des Redners?', p. 9).

31 Het stemmen kan als zodanig immers, alhoewel wel een expressieve handeling, niet als een openbaarmaking gelden. Vgl. de artikelen 53, tweede lid Gw, 3, eerste protocol bij het EVRM en 25 IVBPR, waarin het stemgeheim tot uitdrukking komt.

opinie te spreken, deze mening moet zijn geopenbaard. Aldus wordt afgeweken van de betekenis die in latere psychologische literatuur aan het begrip 'opinie' wordt gegeven.[32]

In een tweede categorie vragen gaat het erom in hoeverre een opvatting aan inhoudelijke eisen moet voldoen om voor een opinie te kunnen doorgaan. Tönnies komt op basis van betekenisverwantschap met *wollen* en *wünschen* tot de conclusie dat opinies altijd een gevoelscomponent en daarmee ook een enigszins emotionele lading bezitten.[33] Een opvatting zonder enige emotionele connotatie is volgens hem dus geen 'opinie'. Deze afbakening spreekt op zichzelf wel aan, al lijkt de conceptuele meerwaarde in de context van het strafrecht, hetgeen zich immers bij uitstek richt op emotioneel geladen thematiek,[34] verwaarloosbaar. Belangrijker is dat het bij opinies moet gaan om niet-universele opvattingen over onderwerpen die zich naar hun aard lenen voor een subjectief oordeel.[35] Een opvatting over blote feiten is dus geen opinie. Een voor dit onderzoek relevant voorbeeld is de subjectieve criminaliteitsperceptie. Om hierover uitspraken te doen vraagt het CBS met regelmatige intervallen aan een representatieve steekproef of de criminaliteit in het afgelopen jaar is toegenomen, gelijk is gebleven of is afgenomen. Omdat het hier gaat om percepties van zuivere feitelijkheden – het CBS zal met deze vraag immers niet een discussie hebben willen starten over welk (deviant) gedrag als crimineel moet worden geëtiketteerd – gelden antwoorden op dergelijke vragen in dit onderzoek niet als opinie, maar slechts als subjectieve percepties van de werkelijkheid.[36]

Vervolgens brengt Tönnies een nog fijnmaziger onderscheid aan door het hebben van een opinie af te bakenen van het ergens in geloven ('das Glauben ist Sache des Herzens, das Meinen des Kopfes'[37]). De kern lijkt te zijn dat opinies rationeel beredeneerd kunnen worden terwijl dit voor het geloven niet geldt. Dit onderscheid lijkt in een strafrechtelijke context

32 Zie bijvoorbeeld Katz 1960, p. 168: 'Opinion is the verbal expression of an attitude, but attitudes can also be expressed in nonverbal behavior'; Parmentier en Vervaeke 2011, p. 289: 'een opinie is een verbale expressie van een attitude.'

33 Elke opinie '[Steht] in einem dreifachen Verhältnisse zum Wünschen und Wollen oder schlechthin zu den Gefühlen (…) (1) es geht zum grossen Teil daraus hervor, ist immer dadurch mitbedingt, es druckte Gefühle aus, (2) eben deshalb, und zum Teil infolge davon, hat es auch Gefühlsbetonung, Gefühlsbedeutung, es ist »Wollen« und »Nichtwollen« als Bejahung und Verneinung, als günstiges und abgünstiges Urteil. (3) Es ist wesentlich perfektisch wie das Wollen: Meinen = eine Meinung haben, wie Wollen = beschlossen haben, sich vorgenommen haben', Tönnies 1922, p. 12.

34 Vgl. Cleiren en Hol 2013. Voorts leert de ervaring dat elk verschil van inzicht, hoe banaal ook, vroeg of laat een emotionele lading kan krijgen.

35 Anders Osborne en Rose 1999, p. 386.

36 Dit laat onverlet dat denkbeelden over deze onderwerpen – juist of onjuist – van invloed kunnen zijn op de opinie die iemand heeft over welke (strafrechtelijke) remedies aangewezen zijn. Om die reden wordt in § 4.6.2 wel stilgestaan bij onderzoek naar zulke denkbeelden – als mogelijke verklaring voor levende opinies.

37 Tönnies 1922, p. 13.

problematisch. Waar in sommige domeinen van het leven, bijvoorbeeld ten aanzien van het onderscheid tussen het profane en sacrale, een zekere maatschappelijke consensus lijkt te bestaan over wat als zuiver 'geloven' kwalificeert (en dan in de opvatting van Tönnies dus buiten het bereik van de opinies valt), lijkt een afbakening tussen geloof en opinie waar het opvattingen over misdaad en straf betreft minder scherp te maken. In diverse onwrikbare overtuigingen – zoals: 'er moet zwaarder worden gestraft' – raken elementen uit beide al snel vermengd. Hierin kan zowel sprake zijn van empirisch te ondersteunen of theoretisch te beredeneren elementen ('zwaarder straffen schrikt wel/niet af', 'zwaarder straffen leidt wel/niet tot minder recidive', 'zwaarder straffen doet wel/niet meer recht aan predisposities van proportionaliteit'), als van onberedeneerde, instinctieve elementen.[38] Mede gelet op de incommensurabiliteit van deze elementen is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om over de oorspronkelijke propositie nog te bepalen of hier nu van *meinen* of *glauben* sprake was. Een aanzienlijke vermenging is derhalve onvermijdelijk. In dit onderzoek wordt daarom, althans bij het bepalen van wat voor 'opinie' kan doorgaan, geen poging gedaan een geloof van een opinie te schiften.

Een variant van het al dan niet stellen van een inhoudelijke eis aan (publieke) opinie is de vraag of ook de meest irrationele, van een onjuiste voorstelling van zaken uitgaande opvatting een 'opinie' is. Tönnies werpt deze vraag al op.[39] Later is ze uitgewerkt door Jürgen Habermas die in dit verband het onderscheid muntte tussen *mere opinion* en *public opinion*.[40] Onder *mere opinion* verstaat hij de opinies van burgers zoals die zich in de realiteit voordoen, onder publieke opinie dat wat het resultaat zou kunnen zijn van de 'evolutie' van die opinies als gevolg van een rationeel en deliberatief proces.[41] In dit verband zoekt Habermas aansluiting bij oorspronkelijke Verlichtingsidealen, waarin aan de notie van publieke opinie optimistische, rationele en goedgeïnformeerde eigenschappen werden toegedicht maar ook werd aangenomen dat slechts zij die zich tot dat niveau zouden kunnen verheffen inspraak zouden (mogen) hebben in

38 In dit verband is relevant dat neurologisch onderzoek lijkt te bevestigen dat het bestraffen van normovertreders mensen een gevoel van tevredenheid geeft, ongeacht enige materiële voordelen, zie De Quervain e.a. 2004.

39 Tönnies 1922, vanaf p. 46.

40 Habermas 1991.

41 Habermas (1991, p. 96-97) trekt zelf in dit verband een parallel met het aan Rousseau ontleende onderscheid tussen de *volonté général* en de *volonté de tous*. In wezen wordt hiermee het empirische begrip publieke opinie ingeruild voor een fictionele representatie. Hier wordt in § 6.4.1 nader op ingegaan.

het geheel aan publieke opinies.[42] Dit onderscheid heeft hier en daar in het strafrechtelijk georiënteerde onderzoek navolging gekregen.[43] Het levert een comfortabele uitkomst op: alleen de rationele en goed geïnformeerde publieke opinie is de echte publieke opinie en al het andere doet niet ter zake. In feite gaat het hier echter om een semantische truc: de ongepolijste opinies blijven in de reële maatschappij natuurlijk wel bestaan, het verzinnen van een andersluidend pejoratief – bijvoorbeeld *mere opinion* - doet hier niets aan af. In veel andere literatuur heeft men deze afslag ook links laten liggen. De meeste auteurs begrijpen de (publieke) opinie als een empirisch construct waaraan niet op voorhand inhoudelijke eisen vallen te stellen omdat de realiteit bepaalt in hoeverre ze geïnformeerd en rationeel is.[44] Tönnies, Bryce en Lippman verkiezen ook een feitelijk begrip van publieke opinie.[45] In dit onderzoek zal deze laatste keuze worden gevolgd. Het is immers de empirische publieke opinie die een rol speelt bij de verhitting van het publiek discours over misdaad en straf, het is diezelfde publieke opinie die haar rechten eist in de hedendaagse configuratie van gezag en het is ook die publieke opinie die van belang is om te begrijpen hoe de electorale dynamiek in elkaar steekt. Om deze realiteit te kunnen begrijpen is het niet zinvol om op voorhand bepaalde opinies buiten de reikwijdte van publieke opinie te plaatsen.

De conclusie van het voorgaande is daarom dat om van een opinie te kunnen spreken sprake moet zijn van een niet noodzakelijk geopenbaarde, niet-universele mening over een onderwerp dat zich naar zijn aard leent voor een subjectief oordeel, waaraan geen verdere inhoudelijke eisen worden gesteld.

---

42 Vgl. de bespreking van het werk van Bentham door Splichal (2012, p. 27), die een vergelijkbaar onderscheid maakt als Habermas, zij het dat hij het – net als Habermas – niet in de sleutel zet van wat een 'opinie' is, maar bepalend acht voor welke opinies als 'publiek' zouden mogen gelden. Hij maakt een onderscheid tussen drie groepen: mensen 'those [who] have no time to read, nor leisure, for reasoning', de groep wier opinies 'are bothered from others' en 'those who are able to judge for themselves'. Alleen deze laatste groep, van wie Bentham een zekere mate van rationaliteit verwachtte, constitueerde wat hem betreft 'the Committee of the Public Opinion Tribunal'.

43 Vgl. Indermaur e.a. 2012, i.h.b. p. 150, waar de auteurs expliciet naar Habermas verwijzen. Niet verrassend leidt dat onderscheid dan tot de conclusie dat het niet problematisch is om de publieke opinie een zwaarwegende stem te geven in allerhande strafrechtelijke aangelegenheden.

44 Dit gaat tenminste terug tot Hegel, die al schreef dat publieke opinie zich nu eens laat leiden door waarheid en dan weer door 'eindeloze dwaling' – en daarom zowel 'geacht als veracht' zou moeten worden. Zie Hegel 2014, respectievelijk p. 304 (§ 317) en 305 (§ 318).

45 Tönnies heeft het bovengenoemd citaat van Hegel zelfs als motto opgenomen op de omslag van zijn boek. Lippmann en Bryce hangen hun empirische begrip van publieke opinie niet op aan een citaat van Hegel, maar aan een citaat van een tijdgenoot van hem, Robert Peel, met een grotendeels gelijke strekking: 'that great compound of folly, weakness, prejudice, wrong feeling, right feeling, obstinacy and newspaper paragraphs which is called public opinion.' Zie Lippmann 1965, p. 127 en Bryce 1923.

### 3.2.3 Het 'publieke' aan publieke opinie: de opmaat tot een tweedimensionaal begrip

Een volgende vraag is hoe bepaald kan worden wanneer een (verzameling van) opinie(s) een 'publieke' opinie wordt. Het spreekt voor zich dat hiervoor tenminste sprake moet zijn van een groep mensen die een opinie deelt. In dit onderzoek zal het dan meestal gaan om de Nederlandse (rechts) gemeenschap, maar een publieke opinie laat zich in theorie ook denken binnen grotere of kleinere sociale velden of van de Nederlandse samenleving te onderscheiden gemeenschappen.[46] Omdat een (grote) groep mensen natuurlijk nooit een exact gelijkluidende opinie zal hebben, zal bij het doen van een uitspraak over de publieke opinie bovendien altijd in enige mate moeten worden gegeneraliseerd: het gaat om groepen mensen met een min of meer gelijke opinie.[47] Een volgende vraag is wanneer een groep mensen met een opinie groot of belangrijk genoeg is om van een publieke opinie te kunnen spreken. Deze vraag blijkt in de literatuur op verschillende manieren te worden beantwoord.

Sommige auteurs menen dat 'de publieke opinie' het meerderheidsstandpunt binnen een bepaalde (rechts)gemeenschap is.[48] Andere auteurs menen dat er verschillende varianten bestaan, die variëren tussen een 'consensus' een 'meerderheid' en een 'pluraliteit'[49] In weer andere literatuur gaat het er niet om om één opinie als 'de' publieke opinie aan te wijzen, maar om bloot te leggen hoe de opinies binnen een bepaalde gemeenschap verspreid zijn.[50] Bevindingen zijn dan bijvoorbeeld dat zoveel procent van de respondenten een eerste opinie heeft en een ander percentage een andere. Het voornaamste kenmerk deze benadering is dus dat de publieke opinie ook verdeeld kan zijn. In veel (hedendaags) enquêteonderzoek – gedacht kan worden aan peilingen van onder meer het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en instanties als Ipsos, het Een Vandaag-opiniepanel en Kantar (het voormalige Nederlands Instituut voor Publieke Opinie)[51] – ligt deze laatste interpretatie ook besloten.[52] Wat ook van deze nuanceverschillen zij: of men

46 Het begrip sociaal veld is ontleend aan Bourdieu 1984. Een sociaal veld onderscheidt zich van een gemeenschap omdat sociale velden in verschillende configuraties kunnen overlappen. Een sportclub, een intellectuele kring, een dorpsgemeenschap – het zijn allemaal sociale velden en mensen participeren (dus) in meerdere sociale velden, afhankelijk van moment en plaats.

47 Vgl. Shiraev en Sobel 2016, p. 18.

48 Vgl. Lawrence Lowell (1981, i.h.b. p. 12), die meent dat publieke opinie altijd ergens tussen een consensus en een meerderheid moet liggen (zonder dit nader te kwantificeren).

49 Shiraev en Sobel 2016, p. 18-19.

50 Vgl. Gallup (1957, p. 23), die stelde dat 'to us [public opinion is, LN] the aggregate of the views men hold regarding matters that affect or interest the community'. Vgl. ook Allport 1937, p. 10.

51 Het huidige Kantar is de rechtsopvolger van het vroegere TNS-NIPO, wat weer een opvolger was van het NIPO (Het Nederlands Instituut voor Publieke Opinie).

52 Vgl. Van Dixhoorn, die in een SCP-studie publieke opinie definieert als 'de optelsom van alle individuele meningen' (2006, p. 12).

nu denkt over publieke opinie als over 'het meerderheidsstandpunt', of als over de verspreiding van opinies binnen een populatie, in al deze opvattingen wordt publieke opinie begrepen als iets dat zich laat uitdrukken in *aantallen*. De impliciete aanname is dan steeds dat alle leden van een populatie een opinie hebben en dat al die opinies ook van gelijk gewicht zijn. Dit is een gedachtegang die teruggaat tot het prilste begin van het denken over publieke opinie, dus tot de Verlichting. Het is verbonden met de waarde van gelijkheid – alle opinies tellen immers even zwaar mee – en met die van een collectieve volkswil – de aanname is immers dat alle leden van de populatie hebben nagedacht over hun opinie. Het is ook een denkwijze die resoneert in de notie van publieke opinie als 'volksgeest', die in de monografieën van Bryce en Tönnies zo'n prominente plaats inneemt.[53]

Wanneer de literatuur over publieke opinie echter nader tegen het licht wordt gehouden, valt op dat hierin vaak ook een andere dimensie naar de voorgrond treedt, een die tot op zekere hoogte los staat van het aantal mensen dat een opinie koestert. In deze gedachtegang is 'de' publieke opinie de opinie die binnen een bepaalde gemeenschap veel aandacht weet op te eisen. Deze benadering treedt het sterkst naar de voorgrond in de kritieken van Blumer en Bourdieu op opiniepeilingen.[54] Zij omschrijven publieke opinie als iets dat bestaat bij de gratie van mensen die hun opinie *mobiliseren*. Bijvoorbeeld omdat zij gehoord willen worden, omdat zij bepaalde onderwerpen willen agenderen of omdat zij het oneens zijn met een bestaande praktijk. In dit verband wijzen Blumer en Bourdieu nadrukkelijk het idee af dat de opinie van ieder individu even relevant is. Ten eerste omdat zij betwisten dat iedereen over ieder onderwerp een opinie heeft, ten tweede omdat er, bijvoorbeeld door verschillen in vaardigheden, (sociaal) kapitaal en ter beschikking staande infrastructuur, wezenlijke verschillen bestaan tussen de mogelijkheden die mensen hebben om hun opinie met vrucht in het publieke discours te injecteren.[55] In de kern komt hun betoog op het volgende neer: publieke opinie moet niet worden beschouwd als iets dat zich laat begrijpen in aantallen, maar als iets met een maatschappelijke functie; als een maatschappelijke *kracht*. Bij nadere beschouwing blijkt ook deze opvatting van publieke opinie een lange geschiedenis te kennen. Ze is al te herkennen in het Verlichtingsdiscours: publieke opinie is hier immers iets dat optreedt om de overheid bij te sturen waar het publiek dat nodig acht, ze is als een permanente waakhond die blaft wanneer gevaar dreigt.[56] En ook Tönnies had al aandacht voor deze dimensie van publieke opinie: hij schreef bijvoorbeeld dat publieke opinie zich kenmerkt aanspraak te maken

53 Bryce 1923; Tönnies 1922.

54 Zie hiervoor § 3.2.1.

55 Zie Bourdieu (1973), die met name kritisch is op de aanname dat ieder individu een opinie heeft en Blumer (1948), i.h.b. p. 547 e.v., die de verschillen in proliferatiemogelijkheden bespreekt.

56 Vgl. Habermas 1991, p. 91 e.v.; Splichal 2012; Bruno 2017.

op 'maatgevendheid'.[57] 'De' publieke opinie heeft in zijn ogen een intrinsieke neiging andere opinies te verdrukken, een ingebakken vermogen om tegenspraak het zwijgen op te leggen. Zo bezien zijn de vertolkers van de publieke opinie dus helemaal niet gelijk aan – maar dominant ten opzichte van – mensen met andere opinies.

Uit het voorgaande blijkt dat de notie van publieke opinie zich sinds haar ontstaansgeschiedenis kenmerkt door een Janus-verschijning: enerzijds heeft ze altijd de dimensie van aantallen in zich geborgen (*N*), anderzijds heeft ze altijd de dimensie van kracht (*F*) gekend. Hoewel in de literatuur nu eens de eerste en dan weer de tweede dimensie de aandacht krijgt, blijken zij allebei oude wortels te hebben die de gehele geschiedenis van het denken over publieke opinie doortrekken en hieraan ook voeding hebben gegeven. Omdat voor dit onderzoek een conceptualisering van publieke opinie wordt gezocht die moet aansluiten op de probleemstelling, moet worden bepaald of het mogelijk is één van de twee te verkiezen als de interpretatie van publieke opinie die hier bij uitstek op aansluit. Wanneer daartoe de in het vorige hoofdstuk geschetste context erbij gepakt wordt, blijkt dat dit niet het geval is: beide komen op andere momenten in die probleemstelling terug. Voor de electorale dynamiek (§ 2.6) geldt bijvoorbeeld dat aantallen er in het bijzonder toe lijken te doen. Daar komt bij dat veel initiatieven voor een nieuwe oriëntatie op het publiek – bijvoorbeeld de burgerfora van het OM (§ 2.2 en § 2.3) – ook gericht zijn op het meten van aantallen. Voor wat betreft de nieuwe configuratie van gezag (§ 2.5) en de problematische verhitting van het maatschappelijk discours (§ 2.4) geldt echter dat het hier bij uitstek lijkt te gaan om de publieke opinie die zich als kracht manifesteert. Wanneer 6500 aangiftes worden gedaan, 130.000 euro wordt ingezameld voor een hoger beroep, een petitie door 400.000 mensen wordt ondertekend of grote maatschappelijke verontwaardiging ontstaat om een taakstraf na een dodelijk verkeersongeval, gaat het niet noodzakelijkerwijs om een aantal mensen dat in vergelijking met de gehele Nederlandse populatie als substantieel moet worden aangemerkt.[58] Dit zijn in de eerste plaats gemobiliseerde opinies die in het maatschappelijk debat aanzien proberen te verwerven – en daar ook in meer of mindere mate in slagen, bijvoorbeeld omdat zij hier emotionele resonantie vinden. Ten slotte kan worden opgemerkt dat de notie van publieke opinie als kracht ook goed aansluit op de relevante strafrechtelijke literatuur ter zake.[59] Om die reden zal in dit onderzoek een conceptualisering van publieke opinie

57 Tönnies 1922, p. 138: 'die Öffentliche Meinung tritt immer mit dem Anspruch auf, maßgebend zu sein, sie heischt Zustimmung und macht wenigstens das Schweigen, das Unterklassen des Widerspruchs zur Pflicht. Mit mehr oder weniger Erfolg; je vollkommener der Erfolg, um so mehr bewährt sie sich als die Öffentliche Meinung, trotz des mehr oder minder zum Schweigen gebrachten Widerspruchs. '

58 Zie voor de voorbeelden waarnaar hier verwezen wordt in § 2.5.

59 Zie hierover in § 2.2, in het bijzonder over (het denken over) de externe openbaarheid en de invloed van publieke opinie op strafwetgeving.

moeten worden opgesteld waarin zowel voor de dimensie van aantallen (*N*) als voor de dimensie van kracht (*F*) plaats is.

Deze keuze roept de vraag op hoe de laatstgenoemde dimensie dan moet worden bepaald. Want waar bij de aantallendimensie voor zich spreekt wat de juiste maatstaf is, individuele opinies kunnen hiervoor immers worden opgeteld en in aantallen uitgedrukt,[60] is minder vanzelfsprekend hoe een adequate maatstaf voor de dimensie van kracht eruit moet zien. Op de dimensie van kracht zijn namelijk twee perspectieven mogelijk, waartussen een nuanceverschil bestaat. Enerzijds kan de *F*-dimensie van publieke opinie worden beschouwd als een fenomeen dat beoogt een bepaalde reactie van een voor de strafrechtspleging relevante actor[61] teweeg te brengen, oftewel – met een lelijk woord – *impact* te hebben. Zo bezien zou de mate waarin dat lukt bepalend zijn voor de grootte van de *F*. Wanneer men dit perspectief op de *F* zou innemen, zouden reacties geordend kunnen worden op een denkbeeldige as die loopt van in het geheel geen reactie tot volledige inwilliging van de eisen van een publieke opinie. Als voorbeeld voor zo'n as zou gedacht kunnen worden aan een situatie waarin burgers zich in een petitie uitspreken over een vermeende misstand in de strafrechtspleging. Het is mogelijk dat deze petitie de strafrechtpolitiek geheel ontgaat (en van geen enkele reactie sprake is). De *F* is dan 0. Ook is het mogelijk dat de strafrechtpolitiek de petitie in ontvangst neemt. Misschien worden ook nog Kamervragen gesteld, voorstellen voor ministerieel ingrijpen gedaan of zelfs geheel nieuwe wetgeving geëntameerd. Gaandeweg groeit zo de *F*. Verschillende voorbeelden zijn zo denkbaar. [62]

In een ander perspectief op de dimensie van kracht van publieke opinie staat niet de eventuele reactie van (voor de strafrechtspleging relevante) actoren centraal, maar de prominentie binnen het maatschappelijk discours. Wanneer dit perspectief wordt ingenomen, wordt de *F* bepaald door de mate waarin de publieke opinie andersluidende opinies verdrukt. In de woorden van Tönnies zou gezegd kunnen worden dat het hier gaat om het succesvol vestigen van een aanspraak op maatgevendheid. Om bij wijze van voorbeeld opnieuw de petitie te gebruiken: het kan zijn dat een petitie in het maatschappelijk discours een stille dood sterft. Het kan

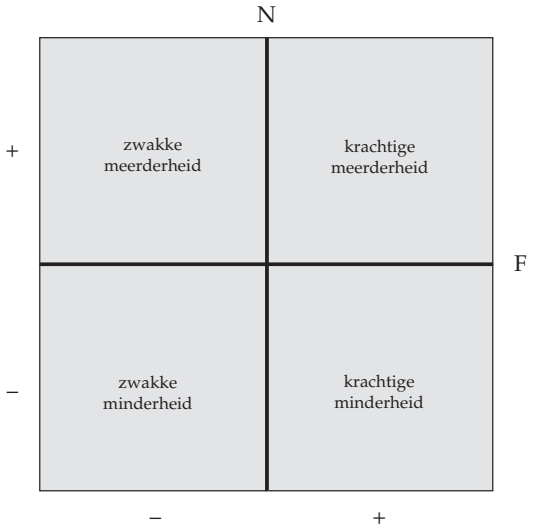
60 Overigens is veel discussie mogelijk over of en op welke wijze opinies valide gemeten en vervolgens geteld kunnen worden. Dit is echter meer een kwestie van operationaliseren dan van conceptualiseren. Zie daarover het volgende hoofdstuk.

61 Hierbij kan het gaan om actoren binnen de strafrechtspleging zelf en actoren die op het functioneren van de strafrechtspleging worden aangekeken – in het bijzonder de strafrechtspolitiek. Deze actoren zijn ook zo onderscheiden in de verdieping van de probleemstelling, zie hiervoor figuur 2.1.

62 Een praktisch voorbeeld is de totstandkoming van het 'taakstrafverbod' van art. 22b Sr. Dit kwam tot stand na maatschappelijke druk die viel terug te voeren op een documentaire. Hoewel dit leidde tot nieuwe wetgeving is van volledige capitulatie (net) geen sprake, het verbod bevat – door sommigen bij het wetgevingsproces betrokkenen beoogde – routes waarmee het 'omzeild' kan worden, bijvoorbeeld in gevallen van anders onevenredige bestraffing. Zie hierover nader echter § 7.7.

ook zijn dat een petitie, bijvoorbeeld op sociale media, meermaals wordt ondertekend. Ook is het denkbaar dat op een zeker moment traditionele media erover berichten. Een denkbaar effect kan dan zijn dat voor andere opvattingen, bijvoorbeeld die van mensen die menen dat het met het falen van de strafrechtspleging wel meevalt, of die van mensen die menen dat de gezwollen woorden in de petitie overtrokken zijn, in het maatschappelijk debat geen plek meer is. Bijvoorbeeld omdat hiervoor in de traditionele media geen ruimte wordt ingeruimd, of omdat zij die deze opinie koesteren zelf geen ruimte ervaren om erover te beginnen. De publieke opinie is dan zo prominent geworden, dat het niet meer mogelijk is een andere opinie te uiten zonder jezelf te isoleren.[63] Dit lijkt vooral goed denkbaar bij opinies die sterke emoties oproepen.

Beide perspectieven op de dimensie van kracht hebben dus niet precies hetzelfde voor ogen maar liggen wel in elkaars verlengde. Aangenomen kan immers worden dat een opinie die in het maatschappelijk debat in het geheel niet opvalt of als maatgevend wordt gezien, (navenant) minder snel een (wezenlijke) reactie zal uitlokken van voor de strafrechtspleging relevante actoren – terwijl dit omgekeerd bij maatschappelijk dominerende opinies wel het geval zal zijn. Om die reden zullen beide vormen van kracht in dit onderzoek worden beschouwd als facetten van één onderliggende dimensie. Niettemin zal wel – hierna bij de operationalisering in hoofdstuk 5 – voor beide vormen van kracht aandacht zijn.[64]




*Figuur 3.1: een conceptualisering van het 'publieke' aan publieke opinie*

63 In dit verband kan de theorie van de *spiral of silence* worden genoemd van Noelle-Neumann, die zich deels op het werk van Tönnies baseert: '[public opinions are] opinions that one can express in public without isolating oneself' (1991, p. 61).

64 Bij het bespreken van het empirisch onderzoek zal deze conceptualisering nader worden geconcretiseerd door deze te relateren aan bestaande operationaliseringen. Zie § 5.2 en 5.3.

Het voorgaande resulteert erin dat de notie van publieke opinie een tweedimensionale betekenis krijgt. Dit is schematisch weergegeven in figuur 3.1. Dit maakt het mogelijk publieke opinies te ordenen op twee assen. Op de *N*-as wordt aangegeven welk aandeel van een bepaalde populatie een bepaalde opinie deelt. Op de *F*-as kan worden uitgedrukt in hoeverre diezelfde opinie met succes een kracht weet te ontwikkelen, waarbij zowel oog moet zijn voor de mate waarin ze een reactie teweegbrengt als voor de mate waarin ze in het maatschappelijk discours domineert. Deze indeling in twee assen levert een denkbeeldige ruimte met vier kwadranten op. In het kwadrant linksboven staan opinies die weliswaar door een meerderheid van de mensen worden onderschreven, maar van geringe betekenis zijn doordat zij geen sterke kracht weten te ontwikkelen. Dit kwadrant zou die van de zwakke meerderheid genoemd kunnen worden. In het kwadrant rechtsboven staan opinies die eveneens de steun van een meerderheid genieten, maar bovendien een kracht ontwikkelen. Daaronder staan de opinies die niet een meerderheid weten te verwerven maar in het maatschappelijk discours wel bijzonder krachtig klinken. Gedacht kan worden aan 'intense minderheden', publieke opinies die niet op steun van een meerderheid kunnen rekenen, maar om een of andere reden wel de allure van 'de' publieke opinie bezitten doordat zij in het maatschappelijk discours luid klinken en het oor van actoren van de strafrechtspleging weten te vinden. In het kwadrant linksonder, ten slotte, staan opinies die noch een meerderheid achter zich weten, noch een maatschappelijke kracht ontwikkelen.

### 3.2.4 Een derde dimensie: de dimensie van duurzaamheid

Met het onderscheid tussen de dimensie van aantallen en die van kracht is de conceptualisering van publieke opinie die voor dit onderzoek gebruikt zal worden nog niet af. In alle conceptuele literatuur wordt namelijk ook over publieke opinie gesproken als iets dat zich ontwikkelt, als iets dat na verloop van tijd kan veranderen. In de Verlichtingsliteratuur volgt dit uit de waakhondfunctie die aan publieke opinie werd toegedicht: publieke opinie komt hier pas in actie wanneer een (mis)stand is gesignaleerd waar ze zich op richten kan. In de grote monografieën treedt de veranderlijkheid op verschillende manieren aan de dag;[65] en in de opvattingen van Blumer en Bourdieu ligt de fluïde aard van publieke opinie nadrukkelijk aan de basis

65 Bryce hield er rekening mee dat in een ontwikkelende samenleving steeds nieuwe vragen zouden opkomen waarvoor zich een publieke opinie zou moeten vormen – het was precies die overweging die Gallup naar eigen zeggen heeft geïnspireerd tot het opzetten van zijn enquêtebureau. Tönnies baseerde zijn idee van drie *Aggregatzustände* van publieke opinie op de gedachte dat sommige opinies meer duurzaam waren dan anderen. Lippman maakte zich juist door de opkomst van nieuwe media zorgen over het tempo waarin publieke opinie vervuild kon raken met en in de greep kon raken van onjuiste denkbeelden. Zie hiervoor in § 3.2.1.

van hun denken. Deze veranderlijkheid doet ook voor de probleemstelling van dit onderzoek ter zake. De strafrechtspleging krijgt immers enerzijds regelmatig te maken met plots de kop opstekende publieke opinies, die vaak ook weer even snel verdwijnen als zij zich aan het venster hadden getoond. Gedacht kan worden aan eerdergenoemde petities, handtekeningenacties en wat dies meer zij.[66] Anderzijds lijken bepaalde opinies juist onwrikbaar in het publieke discours genesteld. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is de diepgewortelde overtuiging dat er 'over het algemeen te licht wordt gestraft'.[67] Kortom, bij de conceptualisering van publieke opinie zal de veranderlijkheid moeten worden betrokken.

De driedeling die Tönnies aanbrengt in drie aggregatietoestanden (*Aggregatzustände)* van publieke opinie biedt op het eerste gezicht een aardig vertrekpunt om deze veranderlijkheid mee te bezien.[68] Tönnies onderscheidt een vaste (*festen*), vloeibare (*flüssigen*) en gasvormige (*luftartigen*) verschijningsvorm, waartussen een verschil bestaat in beïnvloedbaarheid. De vaste publieke opinie is een complex aan overtuigingen dat diepgeworteld zou zijn in een duurzaam collectief bewustzijn.[69] De vloeibare variant vervormt gemakkelijker en de gasvormige doet nog het meest denken aan de publieke opinie die bij incidenten in de strafrechtspleging op de voorgrond treedt: ze is onthecht en slaat gemakkelijk neer – waarbij ze de contouren aanneemt van een toevallig incident. Hoewel sommige opinies dus volgens Tönnies naar hun aard vast, vloeibaar of gasvormig zijn, hield hij er ook rekening mee dat, bijvoorbeeld in tijden van crisis, een faseovergang zou kunnen plaatsvinden: zo zou in crisissituaties de vaste publieke opinie dat foltering moet worden afgewezen alsnog kunnen smelten.[70]

---

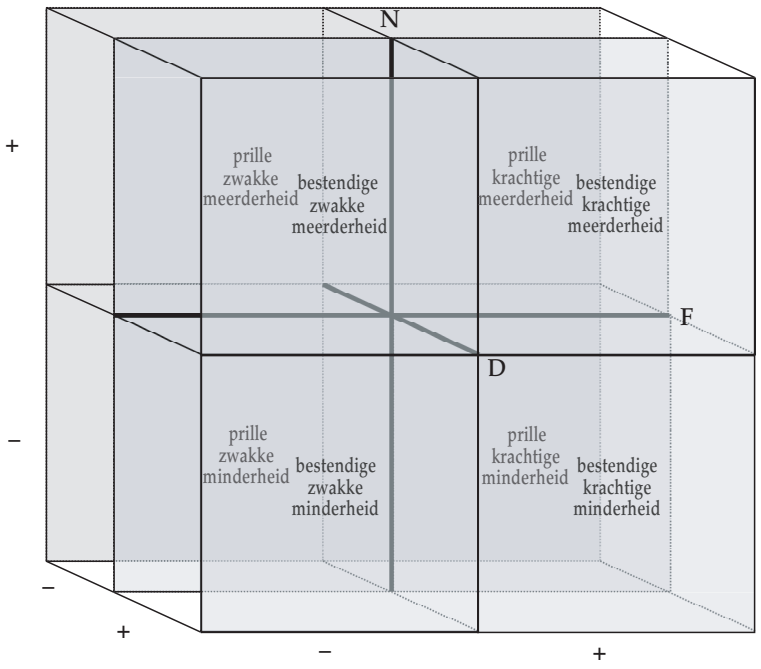
66 Gerelateerd aan de probleemstelling gaat het dan in het bijzonder om het gezichtspunt van de nieuwe configuratie van gezag, zie § 2.5.

67 Zie § 4.4.2 voor het empirisch onderzoek waaruit dit blijkt.

68 Zie Tönnies 1922, p. 23–24: 'Als Aggregatzustände der Meinung (…) verstehe ich das Maß, worin der Mensch, in seiner Ansicht oder Überzeugung, mit sich einig ist oder geworden ist; je vollkommener diese Übereinstimmung in seinem Gemüte, um so unerschütterlicher ist sein Glaube oder seine Meinung.'

69 Als voorbeeld noemt Tönnies onder andere de diepgewortelde overtuiging die zou leven onder het publiek dat foltering fout is: 'daß der Absolutismus oder die Autokratie eines Monarchen als Staatsform vom Übel sei, oder auf dem rechtlichen, daß die peinliche Frage (»Folter«) als Beweismittel, und daß qualifizierte Todesstraffen als Strafmittel barbarisch also verwerflich sein' (1922, p. 137-138).

70 Zo vervolgt het citaat uit de vorige voetnoot: 'Sie können in Fluß geraten, wenn z.B. bekannt wird, dass eine Autokratie, deren Sturz die Öffentliche Meinung mit Genugtuung wahrgenommen hat, unter dem Scheine des Konstitutionalismus mit Gewalt und Schrecken sie wiederherstellt, wie es in Russland durch Stolpyn geschah.' (1922, p. 138).




*Figuur 3.2: een driedimensionale conceptualisering van publieke opinie*

Hoewel de beeldende kracht van de drie aggregatietoestanden van Tönnies wellicht bekoort, gaat het in de eerste plaats om een (meta)fysische metafoor en is dit onderscheid in empirische zin niet werkelijk vol te houden. Zinvoller lijkt het om te onderkennen dat publieke opinies, naast de dimensie van kracht en die van aantallen, ook in temporele zin te onderscheiden en te ordenen vallen. Hiervoor kan een derde dimensie, de dimensie van duurzaamheid, aan de conceptualisering worden toegevoegd. Aan een eerste uiterste van de duurzaamheidsas bevinden zich dan de meest stabiele opinies, die Tönnies 'vast' zou noemen. Dit zijn dan de opinies waarvan tenminste vastgesteld kan worden dat zij al geruime tijd bestaan en dus bestendig zijn. Aan het andere uiterste staan dan de meest recent ontloken opinies, de prille publieke opinies. Wanneer deze dimensie wordt toegevoegd aan het tweedimensionale concept van publieke opinie dat is afgebeeld in figuur 3.1, ontstaat een driedimensionaal model. Dit is afgebeeld in figuur 3.2. De consequentie van deze operationalisering is dat een denkbeeldige ruimte ontstaat waarin alle (publieke) opinies kunnen worden geordend. Hiertoe moet, binnen een bepaalde gemeenschap of sociaal veld, eerst worden bepaald hoeveel mensen (*N*) die opinie delen; vervolgens hoeveel kracht (*F*) die opinie binnen die gemeenschap ontwikkelt; en tot slot moet op de dimensie van duurzaamheid (*D*) worden bepaald of sprake is van een prille of bestendige opinie. Binnen deze ruimte ontstaan vervolgens acht octanten; iedere (publieke) opinie moet zich noodzakelijkerwijs binnen één hiervan bevinden.

### 3.2.5 De ontwikkeling van publieke opinie

Nu de drie dimensies van publieke opinie in beeld zijn gebracht in een denkbeeldige driedimensionale ruimte waarbinnen elke publieke opinie gelokaliseerd kan worden, resteert de vraag welke mechanismen verklaren waarom een publieke opinie zich op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats in deze ruimte bevindt. Dit komt neer op de vraag welke factoren bepalen of een opinie zich onder de leden van een gemeenschap verspreidt (*N*), hierbinnen in kracht (*F*) aanzwelt en duurzaam (*D)* beklijft. Dit zijn vragen waarop antwoorden kunnen worden gevonden in de literatuur. Deze aandacht richt zich op drie aspecten: de rol van de groep die een bepaalde opinie wil verspreiden, de rol van het publiek dat hiervan de ontvanger is en, tot slot, contextuele factoren.

Het eerste aspect is iets dat met name terugkeert in de theorie van Blumer. Hij beschrijft in zijn kritiek op opiniepeilingen dat de formatie van publieke opinie altijd afhankelijk is van sociale organisatieverbanden (in zijn woorden 'functionele groepen'); en vervolgens dat deze groepen, indien zij optreden, altijd gebruikmaken van maatschappelijk beschikbare infrastructuur.[71] Met het eerste wijst hij onder meer op het belang van sociaal en symbolisch kapitaal voor het effectief prolifereren van een publieke opinie. Met het tweede op de regel dat publieke opinie in beginsel krachtiger wordt indien verspreiding verloopt via (bestaande) sociale verbanden. Hieronder rekent hij geformaliseerde groepsverbanden, waaronder vakbonden, stichtingen en verenigingen, maar ook informele netwerken, zoals sociale groepen die wegens etnische achtergrond of geografische nabijheid een collectief sociaal veld vormen. Hij wijst erop dat deze verbanden verschillen in strategische positie, macht en kansen om op te treden, ten gevolge waarvan de mogelijkheden om de publieke opinie te verspreiden niet gelijk zijn verdeeld: sterkere verbanden kunnen meer invloed ontwikkelen dan relatief zwakke. Aansprekend aan de omschrijving van Blumer is dat ze zich door haar abstracte formulering gemakkelijk laat transponeren naar een hedendaagse context. 'Functionele groepen' kunnen ook groepen zijn die via een sociaal medium met elkaar in contact zijn en het spectrum aan beschikbare infrastructuur is inmiddels verrijkt met het internet, waaronder websites als *petities.nl*.

Blumer heeft minder oog voor de ontvangers: het aanvankelijk nog niet betrokken publiek dat zich wel of niet ontvankelijk toont voor een nieuwe opinie. Dit is anders in de Verlichtingsliteratuur, waarin naast een zeker optimisme over de rationele en waakzame vermogens waartoe het publiek in staat wordt geacht, ook het besef doorklinkt dat er in de post-revolutionaire sociale orde wel wat van het publiek zal worden gevergd – iets dat tegenwoordig waarschijnlijk burgerschap genoemd zou worden. Met name de Verlichtingsfilosoof Bergasse benadrukte in welke mate aan

71 Vgl. Blumer 1948, p. 543–544.

de bereidwilligheid van het publiek een scharnierende functie toekomt bij het ontstaan van een doorvoede, rationele en bezielde publieke opinie.[72] Dat deze bereidwilligheid in de praktijk niet altijd in hoogconjunctuur verkeert, was iets dat ook Bergasse zich realiseerde en ook al doorklinkt in de beroemd geworden overweging van Hegel dat publieke opinie zich nu eens laat leiden door waarheid en dan weer door 'eindeloze dwaling'.[73] Het publiek zal in sommige episodes relatief apathisch zijn en zijn waakhondfunctie veronachtzamen. In dat geval is noch van een inhoudsvolle, noch van een krachtige opinie sprake. In andere periodes laat het publiek zich gemakkelijk verleiden door demagogie en ophitsen tot het uitdragen van een krachtige opinie. En in weer andere periodes floreert het burgerschap, ontstaat bijgevolg een bloeiend maatschappelijk debat en ontstaan daarmee ook kwalitatief hoogwaardige publieke opinies.

Ten slotte zijn er nog contextuele factoren die meebepalen in welk octant een publieke opinie zich op een bepaald moment in de tijd bevindt. De aandacht voor deze context is iets dat voor het eerst is benoemd door Lippmann;[74] in hedendaagse literatuur is met name theorievorming over de 'publieke arena' interessant.[75] Dit begrip dient als metafoor voor de publieke ruimte waarin het publiek over meerdere kwesties van algemeen belang discussieert. Aangenomen wordt dat in deze ruimte een dwingende logica heerst. De publieke arena heeft namelijk maar een beperkte capaciteit: het publiek kan zich maar over een beperkt aantal sociale problemen tegelijk het hoofd breken en daardoor wordt de aandacht van het publiek een schaars goed. De implicatie hiervan is dat voor de vraag of een publieke opinie zich wel of niet ontwikkelt, niet alleen die opinie zelf van belang is, maar ook de aan- of afwezigheid van concurrerende 'problemen' die om publieke aandacht vragen. Wanneer de publieke arena bijvoorbeeld al gevuld wordt door opinievorming over een economische crisis, een pandemie of weer iets anders, zal minder snel een opinie tot wasdom komen over – bijvoorbeeld – een strafrechtelijk relevant incident. Naast de relevantie van de aan- of afwezigheid van concurrentie, gelden in de publieke arena nog meer wetmatigheden. Zo is relevant wat zich in het verleden heeft afgespeeld. Indien een nieuw probleem past binnen een

72 Vgl. bijv. 'l'opinion publique […] est véritablement le produit de toutes les intelligences et de toutes les volontés; on peut la regarder, en quelque sorte , comme la conscience manifestée d'une nation entière, et vous voyez bien qu'il est impossible qu'elle se montre sans forcer.' Bergasse 1789 [gedigitaliseerd document geraadpleegd, geen paginanummers beschikbaar].

73 Hegel 2014, p. 304 (§ 317). Zie eerder § 3.2.2.

74 Lippmann 1965. Maatschappelijke factoren, waaronder nieuwe techniek, maar ook de aanwezigheid van concurrerende thema's die binnen het maatschappelijk debat om aandacht vragen, bepalen volgens hem de aandacht die er voor een bepaalde opinie ontstaat en de snelheid waarmee deze het publiek voor zich inneemt.

75 In de wetenschappelijke literatuur over publieke opinie en strafrecht wordt vaak naar het bestaan van zo'n arena verwezen, zie bijvoorbeeld Young 2008, p. 187; Bottoms en Tankebe 2012, p. 168, maar conceptualiseringen van wat dit is of omschrijvingen van welke wetten hier gelden blijven hier achterwege.

bestaand script (een eerder in de publieke arena bediscussieerd probleem dat hiermee gelijkenis vertoont), zal het in de regel meer aandacht krijgen; het kan gebruikmaken van bestaande, reeds in de arena ingesleten patronen.[76] Een andere wetmatigheid is dat voor langer lopende onderwerpen in de regel hoge eisen worden gesteld aan het dramatisch gehalte. Deze problemen moeten immers steeds nieuwe concurrentie verslaan om het publiek in de publieke arena te blijven boeien.[77] Al met al leidt het perspectief van de publieke arena tot de conclusie dat de vraag of een publieke opinie over strafrechtelijke onderwerpen daadwerkelijk aanhang verwerft (*N*), krachtig wordt (*F*) en een kort of lang leven beschoren is (*D*), ook het resultaat is van omstandigheden die niets met het strafrecht of de strafrechtspleging te maken hebben, maar met de (toevallige) aan- of afwezigheid van overige maatschappelijk relevante thema's.

### 3.2.6 Meningen, opvattingen, discours en debat

Verbonden met het voorgaande kunnen nog enkele aanpalende concepten van een betekenis worden voorzien. Hiervoor is al enkele keren gesproken over (maatschappelijke) 'opvattingen' of 'meningen'. Beide termen zijn verwant aan het begrip 'opinie'. Het begrip 'opvatting' zal in deze studie een ruimere betekenis kennen, terwijl het de term 'opinie' wel insluit. Het is ruimer, omdat opvattingen ook betrekking kunnen hebben op zuivere feitelijkheden en niet in enige mate emotioneel geladen hoeven te zijn. Zo kan het een opvatting zijn dat de misdaad toe- of afneemt (terwijl dit, omdat het een feitelijkheid betreft, geen opinie is). Het begrip 'mening' wordt in dit onderzoek gebruikt als synoniem voor het begrip opinie.

Daarnaast wordt in dit onderzoek nog gesproken over het maatschappelijk discours of debat. Dit zijn twee termen die elkaar deels overlappen maar waartussen ook een verschil bestaat. Het begrip 'discours' is in de literatuur op veel manieren gedefinieerd, doorgaans in een betekenis die verknoopt is met taal, betekenisgeving en definitie(macht).[78] Ze onderscheidt zich in elk geval van een 'opinie' of 'opvatting' omdat ze niet aan één of meer onderwerpen gehecht is, maar juist betrekking heeft op een samenhangend systeem van (taal)praktijken. De verhitting van het maatschappelijk discours kan dus niet gereduceerd worden tot één opinie of opvatting, het is veeleer het geheel aan representaties van misdaad en straf: deze verhitting krijgt vorm door het geheel aan gehanteerde metaforen, symbolen, associaties en wat dies meer zij, waarin het praten over misdaad en straf is vervat.

---

76 Hilgartner en Bosk 1988, i.h.b. p. 56 e.v. voor een uitgebreidere uiteenzetting van mogelijke selectiemechanismen.

77 Hilgartner en Bosk 1988, i.h.b. p. 61-63. Voor een strafrechtelijke context kan in dit verband gedacht worden aan het contrast in publieke aandacht tussen strafprocessen in eerste aanleg en die in hoger beroep. Zie daarover Leijten 2001, p. 8.

78 Zie voor een literatuuroverzicht Boholm 2016. Zie op p. 181 acht verschillende definities.

Een 'debat' is een ideeënstrijd die plaatsvindt in de aanwezigheid van toeschouwers. Hiermee onderscheidt het zich van andere vormen van conversatie – in het bijzonder van de 'discussie'. Een essentieel onderdeel van een debat is namelijk dat het niet alleen, en zelfs niet primair, gevoerd wordt om een opponent te overtuigen, maar ook om de toeschouwers in de gelegenheid te stellen de gedachten te scherpen en een eigen mening te vormen.[79] Op die manier zal in dit onderzoek ook over het *maatschappelijk* debat gesproken worden: dit dient er dus toe om het publiek in de gelegenheid te stellen zich te informeren, van argumenten kennis te nemen en zo eigen opinies te vormen. Mede om die reden kan het van belang zijn of een (maatschappelijk) debat rijk of arm van argumentatie is; en of hierin emotionele of meer rationele argumenten de boventoon voeren. Dit is immers medebepalend voor de omstandigheden waaronder het publiek zich een eigen opinie kan vormen. Tegelijkertijd verraadt de kwaliteit van het maatschappelijk debat ook iets over de denkkracht die, door de deelnemers aan het debat, op het publiek geprojecteerd wordt. Een debat dat overloopt van simplificaties doet immers vermoeden dat door de deelnemers wordt aangenomen dat dit is wat het publiek behappen kan.

### 3.2.7 De conceptualisering in dit onderzoek

Het voorgaande leidt tot de volgende slotsom. De in dit onderzoek gehanteerde conceptualisering van publieke opinie definieert allereerst opinies als niet noodzakelijk geopenbaarde, niet-universele meningen over onderwerpen die zich naar hun aard lenen voor een subjectief oordeel, waaraan geen verdere inhoudelijke eisen worden gesteld. Bij de betekenisbepaling van 'publieke' opinies wordt onderscheid gemaakt tussen twee dimensies: enerzijds de verzameling (dus: optelsom) van opinies binnen een sociaal veld of gemeenschap (*N*), anderzijds de opinies waar een kracht vanuit gaat (*F)*. Voor dit laatste geldt als maatstaf dat enerzijds wordt gekeken naar de mate waarin de publieke opinie een reactie teweegbrengt van voor de strafrechtspleging relevante actoren, anderzijds wordt gekeken naar de prominentie van de publieke opinie in het maatschappelijk discours, hetgeen onder meer kan worden afgeleid uit de mate waarin andere opinies in de verdrukking raken. Aan dit tweedimensionale model (zie figuur 3.1) is vervolgens nog een derde dimensie toegevoegd: de dimensie van duurzaamheid (*D*). Op deze dimensie kunnen opinies worden ingedeeld van relatief pril tot relatief bestendig. Dit alles levert een driedimensionale conceptualisering van publieke opinie op die kan worden opgevat als een denkbeeldige ruimte waarin alle publieke opinies kunnen worden geordend (zie figuur 3.2). Deze conceptualisering brengt mee dat ook gedacht kan worden in termen van acht octanten: voor elke opinie kan immers in

79 Vgl. in dit verband de typologie van dialoogvormen in Walton 1989, op p. 10.

theorie op elk van de assen worden bepaald of zij hierop boven- of ondergemiddeld scoort, aan de hand waarvan ze in een van de octanten geplaatst kan worden.

Vervolgens kunnen drie mechanismen onderscheiden worden die bepalen waar een publieke opinie zich in deze ruimte bevindt. Ten eerste de mate waarin sociale groepen die een bepaalde opinie over het voetlicht willen brengen hiertoe geoutilleerd zijn, waarvoor met name van belang is de mate waarin zij de beschikking hebben over adequaat sociaal en symbolisch kapitaal en relevante infrastructuur; ten tweede de bereidwilligheid onder bredere segmenten van het publiek hiervoor ontvankelijk te zijn en zich ter zake te informeren; en ten slotte de dynamiek van de publieke arena, waarbij in elk geval relevante factoren zijn de relatieve afwezigheid van concurrerende sociale problemen die de aandacht van het publiek zouden kunnen opeisen, de aanwezigheid van reeds bestaande, deels corresponderende scripts die de nieuwe publieke opinie een groter aanzien geven en de wetmatigheid dat aan langer lopende vluchtige opinies steeds hogere eisen worden gesteld.

Deze conceptualisering zal in het vervolg ook leidend zijn bij het bespreken van het empirisch onderzoek. Gelet op de verschillende dimensies van publieke opinie, zal voor verschillende operationaliseringen aandacht zijn. In hoofdstuk 4 komt hieronder eerst het onderzoek naar de dimensie van aantallen van publieke opinie aan de orde, in hoofdstuk 5 het onderzoek naar de dimensie van kracht. Omdat voor beide dimensies geldt dat onderscheid gemaakt kan worden tussen prille en bestendige opinies, zal in beide hoofdstukken ook aandacht zijn voor de dimensie van duurzaamheid (*D*). Ten slotte zal in beide hoofdstukken, daar waar het beschikbaar is, ook aandacht zijn voor de drie mechanismen die verklaren waarom een publieke opinie is zoals zij is.[80]

## 3.3 Punitief populisme en punitieve retoriek[81]

In de literatuur wordt vaak een verband gelegd tussen publieke opinie en punitief populisme.[82] Deze relatie ligt ook met inachtneming van de in dit onderzoek gehanteerde terminologie voor de hand, omdat het punitief populisme, zoals we nog zullen zien, bij uitstek een discours is dat zich

80 Aan het slot van hoofdstuk 5 wordt, na het bespreken van de relevante empirische literatuur, nog kort op de hiervoor uiteengezette conceptualisering gereflecteerd (§ 5.4.2).

81 Zie voor een eerdere publicatie waarin onderdelen uit deze paragraaf zijn afgedrukt Noyon 2018b.

82 Zie bijvoorbeeld Roberts e.a. 2003; Turner 2016, p. 214-218, 2018, p. 77-101; Lacey 2008, i.h.b. p. 3-54; Buruma 2011; Dzur 2012, i.h.b. p. 23 e.v.; Green 2005, 2008; Tonry 2009; Robinson 2014, i.h.b. p. 66-69.

opwerpt als de spreekbuis van 'de' wil van het volk.[83] Daarnaast kan het (punitief) populisme direct gerelateerd worden aan de probleemstelling van dit onderzoek. In die probleemstelling kwam het populisme immers aan de orde als een 'pathologisch' bijproduct van de nieuwe configuratie van gezag;[84] en bleek dat het in de literatuur de schuld krijgt van het in punitieve zin ontsporen van westerse stelsels van strafrechtspleging.[85] Bovendien wordt in de literatuur vaak gesteld dat juist het (straf)recht zich tegen dit populisme teweer moet stellen.[86]

Problematisch is echter dat hoewel het (punitief) populisme in de literatuur van veel de schuld krijgt, de term ook betrekkelijk vrijblijvend wordt gebruikt. Met name over het onderscheid tussen punitieve retoriek en punitief populisme wordt soms gemakkelijk heengestapt. Om in dit onderzoek een scherpere koers te varen, wordt hieronder eerst de stand van zaken in de criminologische en strafrechtelijke literatuur geschetst (§ 3.3.1). Vervolgens wordt, aan de hand van politicologische literatuur, onderzocht wat een adequate conceptualisering van 'populisme' is (§ 3.3.2). Daarna wordt bepaald wat dan 'punitief' populisme is (§ 3.3.3). Besloten wordt met een samenvattende conceptualisering van punitief populisme en punitieve retoriek (§ 3.3.4).

### 3.3.1 Een genealogie van de notie van 'punitief populisme'

De term punitief populisme is betrekkelijk jong. De britse criminoloog Bottoms gebruikte in 1995 voor het eerst het begrip 'populist punitiveness', waaronder hij zei te verstaan 'the notion of politicians tapping into, and using for their own purposes, what they believe to be the public's generally punitive stance.'[87] Deze omschrijving wordt in de literatuur geregeld aangehaald.[88] Later is de term 'penal populism' in zwang geraakt. Deze term is gemunt in een rechtsvergelijkende studie waarin de relatie tussen 'penal populism' en publieke opinie in vijf landen werd onderzocht.[89] In de Nederlandse literatuur zijn nadien, onder verwijzingen naar beide bronnen, zowel 'poenaal populisme'[90], 'strafrechtelijk populisme'[91] als

83 Daardoor heeft het de neiging om een kracht te ontwikkelen: zowel doordat het andersluidende opinies verdrukt, als vanwege de invloed op de strafrechtpolitiek.
84 Zie § 2.5.
85 Zie § 2.6.
86 Vgl. in dit verband de *joint partly dissenting and partly concurring opinion* van de rechters Sajó and Karakaş bij het arrest *Al-Khawaja en Tahery t. het Verenigd Koninkrijk*, EHRM 15 december 2011, waarin zij de de rechtspraak de opdracht voorhouden om zich juist teweer te stellen tegen populisme.
87 Bottoms 1995, p. 40.
88 Lopson 2016, p. 182; Lacey 2008, p. 22; Freiberg en Gelb 2008b; Gelb 2008, p. 69; Stobbs, Mackenzie en Gelb 2014, p. 3; Hutton 2005, p. 244; Turner 2016, p. 233; Matthews 2005, p. 176; Van Stokkom 2013, p. 372.
89 Roberts e.a. 2003.
90 Van Swaaningen 2011, p. 277.
91 De Keijser, Weerman, en Huisman 2012, p. 68; De Keijser 2013, p. 137.

'punitief populisme'[92] gebezigd. In dit onderzoek wordt voor die laatste term gekozen.[93]

De rechtsvergelijkende Britse studie is voor zover bekend de enige bron die voorziet in een poging de betekenis van het begrip te preciseren. Aan het begin van het onderzoek wordt het punitief populisme gedefinieerd als een politieke stroming die voldoet aan tenminste één van drie eigenschappen, die door deze manier van definiëren ook zouden kunnen worden opgevat als drie mogelijke *verschijningsvormen* van punitief populisme. Van punitief populisme is volgens de auteurs van dit onderzoek sprake indien politici zich overmatig oriënteren op de electorale opportuniteit van maatregelen; indien door politici een opzettelijke of culpoze ('negligent') veronachtzaming van empirie over de effecten van misdaad en straf aan de dag wordt gelegd; of wanneer simplistische aannames worden gedaan over de aard van publieke opinie, gebaseerd op ongeschikte methoden.[94] Deze driedeling wordt, net als de beschrijving van Bottoms, elders in de literatuur geregeld overgenomen. [95]

Bovenstaande definitie is niettemin onvoldoende trefzeker. Om te beginnen hanteren de auteurs hun eigen omschrijving niet al te strikt. Verwarring ontstaat al doordat zij enerzijds schrijven dat hun definitie op hetzelfde neerkomt als de omschrijving van Bottoms,[96] hetgeen toch moeilijk lijkt te kunnen worden volgehouden omdat de eerste 'voorwaarde' (of: verschijningsvorm) een aanscherping van zijn omschrijving inhoudt en de tweede en derde in het geheel niet in zijn omschrijving terugkomen. De tweede 'voorwaarde' van punitief populisme is bovendien ongelukkig geformuleerd. Ten eerste omdat waarschijnlijk bedoeld zal zijn dat het punitief populisme alleen *onwelgevallige* empirie terzijde schuift;[97] ten tweede omdat de categorie politici waar zij het oog op hebben zich niet alleen kenmerkt door het terzijde schuiven van empirie, maar juist ook door het buiten de orde plaatsen van *normatieve* gezichtspunten.[98] Tegen de derde 'voorwaarde' kan worden ingebracht dat dit vooronderstelt dat er simplis-

92 Weerman, Huisman, en De Keijser 2017, p. 375; Van Stokkom 2013.

93 De termen poenaal en punitief populisme komen inwisselbaar voor, met dien verstande dat het woord 'punitief' een richting suggereert en daarom adequater lijkt. De term 'strafrechtelijk' populisme lijkt minder geschikt. Een kenmerk van het punitief populisme is immers, zoals hieronder nog zal blijken, dat aan het rechtskarakter van de verlangde punitieve ingrepen geen overwegend belang wordt toegekend.

94 Roberts e.a. 2003, p. 8

95 Pratt 2007, p. 28; Van de Bunt, De Keijser en Elffers 2004, p. 15; Frost 2010, p. 158; De Keijser en Elffers, 2009, p. 48; Gelb 2008, p. 69; Turner 2018, p. 1; Elffers e.a. 2007, p. 165; Freiberg en Gelb 2008b; Lopson 2016.

96 Roberts e.a. 2003, p. 64.

97 Vgl. ook Pratt 2007, p. 13–14.

98 Hierin zijn de auteurs zelf overigens ook niet koersvast. Zo staat op pagina 65 'The more willful (…) politicians are in their disregard of the evidence about effectiveness and equity, the more we are inclined to regard them as penal populists.' In deze laatste zinsnede duikt ook opeens een normatief beginsel op (*equity*), iets dat in de centrale definitie nog ontbrak.

tische en niet-simplistische, geschikte en ongeschikte methoden bestaan om publieke opinie te meten, terwijl juist die vooronderstelling simplistisch is.[99] Tot slot is het – zoals hieronder nog zal blijken – niet logisch de term populisme te reserveren voor iets waar uitsluitend politici zich van kunnen bedienen.

Mede doordat zowel de omschrijving van Bottoms, als de definitie uit de rechtsvergelijkende studie in de literatuur veel navolging hebben gekregen, is de term punitief populisme aan inflatie onderhevig.[100] Er zijn weinig punitieve ingrepen in de strafrechtspleging die in de literatuur *niet* in verband worden gebracht met het populisme.[101] Dit is om meerdere redenen onwenselijk. Ten eerste omdat de term punitief populisme een pejoratief is en dus een diskwalificatie impliceert,[102] hetgeen met zich zou moeten brengen dat er zorgvuldig mee wordt omgesprongen. Ten tweede omdat het juist typerend is voor het punitief populisme – waarover hieronder meer – dat steeds een tegenstelling tussen het volk en de elite wordt voorgewend. Als diezelfde elite, bestaande uit criminologen, strafrechtjuristen en andere deskundigen, vervolgens lichtvaardig omgaat met de diskwalificatie punitief populistisch, bezondigt zij zich in feite aan het spiegelbeeldige.[103] Op deze manier dreigt polarisatie: volk en elite komen elkaar dan nooit meer tegen.

Uit het navolgende zal blijken dat het kan helpen om het licht op te steken bij de politieke wetenschappen, waarin het doordenken van de notie van 'populisme' al een langere ontwikkeling heeft doorgemaakt. Dit kan bijdragen aan het scherper stellen van de betekenis van de term punitief populisme. Zo wordt het ook mogelijk om een zinvol onderscheid te maken tussen punitief populisme en punitieve (politieke) retoriek.

---

99 De auteurs verraden met deze 'voorwaarde' voor punitief populisme vooral hun eigen standpunt in het debat over wat de 'ware aard' van publieke opinie is. Zie nader in § 4.9.1.

100 Vgl. in dit verband Tonry, die de term onbruikbaar vindt geworden. In het begrijpen van de punitieve escalatie van het Amerikaanse stelsel 'are such amorphous and overgeneralized notions as 'populist punitiveness', 'penal populism' and neoliberalism [not, LN] of much use' (2009, p. 377). Zie in vergelijkbare zin ook Matthews 2005.

101 Vgl. in dit verband ook Green, die constateert dat referenties aan de term 'penal populism' 'abound in the criminological literature, but the concept itself has lost its focus and some of its explanatory power' (2016, p. 190).

102 Zie Roberts e.a. (2003, p. 4), die het hebben over een 'value-laden term' en Bennett (2014, p. 147), die stelt dat hieraan de connotatie kleeft dat 'all parties concerned ought to know better.' Bibas is ter zake een wat vreemde eend: hij bestempelt zijn eigen pleidooi als 'bottom up populism' (2012, p. xxvi), 'populist and democratic' (p. 165) of 'moral, populist, and democratic' – en lijkt populisme dus niet als een pejoratieve (maar als een melioratieve) term te beschouwen.

103 Vgl. Turner, die beargumenteert dat de rancuneuze houding van veel criminologen tegenover punitieve politiek ook geïnterpreteerd kan worden als een zwanenzang die hoort bij een 'loss of status' in het veld van beleidsmakers (2006, p. 216).

### 3.3.2 Populisme

De term populisme werd en wordt ook in de politieke wetenschappen gebruikt om een veelheid aan (politieke) vertogen mee te duiden. Dictatoriale regimes, marxistische of maoïstische bewegingen en politieke bewegingen die hun doelen juist binnen de parameters van een bestaand democratisch stelsel willen behalen: het wordt allemaal populistisch genoemd terwijl zowel de voorgestane methoden als de inhoudelijke boodschap van deze groeperingen sterk verschillen.[104] Om die reden is het in de literatuur gebruikelijk geworden onderscheid te maken tussen brede conceptualiseringen van subtypen van populisme en een enge conceptualisering die in alle subtypen is terug te vinden.[105] De enge conceptualisering kan dus ook als een minimale kern van populisme worden opgevat, die in alle varianten aanwezig is. Het ligt tegen deze achtergrond op systematische gronden voor de hand een conceptualisering van het *punitief* populisme ook zo op te bouwen. Hierin moet dan dus ten minste de universele kern van het populisme aanwezig zijn, vervolgens kan het subtype van het punitief populisme nader worden opgetuigd door te bepalen wat punitief populisme 'punitief' maakt.

Vermoedelijk de eerste systematische studie naar een minimale kern van populisme is van de hand van Margaret Canovan.[106] Zij bestudeerde zeven sociale fenomenen die in die tijd (1981) als populistisch werden aangemerkt. Op basis hiervan komt zij eerst tot vierentwintig symptomen die vaak wel, maar soms niet bij deze verschijningsvormen kunnen worden aangetroffen.[107] Vervolgens onderscheidt ze drie ideaaltypische populistische stijlen en pelt dit verder af tot twee elementen die in elk van deze stijlen altijd aanwezig zijn: de verheerlijking van het volk en anti-elitisme.[108] Verbonden met deze stam van het populisme zijn enkele handelingspatronen die ook steeds terugkeren: vanwege de tegenstelling tussen volk en elite hanteert het populistisch discours steeds een vijandige ('hostile'[109]) toonzetting en bedient het zich van wat Canovan noemt 'de retoriek van de underdog.'[110] Aan deze enge definitie van Canovan komt in de literatuur nog steeds groot gezag toe. In recentere publicaties wordt *grosso modo* nog steeds bij deze definitie aangesloten. Tegenwoordig wordt populisme algemeen gedefini-

104 Vgl. de studie van Canovan (1981), die op p. 301 verzucht: 'One thing is certain: if the notion of "populism" did not exist, no social scientist would deliberately invent it.' Zie ook Elchardus 2002, p. 109 e.v., voor veelkleurige voorbeelden van bewegingen die in de lage landen als 'populistisch' zijn geoormerkt.

105 Rooduijn 2013, p. 6.

106 Canovan 1981.

107 Canovan 1981, p. 290.

108 Canovan 1981, p. 1984. Voorafgaand onderscheidt ze (p. 291-293) de ideaaltypen 'populism of the little man', 'authoritarian populism' en 'revolutionary populism'.

109 Canovan 1981, p. 295.

110 Canovan 1981, p. 297.

eerd als een politiek of ideologie waarin *(i)* een antagonistische verhouding wordt voorgespiegeld tussen *(ii)* een homogeen volk en *(iii)* een slechte elite.[111] Deze drie elementen kunnen dus als ondergrens gelden voor wat nog populisme genoemd mag worden.

Deze elementen ontbreken vooralsnog in de reeds bestaande omschrijvingen van het *punitief* populisme. Met name de eis dat pas van populisme gesproken mag indien een *antagonistische* (of: vijandige) relatie tussen volk en elite wordt voorgespiegeld, wordt vaak niet gesteld. In dit onderzoek zal dit laatste wel worden gedaan. Naast het feit dat het op systematische gronden voor de hand ligt (een ander oordeel zou immers betekenen dat voor deze nieuwste loot aan de stam van populistische subtypen het kleine beetje aan eenduidigheid dat de stam tot dusver bijeenhield wordt ontbonden), wordt het zo beter mogelijk om punitief populisme af te bakenen van andere punitieve retoriek op een manier die voor dit onderzoek aanspreekt. Punitieve retoriek als zodanig is immers – hoe ver deze soms ook van de professionele consensus, beschikbare empirie of wetenschappelijke dogmatiek moge afstaan – van een wezenlijk andere orde dan retoriek waarin (ook) de goede intenties van een elite – bijvoorbeeld de goede trouw van rechterlijke instituties – op de korrel wordt genomen.[112]

Een tweede aspect dat opvalt aan de enge opvatting van populisme uit de politieke wetenschappen is dat hier wordt aangenomen dat populisme niet altijd politiek is. Ook kranten, televisieprogramma's, belangengroepen of andere opiniemakers kunnen zich van een populistisch discours bedienen zonder dat zij hierbij een politiek (maar bijvoorbeeld wel een commercieel of amuserend) oogmerk hebben.[113] Dit laatste is iets waar de strafrechtpleging niet onbekend mee is.[114] Om die reden wordt populisme in deze studie niet opgevat als uitsluitend een politiek ethos, maar als een *discours* waar meerdere maatschappelijke actoren zich van kunnen bedienen. Voorts maakt dit duidelijk dat voor zover populisme wel door politici wordt bedreven, dit niet is voorbehouden aan enkele 'populistische' politieke partijen of politici, maar een manier van doen is waar alle partijen of politici zich in meer of mindere mate van kunnen bedienen.[115]

---

111 Rooduijn 2013, p. 203. Vgl. voor vergelijkbare definities Mudde 2004, p. 543; Canovan 1999, p. 3; Van Kessel 2011, p. 69-70.

112 Hiervoor kan ook steun worden gevonden in de empirie: opinies over de acceptatie van instituties van het stelsel van strafrechtspleging zijn van een andere aard dan opinies over de gewenste punitiviteit van dat stelsel, zie § 4.6.4.

113 Zie voor de rol van de media bij de proliferatie van populistische *oneliners* bijvoorbeeld Rooduijn 2014. Canovan (1999, p. 5) maakt de analogie dat populistische politici typisch in een 'tabloid-style' communiceren met hun achterban. Zie voor een voorbeeld van als punitief populistisch aan te merken invloed van een belangengroepering (De *National Rifle Association*) op de Californische *three strikes*-wetgeving Zimring, Hawkins en Kamin 2001, p. 5.

114 Zie voor enkele voorbeelden Noyon 2018b.

115 Vgl. expliciet over dit punt ook Rooduijn 2014.

### 3.3.3 Punitief populisme

Nu bepaald is wat onder 'populisme' verstaan zal worden, kan worden onderzocht wat dan precies punitief populisme is. Het ligt dan voor de hand om eerst te kijken hoe de antagonistische verhouding zich binnen dit discours manifesteert. In de literatuur circuleren hiervan veel voorbeelden. Zo wordt duidelijk dat de elite onder meer bestaat uit de rechterlijke macht die zich te ver van het volk verwijderd zou hebben, advocaten die het algemeen belang zouden schaden, academici en gevestigde media die moedwillig het volk onwetend zouden houden of op het verkeerde been zouden zetten,[116] alsmede uit de als 'bureaucratisch' ervaren organisatie van de strafrechtspleging die, te kwader trouw, resultaten zou fabriceren die voor de gewone man niet meer te begrijpen zijn.[117] Het homogene 'volk' waarvan het punitief populisme zich als protagonist opwerpt, heeft in een archetypisch slachtofferbeeld de mascotte gevonden die dient als belichaming van het gemeenschappelijke verlangen naar veiligheid.[118]

Een meer precaire onderneming is om vervolgens te bepalen welke concrete handelingen en welke uitspraken punitief populistisch genoemd kunnen worden. Dit is relatief eenvoudig wanneer het antagonisme virulent en expliciet is. Bijvoorbeeld door een op de persoon gerichte aanval op bij een strafzaak betrokken magistraten,[119] in het geval van de uitspraak dat 'miljoenen mensen terecht geen vertrouwen meer hebben in de rechterlijke macht' als in een lopende strafzaak een veroordeling volgt,[120] of door rechters en officieren als 'door en door corrupt' weg te zetten.[121] Hetzelfde geldt voor het voorstel de rechtsbijstand de duimschroeven aan te draaien – want 'als je aan een advocaat niet al te veel tijd geeft om aan een verdachte te besteden, dan wordt het ook niet zo veel, die verdediging'[122]. Een zo beargumenteerde ingreep laat zich immers moeilijk anders interpreteren dan als een aanval op 'elitaire' organen: op 'de bureaucratie' die gepaard gaat met een proces waarin te veel tegenspraak plaatsvindt, of op de integriteit van de advocatuur als zodanig.

Een trede minder duidelijk is het bij ingrepen in de strafrechtspleging die wel tot *gevolg* hebben dat de discretionaire ruimte van professionals wordt verkleind, maar waarbij dit niet zonder meer het primaire doel is. Voorbeelden zijn initiatieven voor invoering van minimumstraffen,

116 Aldus Pratt 2007, p. 9.
117 Zie, naast Pratt 2007, p. 9, ook bijvoorbeeld Lacey 2008, i.h.b. p. 70-71.
118 Vgl. Boutellier 2011, p. 31 en Garland 2001, i.h.b. p. 13.
119 Vgl. § 2.5 voor enkele voorbeelden.
120 Zie Chavannes 2011, p. 13.
121 *Kamerstukken II* 2020/21 35570, nr. 3.
122 Zie het artikel 'Onrust en botte bijlen', waarin de auteur Beunders aan voormalig staatssecretaris Teeven de uitspraak ontlokte dat bezuinigingen op de advocatuur het doel hadden om 'verdere verstrenging' van het strafrecht te bewerkstelligen. Verschenen in *De Groene Amsterdammer* van 18 mei 2017, p. 32-37, citaat op p. 32.

gefixeerde straffen of uitsluiting van (taak)straffen.[123] Hoewel hier een zeker noodzakelijkheidsbewustzijn in besloten ligt ten aanzien van het beperken van de manoeuvreerruimte van professionals en dit dus dicht aanligt tegen een blijk van afkeuring van de wijze waarop zij tot dusver aan deze ruimte invulling geven,[124] kunnen sommige van deze ingrepen ook worden beschouwd als een maatregel waarin niet de aanval op de elite, maar eerder de drang naar versterkte punitiviteit op de voorgrond staat.[125] Het zal in dit soort situaties dan ook van de argumentatie afhangen in hoeverre hier van een punitief populistische ingreep gesproken kan worden.

Het voorgaande brengt in elk geval mee dat voorstellen of ingrepen die wel punitief zijn, zelfs wanneer zij een flagrante schending inhouden van elementaire straf(proces)rechtelijke uitgangspunten, niet als punitief populistisch kunnen worden aangemerkt indien zij niet, op zichzelf beschouwd of in de ondersteunende argumentatie, een aanval op de elite inhouden. Een voorstel om het sanctiearsenaal uit te breiden met vernederende elementen is daarom wel zeer onorthodox, maar niet punitief populistisch.[126] Een discours waarin statistieken over misdaad en straf worden afgedaan als iets dat evident van minder waarde is dan de 'ervaring' van het volk, haalt de drempel wel indien het gepaard gaat met honend spreken over de onderzoekers of onderzoeksbureaus, maar niet indien dit laatste afwezig is.[127] Het cruciale verschil tussen punitief populisme en punitieve retoriek is immers dat de elite kwade trouw wordt verweten.

### 3.3.4 De conceptualisering in dit onderzoek

Het voorgaande leidt tot de volgende slotsom. In dit onderzoek wordt punitief populisme allereerst begrepen als een al dan niet politiek discours, dat *(i)* een antagonistische verhouding voorspiegelt; waarin *(ii)* een slechte elite,

123 Zie voor enkele voorbeelden § 2.6.

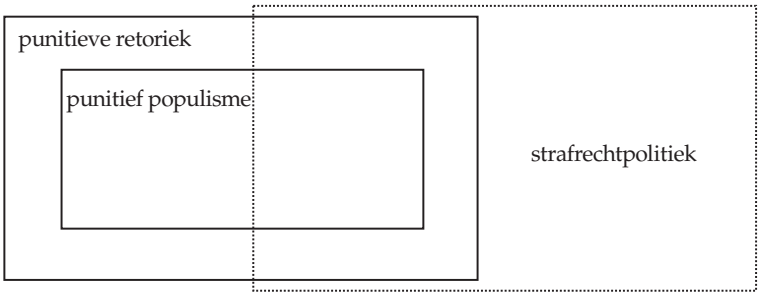
124 In de literatuur worden dit soort ingrepen ook regelmatig geïnterpreteerd als een blijk van wantrouwen jegens de experts Zie bijvoorbeeld Boone 2011.

125 Zie Zimring, Hawkins en Kamin (2001, p. 7) die in hun onderzoek naar het punitief populistisch gehalte van *three strike laws* in Californië deze bestempelen als een 'sentencing practice without a theory' – een verlangen naar hard straffen zonder onderliggende doordenking dus. Hier en daar spreken zij weer wel van een 'frontal assault' op de discretionaire ruimte (p. 25). Maar zij koppelen dit slecht zijdelings (zie bijvoorbeeld p. 173) aan 'mistrust' jegens professionals in de strafrechtspleging.

126 Vgl. in dit verband een voorstel van de Rotterdamse wethouder Eerdmans (aangehaald in Noyon 2018b, p. 40: 'de huidige methode werkt klaarblijkelijk niet (…) als het niet kan, dan moeten we op een andere manier straffen. Natuurlijk blijft een gevangenisstraf goed, maar we moeten over naar een moderne variant van het dorpsplein waar gestraften werden getoond.'

127 Zie ter illustratie het volgende citaat van toenmalig Minister van Justitie Tony Blair: '[w]e can debate crime rate statistics until the cows come home. The Home Office says crime is falling. Others say it isn't. I say crime, like economic recovery, is something that politicians can't persuade people about one way or another. People know because they experience it. They don't need to be told. And they know crime is rising.', (aangehaald in Green 2008, p. 207).

onder andere bestaande uit professionals in de strafrechtspleging, gevestigde politici en andere leden van het *establishment*, *(iii)* de belangen van een homogeen volk, in het bijzonder het belang bij veiligheid en de belangen van slachtoffers, ondergeschikt maakt aan de belangen van verdachten, veroordeelden of anderszins als crimineel geoormerkte kwaadwillenden.[128] Door voor deze conceptualisering te kiezen, doet voor de vraag of iets populistisch is dus niet ter zake hoe het zich verhoudt tot empirie of normatieve gezichtspunten over misdaad en straf. Hoewel het hiermee wel samen kan gaan – en in de praktijk ook vaak lijkt te doen – zal dit, anders dan in voorheen bestaande omschrijvingen, als zodanig niet voldoende zijn om iets als punitief populistisch aan te merken. Wanneer iets hierbij blijft, zal het in dit onderzoek (slechts) punitieve (politieke) retoriek worden genoemd. Een en ander wordt samengevat in figuur 3.3.




*Figuur 3.3: een conceptualisering van (punitief) populisme, punitieve retoriek en strafrechtpolitiek*

## 3.4 Legitimiteit, autoriteit, gezag en macht

De notie van legitimiteit neemt in dit onderzoek een sleutelpositie in omdat het centraal zal staan in het beoordelingskader. Het is een begrip dat zich op diverse manieren laat interpreteren en tal van beloftes in zich bergt. Een 'legitieme' gezagsrelatie wordt wel omschreven als een waarin dwang afwezig is;[129] waarin mensen zich uit eigen beweging aan de wet houden waardoor handhaving van strafrechtelijke handhaving een perifeer – want vrijwel nooit nodig – fenomeen uit het verleden wordt; [130] en waarin

128 Vgl. in dit verband ook Garland: 'There is now a distinctly populist current in penal politics that denigrates expert and professional elites and claims the authority of "the people," of common sense, of "getting back to basics." The dominant voice of crime policy is no longer the expert or even the practitioner but that of the long- suffering, ill-served people – especially of "the victim" and the fearful, anxious members of the public' (2001, p. 13).

129 Vgl. Rosanvallon, die 'absence of coercion' als randvoorwaarde van legitimiteit ziet (2011, p. 9). Vgl. Arendt 1968, p. 92-93.

130 Aldus Tyler en Jackson 2013. Zie daarover nader in hoofdstuk 6, i.h.b. in § 6.3.1.

mensenrechtelijke noties alom worden gerespecteerd.[131] Kortom, het is een begrip dat bol staat van desiderata. Helaas kunnen deze in de praktijk niet altijd worden behaald zonder dat zij elkaar in de weg gaan zitten en laat de literatuur een veelheid aan conceptualiseringen van legitimiteit zien waarin steeds afwisselende facetten van dit concept worden belicht. Daarom is het zinvol opnieuw onderscheid te maken tussen een enge definitie die in elk van deze conceptualiseringen als kern aanwezig is en meeromvattende definities. Alleen de enge definitie komt hieronder aan de orde (§ 3.4.1); op de meeromvattende conceptualiseringen wordt in hoofdstuk 6 ingegaan. In deze paragraaf wordt nog wel de betekenis van enkele aanverwante begrippen – gezag, macht en autoriteit – bepaald, aangezien deze reeds uit de enge definitie kunnen worden afgeleid (§ 3.4.2). Besloten wordt met een samenvatting (§ 3.4.3).

### 3.4.1 Een enge definitie van legitimiteit en twee ideaaltypische benaderingen

In alle conceptualiseringen van legitimiteit is steeds sprake van eenzelfde constellatie waar de legitimiteit betrekking op heeft: een machtsrelatie tussen een autoriteit en (een) ondergeschikte(n). Deze machtsrelatie is altijd asymmetrisch. De in moderne natiestaten vanzelfsprekende situatie waarin de strafmacht is opgedragen aan een overheid die daartoe een monopolie bezit, kwalificeert per definitie als zo'n asymmetrische relatie.[132] De notie van legitimiteit houdt verband met de vraag of en in hoeverre die asymmetrie te rechtvaardigen is: legitimiteit geldt als maat voor de 'rechtmatigheid' van zo'n machtsrelatie. In de literatuur wordt daarom bij wijze van synoniem ook gesproken van 'the right to rule'[133], of 'the right to govern'[134]. Kortom, in de meest enge definitie is legitimiteit een maat waarmee de mate van 'rechtmatigheid van macht' kan worden uitgedrukt. Dit is een abstracte en nog weinig informatieve conceptualisering. Het roept de vraag op hoe die rechtmatigheid dan bepaald moet worden. Hierover lopen de opvattingen uiteen, waardoor een waaier aan bredere definities is ontstaan.

In theorie kan een ideaaltypisch onderscheid worden gemaakt in het denken over deze vraag tussen enerzijds empirische en anderzijds normatieve benaderingen. In een voorbeeld van een zuiver empirische benadering wordt legitimiteit gedefinieerd als 'the recognition of the right to rule.'[135]

131 Vgl. Brants, Mevis en Prakken 2001.
132 Vgl. Peeters, (1975, p. 189-190) die in een historische exercitie naar de 'oorsprong van het strafrecht' ook samenlevingsverbanden beschrijft waarin dit nog niet vanzelfsprekend was.
133 Beetham 2013b, p. x; Bokhorst 2014, p. 20; Bottoms en Tankebe 2012, p. 102, 2013, p. 64; Fossen 2013, p. 431; Smith 2007, p. 43.
134 Coicaud 2002, p. 10.
135 Jackson e.a. 2012.

Cruciaal is het woord 'recognition': legitimiteit wordt in deze opvatting dus gelijkgesteld met de erkenning hiervan door de ondergeschikten. In deze opvatting is legitimiteit niet een fenomeen dat kan worden onderzocht door – bijvoorbeeld – na te gaan in hoeverre mensenrechtelijke noties worden geëerbiedigd. In plaats daarvan moet legitimiteit worden onderzocht door te onderzoeken wat zich afspeelt in de hoofden van de ondergeschikten. Als het publiek een machtsrelatie als legitiem ervaart is deze dat ook, ongeacht hoe de feitelijke praktijk van machtsuitoefening er uitziet.

In de zuiver normatieve benadering wordt voor het bepalen van de legitimiteit juist wel te rade gegaan bij normatieve gezichtspunten. Dit kan, in een meer rechtsfilosofische aanpak, een sociaal contract of een ander abstract ordeningsinstrument zijn, of in een meer positiefrechtelijke aanpak de mate waarin aan meer concrete rechtsbeginselen recht wordt gedaan. In beide gevallen wordt de legitimiteit bepaald aan de hand van objectieve regels en niet aan de hand van subjectieve opvattingen. Naast de 'zuivere' empirische of normatieve benaderingen van legitimiteit, bestaan in de literatuur ook hybride conceptualiseringen. Een voorbeeld van zo'n hybride benadering is de conceptualisering die door Bokhorst in haar dissertatie wordt verdedigd.[136]

In dit onderzoek is vooropgesteld dat voor het onderwerp van deze studie een interdisciplinaire benadering aangewezen is.[137] Om die reden wordt in dit onderzoek niet voor een van beide 'zuivere' benaderingen van legitimiteit gekozen, maar worden beide dimensies bij het onderzoek betrokken.

### 3.4.2 Autoriteit, gezag en macht

Terminologische verwarring ligt tot slot nog op de loer doordat diverse betekenisverwante begrippen bestaan die in de wetenschappelijke literatuur verschillend worden gebruikt. Dit betreft hoofdzakelijk de begrippen autoriteit, gezag en macht. Verwarring wordt alleen al veroorzaakt door uiteenlopende vertalingen. Zo wordt in een klassieke tekst van Weber – waarover in hoofdstuk 6 meer – gesproken over legitiem gezag ('legitimen Herrschaft'[138]). Een Engels equivalent voor gezag is niet voorhanden.[139]

---

136 Legitimiteit is volgens haar 'het gerechtvaardigde, wettelijke, politiek erkende en maatschappelijk geaccepteerde recht om gezag uit te oefenen', zie Bokhorst 2014, p. 20.

137 Zie § 1.3. In hoofdstuk 6 wordt deze keuze nader verantwoord.

138 Een begrip dat Weber expliciet verkiest boven en afbakent ten opzichte van 'Macht': 'Der Begriff "Macht" ist soziologisch amorph. Alle denkbaren Qualitäten eines Menschen und alle denkbaren Konstellationen können jemand in die Lage versetzen, seinen Willen in einer gegebenen Situation durchzusetzen. Der soziologische Begriff der "Herrschaft" muß daher ein präziserer sein und kann nur die Chance bedeuten: für einen Befehl Fügsamkeit zu finden.' (1922, p. 28-29).

139 De meest courante vertaling is waarschijnlijk 'legitimate authority' (zie voor deze vertaling o.a. Bottoms en Tankebe 2012, p. 128), maar 'legitimate rule' komt ook voor (hiervoor kiest Merquior 1980, p. 96).

Het Engelse idioom zadelt de discussie vervolgens nog op met een veelheid aan andere begrippen waarvan de vertaling niet altijd zonneklaar is, zoals 'force', 'power' en 'dominion'. Of het Duitse *Herrschaft* volkomen gelijkgesteld kan worden met het Nederlandse gezag is overigens ook nog maar de vraag. Dit wordt verder gecompliceerd doordat het onderscheid tussen de woorden 'macht' en 'gezag' doorgaans wordt aangebracht door te stellen dat gezag hetzelfde is als 'rechtmatige' macht. Gezien bovenstaande enge definitie van legitimiteit (rechtmatigheid van macht) zou 'legitiem gezag' dan een pleonasme zijn.

In dit onderzoek wordt er daarom voor gekozen om 'gezag' niet als synoniem van 'rechtmatige macht' op te vatten. In plaats daarvan heeft 'gezag' een descriptieve betekenis, terwijl legitimiteit in dit onderzoek evaluatief zal worden gebruikt. Er is dus sprake van een gezagsrelatie tussen een autoriteit en een ondergeschikte als in grote lijnen sprake is van 'afwezigheid van dwang'; dus van een machtsrelatie waarin over het algemeen sprake is van gehoorzaamheid zonder dominante aanwezigheid van dwang. De verhouding tussen het stelsel van strafrechtspleging en Nederlandse burgers is een voorbeeld van zo'n gezagsrelatie: de dagelijkse praktijk leert immers dat over het algemeen de strafwetten worden geëerbiedigd en de autoriteit van actoren binnen de strafrechtspleging wordt gerespecteerd. Met het doen van deze vaststelling is echter nog geen oordeel geveld over de legitimiteit van deze gezagsrelatie, hierover is immers niet een descriptief, maar een evaluatief oordeel nodig. Door te kiezen voor deze terminologie kan het begrip 'machtsrelatie' als overkoepelend begrip worden gebruikt. Hier vallen, naast gezagsrelaties, ook asymmetrische relaties waar dwang wel een cruciale rol speelt onder (en die dus meer neigen naar overheersing).[140]

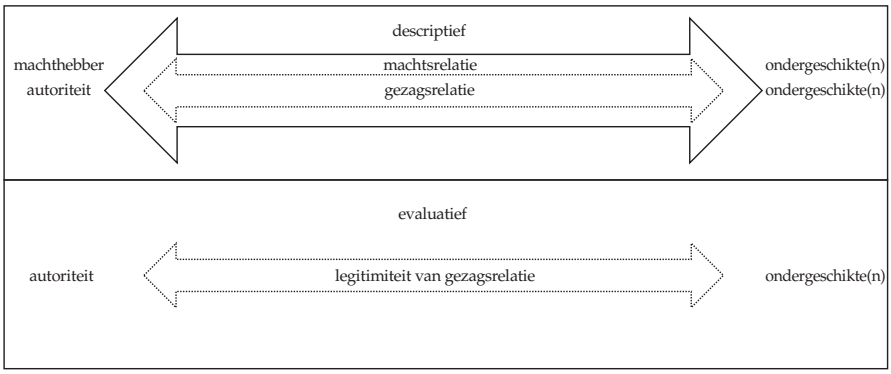
Onder 'autoriteit' wordt in dit onderzoek de relatief machtige partij die een gezagsrelatie heeft met een ondergeschikte beschouwd. Actoren in de Nederlandse strafrechtspleging, waaronder het OM, worden in dit onderzoek dus als autoriteit aangemerkt. Indien geen sprake is van een gezagsrelatie, of indien daarover kan worden getwijfeld (maar wel sprake is van een machtsrelatie), zal het woord 'machthebber' worden gebruikt.

### 3.4.3 De conceptualisering in dit onderzoek

Samenvattend wordt legitimiteit in dit onderzoek opgevat als een evaluatief concept waarmee de 'rechtmatigheid van macht' binnen een asymmetrische machtsrelatie kan worden uitgedrukt. De nadere invulling komt aan de orde in het zesde hoofdstuk, maar hier is vast bepaald dat hierin voor zowel empirische als normatieve dimensies van legitimiteit aandacht

140 Een en ander wordt gecompliceerd door het feit dat in de praktijk niet eenvoudig is vast te stellen of sprake is van dwang. Daarop wordt in § 6.3.1 nog uitgebreid teruggekomen.

zal zijn. Overige concepten die een rol spelen binnen zo'n asymmetrische relatie zijn autoriteit, gezag en macht. Een overkoepelend begrip voor elke asymmetrische relatie, ongeacht of sprake is van veel of weinig dwang, is een machtsrelatie tussen een machthebber en een ondergeschikte. Een beperktere categorie hierbinnen is de gezagsrelatie: hierin hoeft de relatief machtige partij zich slechts in uitzonderingsgevallen op dwang te verlaten. Indien dit het geval is, wordt de machthebber aangeduid met het begrip autoriteit. Een en ander wordt samengevat in figuur 3.4.




*Figuur 3.4: een conceptualisering van macht, autoriteit, gezag en legitimiteit*

## 3.5 Vertrouwen, acceptatie, het onzekerheidsgat en wantrouwen[141]

Het vertrouwen in de strafrechtspleging (of het gebrek hieraan) is voor dit onderzoek van belang om meerdere redenen. Allereerst kan vertrouwen in het stelsel van strafrechtspleging worden opgevat als een specifiek onderwerp waarover een publieke opinie kan bestaan. Daarnaast wordt in het publieke debat vaak met het vertrouwen in de strafrechtspleging geschermd om een bepaald argument kracht bij te zetten. De praktijk laat steeds vaker zien dat in gevallen waarin een bepaalde misstand in de strafrechtspleging publiekelijk wordt bediscussieerd, hierbij als argument wordt gebruikt dat deze situatie afbreuk zou doen aan het 'vertrouwen in

141 Zie voor een eerdere publicatie waarin een eerdere versie van deze paragraaf is afgedrukt Noyon 2018a.

de strafrechtspleging'.[142] In het maatschappelijk debat lijkt het 'vertrouwen in de rechtspraak' aldus verworden tot een duizenddingendoekje waarmee welhaast ieder argument dat er iets in de rechtspraak moet veranderen van extra glans kan worden voorzien.[143] Ten slotte wordt vertrouwen vaak beschouwd als verwant aan of zelfs constitutief voor de legitimiteit van het stelsel van strafrechtspleging.[144] Toch blijkt de betekenis van 'vertrouwen' bepaald niet zonneklaar.

De dominante opvatting in de literatuur is dat vertrouwen een desideratum is: hoe meer hoe beter. Wanneer wordt verondersteld dat het met het vertrouwen in de (straf)rechtspraak niet best gesteld is, wordt dit vaak beschouwd als een reden tot zorg.[145] Zowel door het SCP als vanwege de Europese Commissie wordt aan Nederlanders regelmatig gevraagd of zij over het geheel genomen vertrouwen hebben in de rechtspraak.[146] De uitkomsten van dit onderzoek worden bijgehouden in uiteenlopende vertrouwensmonitoren en de jaarlijkse tussenstanden halen regelmatig het nieuws, of worden via kanalen als *rechtspraak.nl* onder de aandacht gebracht. Ook hier is de aanname dat vertrouwen in de strafrechtspleging intrinsiek goed is, iets waar we in theorie nooit teveel van zouden kunnen hebben.[147]

---

142 Dat dit 'steeds vaker' voorkomt, blijkt uit Brits onderzoek naar de prevalentie van de zinsnede 'public confidence' in de *Times/Sunday Times* (sinds 1785) en de *Guardian* (sinds 1984). Zie Turner 2018, p. 120. Vergelijkbaar Nederlands onderzoek bestaat niet. Voorbeelden van het dwepen met het 'vertrouwen' in het strafrecht en in strafrechters zijn talrijk. Zie onder meer Eerdmans 2007, p. 9 (pleidooi voor de invoering van lekenrechtspraak); *Kamerstukken II* 2018/19, 35 080, 5, p. 3 (aanpak cybercrime); *Kamerstukken II* 2010/11, 32 890, 3, p. 1 (oprekken verjaringstermijnen); *Kamerstukken II* 2017/18, 34 846, 3, p. 1 (Wetsvoorstel hoge minimumstraffen); Hof Amsterdam 18 juli 2003, ECLI:NL:GHAMS:2003:AI0123 (uitspraken Kamerleden die publiek vertrouwen zouden ondermijnen). Vgl. ook Hertogh 2012, p. 13-22, voor meerdere voorbeelden waarin rechters en politici elkaar het verkwanselen van het vertrouwen in de rechtspraak voor de voeten werpen.

143 Turner (2018, p. 77), onderscheidt op basis van bovengenoemd onderzoek vijf contexten waarin met 'public confidence' wordt geschermd. Sinds de jaren 90 wordt de term met name gebruikt bij het beargumenteren van een punitieve agenda.

144 Zie i.h.b. § 6.3.1.

145 Zie bijvoorbeeld De Roos 2003, p. 62-63: 'Het vertrouwen in de professionele rechter wordt kennelijk minder groot.'; Schouten 2013, p. 641: 'afbrokkelend vertrouwen'; Knigge 2006, p. 236: 'Het afnemende vertrouwen in de rechterlijke macht'; Kwak 2003, p. 40: 'een verminderd vertrouwen in de traditionele gezagsdragers, waar de rechter toe behoort.'; Buruma 2006, p. 1078: 'het vertrouwensprobleem'. Vanaf circa 2006, waarschijnlijk omdat sindsdien in SCP-onderzoeken het vertrouwen toeneemt, is de teneur in de literatuur iets positiever. Toch worden nog geregeld zorgen geuit. Zie bijvoorbeeld Bovend'Eert 2012; Buruma 2011; Chavannes 2011; Corstens 2009, 2011; Frielink, 2009).

146 Zie hierover § 4.4.1.

147 Illustratief hiervoor is dat op *rechtspraak.nl* in 2016, 2017 en 2018 wel melding werd gemaakt van stijgend vertrouwen in de rechtspraak (op basis van de monitoren van de SCP), maar in 2019 – een jaar waarin een lichte daling te zien was – een nieuwsbericht uitbleef.

Tegenover deze appreciatie van vertrouwen staat de opvatting dat juist *wantrouwen* een cruciale schakel is binnen de democratische rechtsorde. Deze gedachte hangt samen met de notie van publieke opinie die dominant was ten tijde van de Franse Revolutie en gaat tenminste terug tot Robespierre, die wantrouwen in een democratische rechtsorde zag als een noodzakelijke tegenkracht waar een vitale democratie niet zonder kon, 'gelijk aan de jaloezie in de liefde'.[148] Een van de meest recente pleitbezorgers voor een herwaardering van het belang van wantrouwen is Rosanvallon.[149] Ook in de Nederlandse strafrechtelijke literatuur is deze gedachtegang niet geheel onbekend. Hoewel hij zich niet expliciet een voorstander van wantrouwen betoonde, is door Kempe bijvoorbeeld gepleit voor een kritische houding tegenover *gemakzuchtig* vertrouwen ('voortreffelijk gekarakteriseerd door het Duitse woord: Vertrauensseligkeit'[150]).

Hieronder zal blijken dat het verschil van inzicht over de wenselijkheid van vertrouwen dan wel wantrouwen samenhangt met uiteenlopende onderliggende gedachten bij wat vertrouwen is. Zo bestaat een benadering van vertrouwen waarin de oriëntatie op de toekomst voorop staat en een andere waarin het in de eerste plaats gaat om het overbruggen van onzekerheid. Beide benaderingen worden hieronder uiteengezet, waarna laatstgenoemde zal worden verkozen als de conceptualisering die in dit onderzoek zal worden gehanteerd (§ 3.5.1). Vervolgens wordt de notie van het 'onzekerheidsgat' en de daarmee verbonden 'sprongkracht' geïntroduceerd (§ 3.5.2). Daarna komt het onderscheid tussen het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen aan de orde (§ 3.5.3) en wordt kort stilgestaan bij enkele praktische nuanceringen op dit theoretische model en bij enkele aanverwante begrippen (§ 3.5.4). Besloten wordt net als in voorgaande paragrafen met een samenvatting (§ 3.5.5).

### 3.5.1 Twee noties van vertrouwen

De sociologische betekenis van de notie van vertrouwen is voor het eerst onderwerp van studie gemaakt door Georg Simmel, in een studie naar het maatschappelijk functioneren van geld.[151] De vraag die Simmel bezighield was hoe het kon dat mensen ervan uitgaan (erop vertrouwen) dat een substantie zonder een reële waarde – althans niet een die in verhouding staat tot de waarde waarvoor het vandaag van hand tot hand gaat – ook morgen nog van waarde zal zijn. Een eerste conclusie die uit zijn redenering

148 Deze prachtige metafoor wordt aangehaald in Jaume 1989, p. 197: 'Législateurs patriotes, ne calomniez point la défiance… [elle, LN] est la gardienne des droits du peuple; elle est au sentiment profond de la liberté ce que la jalousie est à l'amour'.

149 Rosanvallon 2008. In de politicologische literatuur vallen overigens wel meer relatief recente auteurs te vinden die het belang van wantrouwen onderstrepen, zie bijvoorbeeld Hardin 1999.

150 Kempe 1959, p. 18.

151 Simmel 1958.

volgt, is dat vertrouwen een hypothese over de toekomst inhoudt. Een tweede is dat vertrouwen in de plaats treedt van zekerheid en dus *onzekerheid* veronderstelt. Wanneer iemand immers volkomen zekerheid heeft dat zijn geld morgen nog hetzelfde waard is, hoeft hij niet te vertrouwen want *weet* hij waar hij morgen aan toe zal zijn. Nu voegt in deze opvatting van vertrouwen het laatste element – de onzekerheid – niet zoveel toe, omdat volkomen zekerheid over de toekomst nooit gegeven is. Hoe onwaarschijnlijk ook dat de euro morgen geen stuiver meer waard is, het is niet volledig uitgesloten en daarmee rust elk anticiperen hierop op vertrouwen. Deze toekomstgerichte notie van vertrouwen speelt natuurlijk niet alleen in de context van het geldverkeer, ze kan geëxtrapoleerd worden naar zo'n beetje iedere andere sociale interactie: naar afspraken tussen vrienden, de dienstregeling van treinen en ook naar de vraag of de strafrechtspleging misdadigers adequaat zal berechten (wat adequaat is kan hier in het midden blijven). Geen samenleving kan zonder dit toekomstgerichte vertrouwen: zonder zou elk sociaal verband desintegreren.[152]

De notie van vertrouwen als een hypothese over een in elk geval in de toekomst gelegen gebeurtenis heeft veel navolging gekregen.[153] De vraag is echter of dit terecht is. Is het niet ook een kwestie van vertrouwen wanneer iemand, verkerend in onzekerheid, ervan uitgaat dat hem in het verleden niet een streek is geleverd? Dat lijkt toch zeker wel het geval. Als voorbeeld kunnen we de volgende denkbeeldige situatie voorstellen: een eigenaar van een winkel constateert een kastekort. In zijn winkel werkt één medewerker en daardoor kan hij in theorie rekening houden met twee scenario's: een verduistering in dienstbetrekking door die medewerker of een ongeluk: bijvoorbeeld een onfortuinlijke misrekening ten gevolge waarvan hij per ongeluk te veel aan een klant heeft teruggegeven. Wanneer de eigenaar ervan uit gaat dat zijn medewerker in het algemeen *bonafide* is, zal hij eerder geneigd zijn hem ook nu te vertrouwen (en vermoedelijk minder snel aan hem vragen zijn zakken te legen) dan wanneer hij uitgaat van het *malafide* karakter van zijn medewerker. Kortom, of de eigenaar nu kiest voor een handeling van vertrouwen (berusting) of een handeling uit wantrouwen (controle van de werknemer), duidelijk is dat vertrouwen ook hier een rol kan spelen en dus niet alleen maar betrekking hoeft te hebben op gebeurtenissen in de toekomst.

---

152 Aldus ook Simmel in 1900: 'Wie ohne den Glauben der Menschen aneinander überhaupt die Gesellschaft auseinanderfallen würde, - denn wie wenige Verhältnisse gründen sich wirklich nur auf das, was der eine beweisbar vom anderen weiß, wie wenige würden irgendeide Zeitlang dauern, wenn der Glaube nicht ebenso stark und oft stärker wäre, als verstandesmäßige Beweise und sogar als der Augenschein!' (p. 164–165).

153 Zie Sztompka 1999, p. 25: 'trust is a bet about the future contingent actions of others'; Van den Bos 2011, p. 7: 'Vertrouwen is de overtuiging dat anderen ons niet met opzet kwaad zullen aandoen, zeker niet als ze dit kunnen vermijden, en dat ze het goede met ons voor hebben en, indien mogelijk, oog zullen hebben voor onze belangen.'; Nooteboom 2009, p. 38: 'vertrouwen is een hypothese van betrouwbaarheid.'

Er bestaan ook conceptualiseringen van vertrouwen waarin niet als eis wordt gesteld dat hetgeen waarop vertrouwd wordt zich in de toekomst zal afspelen. Zo definieert Barbalet vertrouwen als een situatie waarin iemand *(i)* accepteert van een ander afhankelijk te zijn; *(ii)* bij ontstentenis van bewijs over de betrouwbaarheid van die ander; *(iii)* terwijl hij die ander wel nodig heeft om een resultaat te behalen dat anders niet mogelijk zou zijn.[154] In deze notie van vertrouwen staat centraal hoe iemand omgaat met onzekerheid. Deze opvatting lijkt beter te passen op het voorbeeld hiervoor, maar ook beter op het vertrouwen in de strafrechtspleging. Hierbinnen speelt zich immers van alles af dat buiten het zicht van het publiek blijft (het tweede element uit deze definitie), hetgeen deels in het verleden, deels in de toekomst te situeren is, ten aanzien waarvan wordt aangenomen dat het publiek bereid zal zijn de eigen onzekerheid daaromtrent te overbruggen (het eerste element). Het publiek heeft de strafrechtspleging ook nodig (het derde element), want niemand is in staat zelfstandig alle taken van de strafrechtspleging op zich te nemen. Het is daarom deze conceptualisering van vertrouwen die in dit onderzoek zal worden verkozen.

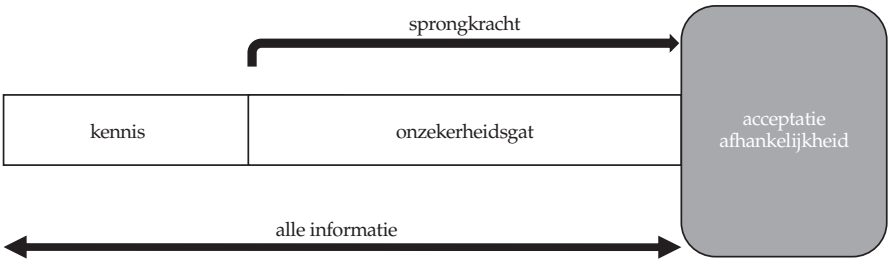
### 3.5.2 Het onzekerheidsgat, sprongkracht en (constructief) wantrouwen

Wanneer vertrouwen wordt opgevat als een strategie om met onzekerheid om te gaan, is een volgende stap om te onderkennen dat er ook andere manieren zijn om onzekerheid het hoofd te bieden. Namelijk die welke zijn ingegeven door wantrouwen. In dit verband zal in dit onderzoek worden gesproken over het *onzekerheidsgat*. Dit is de afstand die in theorie bestaat tussen hetgeen waar iemand zekerheid over heeft en het geheel waarover kennis kan worden verkregen. De *sprongkracht* zegt iets over iemands vermogen om dit gat wel of niet te overbruggen.

Een voorbeeld is wanneer iemand weet heeft van een aankomende strafzaak, hij bovendien weet wie de verdachte is, hoe de verdenking luidt en door welke rechtbank de zaak behandeld zal worden. Stel dat het deze persoon aan het hart gaat dat de verdachte een eerlijk proces krijgt. Hem staan dan tenminste twee handelingsstrategieën open. Allereerst kan hij besluiten erop te vertrouwen dat dit eerlijke proces er wel zal komen en het er verder bij laten zitten. In dat geval besluit hij om de gehele omvang van zijn onzekerheidsgat te overspringen. Deze mogelijkheid is uitgebeeld in figuur 3.5.

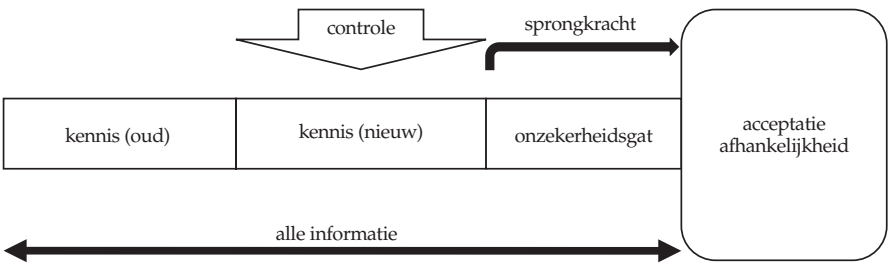
---

154 Barbalet 2009, p. 368–369. Toegegeven moet worden dat Barbalet elders in dit artikel toch ook weer lijkt te veronderstellen dat vertrouwen toekomst-georiënteerd is, zie p. 369 e.v.. Een ander voorbeeld van een conceptualisering van vertrouwen als niet noodzakelijkerwijs op de toekomst gericht is van Grimmelikhuijsen: 'vertrouwen zou men kunnen zien als "een reservoir van goede wil van de bevolking."' (2018, p. 33). Een volgende kan gevonden worden in Giddens 1991, p. 33: 'Trust is related to absence in time and in space. There would be no need to trust anyone whose activities were continually visible and whose thought processes were transparent, or to trust any system whose workings were wholly known and understood.'




*Figuur 3.5: een conceptualisering van vertrouwen*

Als alternatief kan hij ervoor kiezen zich er zoveel mogelijk van te vergewissen of het proces inderdaad eerlijk verloopt. Een mogelijkheid daartoe treft hij aan in de hoofdregel van artikel 269 Sv: het onderzoek ter terechtzitting geschiedt in het openbaar. Door de zitting te bezoeken kan hij zijn wantrouwen de kost geven en verkleint hij zijn onzekerheidsgat: hij vergroot zijn kennis over wat zich in deze zaak afspeelt en daardoor wordt de ruimte die overbrugd moet worden naar vertrouwen kleiner. Helemaal dempen zal niet lukken, er zal alleen al in het voorbereidend onderzoek van alles hebben plaatsgevonden en zich nog van alles na het sluiten van de zitting afspelen waar hij geen toezicht op kan uitoefenen. Een laatste sprong van vertrouwen blijft dus nodig, maar de afstand waarover gesprongen moet worden is nu wel kleiner. Deze mogelijkheid is uitgebeeld in figuur 3.6.




*Figuur 3.6: een conceptualisering van constructief wantrouwen*

Hoewel het bevorderen van acceptatie en het uitoefenen van wantrouwen conceptueel dus goed uit elkaar te trekken vallen, kan worden aangenomen dat zij in de praktijk op elkaar inwerken. Zo zal bij iemand die zijn wantrouwen aan het werk zet door een zitting te bezoeken, hetgeen hij daar waarneemt vermoedelijk effect hebben op zijn bereidheid de resterende onzekerheid voor lief te nemen. Zijn 'sprongkracht' neemt dus toe (indien het bevalt wat hij ziet) of af (wanneer het niet bevalt). Voorbeelden waarin deze dynamiek wordt verondersteld, vallen in het recht vaak terug te vinden: naast de externe openbaarheid van artikel 269 Sv zijn er nog diverse rechtsfiguren die kunnen worden opgevat als een compromis waarbij enerzijds van procespartijen verlangd wordt te vertrouwen, maar ander-

zijds ook middelen tot het uitoefenen van wantrouwen ter beschikking staan.[155] Al met al kan uit de architectuur van de strafrechtspleging worden afgeleid dat hieraan enerzijds de gedachte ten grondslag ligt dat burgers enig vertrouwen hebben op te brengen (veel geschied immers buiten de openbaarheid), maar dat anderzijds in dit stelsel de opdracht besloten ligt wantrouwen te faciliteren.[156]

Tegen deze achtergrond moet ook Kempes kritische beschouwing over lichtzinnig vertrouwen begrepen worden. Kempe richt zijn kritiek niet op vertrouwen dat het resultaat is van burgerlijke betrokkenheid, maar juist op vertrouwen dat in de plaats treedt van die betrokkenheid. Hij bekritiseert het publiek dat zijn wantrouwen niet eens aan het werk zet, maar, bij wijze van spreken thuis vanaf de bank, besluit het allemaal wel te geloven.[157] De boodschap van Kempe is dat deze gemakzucht niet goed past bij een vitale publieke betrokkenheid bij het strafrecht.[158] Dit is eenzelfde gedachtegang van waaruit Rosanvallon concludeert tot een herwaardering van het belang van wantrouwen (en stelt dat wantrouwen juist *bevorderlijk* is voor een legitieme gezagsrelatie) en op basis waarvan Robespierre waarschijnlijk tot zijn parallel met de jaloezie en de liefde kwam. Kortom, juist de gedachte dat

155 Een goed voorbeeld hiervan biedt de wrakingsprocedure ex artikel 512 Sv. Dit is een instrument dat door het EHRM in de sleutel van vertrouwen is geplaatst (vgl. *Micallef t. Malta,* EHRM 15 oktober 2009, 17056/06): 'Such rules manifest the national legislature's concern to remove all reasonable doubts as to the impartiality of the judge or court concerned and constitute an attempt to ensure impartiality by eliminating the causes of such concerns. In addition to ensuring the absence of actual bias, they are directed at removing any appearance of partiality and so serve to promote the confidence which the courts in a democratic society must inspire in the public.'). In beginsel wordt van iedere procespartij verwacht te vertrouwen op de onpartijdigheid van de rechter. Er wordt met andere woorden van eenieder verwacht dat hij zijn onzekerheidsgat kan overbruggen. Het aanwezigheidsrecht is een van de voorzieningen die de mogelijkheid scheppen om deze onpartijdigheid ter zitting te proeven en eventueel wantrouwen aan het werk te zetten. Indien zich dan uitzonderlijke omstandigheden voordoen, waardoor het overbruggen van het onzekerheidsgat objectief niet meer kan worden gevergd, levert dit een grond op voor wraking. Zie bijv. HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7956: 'Bij de beoordeling van een beroep op het ontbreken van onpartijdigheid van de rechter in de zin van art. 6, eerste lid, EVRM en art. 14, eerste lid, IVBPR dient voorop te staan dat een rechter uit hoofde van zijn aanstelling moet worden vermoed onpartijdig te zijn, tenzij zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen die een zwaarwegende aanwijzing opleveren dat een rechter jegens de verdachte een vooringenomenheid koestert, althans dat de bij de verdachte dienaangaande bestaande vrees objectief gerechtvaardigd is.'

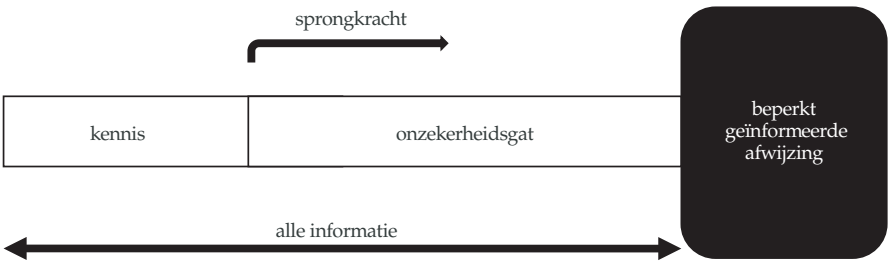
156 Vgl. voor de historische verwevenheid van openbaarheid en wantrouwen Van Lent 2008, i.h.b. p. 41 en Van Lent 2018, p. 423: 'het openbaarheidsbeginsel is geënt op wantrouwen jegens de rechterlijke macht.'

157 Kempe 1959, p. 18.

158 Vgl. ook een latere publicatie (Kempe 1975), waarin Kempe vooral kritisch is op de media die lange tijd de rol zouden hebben vervuld van 'moraliserend verteller', in plaats van als kritisch volger van de strafrechtspraak ('on-critisch t.o. de in het strafproces werkzame partijen, en a fortiori t.o. het strafrechtelijk bestel als zodanig.' [originele accentueringen en interpunctie, LN]). Kempe constateert ook dat dit beeld in de loop van de jaren 60 is bijgetrokken.

voldragen vertrouwen nooit kan bestaan zonder *voorafgaand wantrouwen*, ligt aan het hart van het klassieke Verlichtingsdenken over publieke opinie en strafrecht.

Met het voorgaande is niet gezegd dat wantrouwen in al zijn verschijningsvormen constructief is. In het voorbeeld hiervoor koos iemand ervoor om niet zomaar te vertrouwen op een eerlijk proces, maar om de strafzitting te bezoeken en de gang van zaken te controleren. De ervaring leert dat het uitoefenen van controle niet altijd de optie is die door mensen met een onoverbrugbaar onzekerheidsgat wordt verkozen. Mensen kunnen in zo'n geval ook kiezen om niet tot controle, maar tot afwijzing over te gaan. Deze situatie is uitgebeeld in figuur 3.7. Dit is een niet-constructieve handeling die lijkt op wat Rosanvallon de gedegenereerde verschijningsvorm van de 'tegendemocratie' noemt, hetgeen bij hem de opmaat vormt tot populisme.[159]




*Figuur 3.7: tekortschietende sprongkracht en onvoldoende constructief wantrouwen*

Voor de vraag of wantrouwen constructief is, is de manier waarop het aan de dag treedt dus van belang: zet het aan tot controle en daarmee tot het verkleinen van het onzekerheidsgat (waarna, als hetgeen wordt waargenomen tijdens de zitting niet bevalt, altijd nog tot afkeuring kan worden overgegaan), of zet het direct al aan tot afkeuring, en in dat geval, hoe uit die afkeuring zich dan? In dit opzicht is de Nederlandse taal overigens gehandicapt ten opzichte van ons omringende talen, waarin – bijvoorbeeld door de opties *méfiance* en défiance en *mistrust* en *distrust* - een keuze wordt geboden tussen woorden met connotaties in de sfeer van onberedeneerd, ongeïnformeerd cynisme, en woorden die juist associaties met activerende scepsis oproepen.[160]

159 Zie hierover § 2.5.

160 Aangetekend moet hierbij ten eerste worden dat de *Van Dale* nog wel het bestaan van het woord 'mistrouwen' noemt. Courant is dit woord toch zeker niet. Overigens wordt het verschil tussen beide Franse en Engelse woorden, voor zover bekend, in de (wetenschappelijke) literatuur ook niet werkelijk consequent volgehouden, beide begrippen worden als synoniemen gebruikt. Ditzelfde geldt overigens voor het Engelse *confidence* (dat anders dan *trust/distrust/mistrust* niet van Germaanse maar van Romaanse oorsprong is). Hoewel in de literatuur een veelheid aan definities en accentverschillen tussen *trust* en *confidence* gevonden kan worden, bestaat in elk geval geen consensus hieromtrent.

### 3.5.3 Het bevorderen van vertrouwen en faciliteren van wantrouwen

Door de lens van het onzekerheidsgat kan ook naar de rol van de autoriteit worden gekeken. Uit voorgaande conceptualisering volgt immers dat autoriteiten twee ideaaltypisch te onderscheiden handelingsopties hebben om acceptatie door het publiek te bevorderen. Een eerste handelingsoptie ligt in de sfeer van pr of, met een pejoratieve(re) term: propaganda. Door de autoriteit in publieke berichtgeving als betrouwbaar te portretteren, wordt bevorderd dat mensen bereid zullen zijn hun onzekerheidsgat, al is het nog zo groot, te accepteren. Als (extreme) voorbeelden kan gedacht worden aan de symbolen waarmee autoritaire leiders graag pronken: ostentatieve blijken van succes, in katzwijm vallende ondergeschikten, relieken die hen in een langere (machts)traditie plaatsen of referenties aan het bovenmenselijke. Met al deze symboliek wordt niets gedaan aan de omvang van het onzekerheidsgat. Wel worden mensen hierdoor gestimuleerd om deze omvang te accepteren. Zij worden aangesproken op hun sprongkracht.

Een tweede theoretische handelingsoptie is juist wel gericht op het verkleinen van het onzekerheidsgat. Deze optie houdt in dat zoveel mogelijk onzekerheid wordt weggenomen, bijvoorbeeld door meer transparantie te betrachten. Openbaarheid, het afleggen van verantwoordelijkheid en een bereidheid ter verantwoording te worden geroepen passen allemaal bij deze handelingsoptie. Op deze manier wordt van het publiek niet meer sprongkracht gevergd, maar wordt de te overbruggen afstand verkleind. Deze handelingsoptie is niet, althans niet in de eerste plaats, gericht op het bevorderen van vertrouwen, maar op het *faciliteren van wantrouwen*. Het publiek wordt zo niet aangesproken op zijn sprongkracht, maar op zijn burgerschap.

In de relatie tussen de Nederlandse strafrechtspleging en de publieke opinie zijn van oudsher ingrediënten uit beide ideaaltypen te herkennen. Zo zijn er diverse rituelen die vooral gericht zijn op het bevorderen van de sprongkracht: gedacht kan worden aan het opstaan bij het binnentreden en verlaten van de zaal door de rechtbank, aan de toga's en aan het podium.[161] Aan de omvang van het onzekerheidsgat verandert dit decorum niets, het wordt slechts geacht vertrouwen in te boezemen. De externe openbaarheid is dan weer een voorbeeld van het tweede ideaaltype.

Tegelijkertijd is ook duidelijk dat het tweede ideaaltype door verschillende factoren onder druk staat. Hierbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan de invloed van het *De Auditu*-arrest op de procescultuur, hetgeen eraan heeft bijgedragen dat de feitelijke betekenis van de openbaarheid van strafzittingen is afgenomen en dus meer sprongkracht bij eventuele bezoekers benodigd is.[162] Een ander voorbeeld is het streven

161 Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van alle 'rituelen ter terechtzitting' Hoefnagels 1987.

162 HR 20 december 1926, *NJ* 1927, p. 85-91. Vgl. voor wat betreft de invloed op de externe openbaarheid Van Lent 2008, i.h.b. p. 4.

strafdossiers 'panklaar' ter zitting aan te leveren.[163] Vroeg of laat kan dan ook het moment in beeld komen waarop de sprongkracht die werkelijk bij het publiek aanwezig is niet toereikend is voor de mate waarin dit door de wijze van procesvoering wordt verondersteld.[164]

Nieuwe vormen van op de publieke opinie gericht handelen kunnen eveneens aan de hand van dit ideaaltypisch onderscheid worden geanalyseerd. Wanneer deze bestaan uit een meer inhoudsvolle externe openbaarheid, het uitvoeriger motiveren van uitspraken of het bezigen van 'klare taal', ligt het accent op het faciliteren van wantrouwen. Hiermee wordt immers controle vergemakkelijkt. Wanneer daarentegen het accent ligt op 'reputatiemanagement', dus het aan het publiek opdringen van wenselijke interpretaties van de werkelijkheid, is hoofdzakelijk sprake van het bevorderen van vertrouwen.

### 3.5.4 Praktische betekenis en aanverwante begrippen

Een belangrijke kanttekening bij de voorgaande conceptualiseringen is dat het 'onzekerheidsgat' meer een theoretische constructie is dan een in de praktijk waarneembaar gegeven. Zeker wanneer het object waar de kennis en het vertrouwen betrekking op hebben complexer wordt omdat het uit veel facetten bestaat – hetgeen al snel geldt voor een gemiddelde strafzaak, maar voor het stelsel van strafrechtspleging als geheel al helemaal -, zal zich in de praktijk niet snel een situatie voordoen waarin iemand een duidelijk te bepalen hoeveelheid kennis heeft. Daar komt bij dat wat mensen soms zelf voor kennis houden, in de praktijk nog wel eens een verkeerde voorstelling van zaken kan zijn. In werkelijkheid zal bij de meeste mensen geen sprake zijn van een zuiver meer of minder *weten*, maar eerder van een troebelere realiteit van kennis, vermoedens, misverstanden enzovoort.

In het verlengde hiervan kan nog worden opgemerkt dat het voorgaande uitgaat van een sterk gerationaliseerd vertrouwensbegrip, waarbij de conclusie (vertrouwen of afwijzing) steeds volgt op een overdenking van informatie. In een minder gerationaliseerde benadering zou vertrouwen ook kunnen worden opgevat als een bepaald *gevoel,* dat soms ook aan die overdenking voorafgaat. Dit zou in theorie een 'emotioneel vertrouwensbegrip' genoemd kunnen worden. Een voorbeeld van zo'n emotioneel vertrouwensbegrip staat afgebeeld in figuur 3.8. Bij het analyseren van het empirisch onderzoek, in het volgende hoofdstuk, wordt op dit alles nader ingegaan.

---

163 *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, 278, p. 12. Hierdoor zal minder behoefte bestaan aan getuigenverhoren ter zitting.

164 Sommige analyses van wat er nu mis is in de relatie tussen strafrechtspleging en publiek vallen op deze manier te interpreteren. Zie bijvoorbeeld Giddens 1991, i.h.b. p. 28; Dzur 2012, 2016; Turner 2018, p. 52.

*Figuur 3.8: een emotioneel vertrouwensbegrip*

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat er in de literatuur diverse verwante begrippen circuleren zonder vaste betekenis. Zoals maatschappelijke aanvaarding van, tevredenheid met of steun dan wel draagvlak voor de (straf)rechtspleging. Deze begrippen lijken min of meer hetzelfde te betekenen als acceptatie van of vertrouwen in de gezagsrelatie. Zij zullen om het begrippenkader van dit onderzoek niet nodeloos met synoniemen te compliceren zoveel mogelijk worden vermeden.

### 3.5.5 De conceptualisering in dit onderzoek

Al met al leidt dit tot de volgende terminologische keuzes. Onder het onzekerheidsgat wordt de afstand verstaan tussen de kennis die mensen wel hebben en het geheel waarop die kennis betrekking heeft. Dit object waar de kennis en het onzekerheidsgat betrekking op hebben kan een specifieke strafzaak zijn, het stelsel van strafrechtspleging of iets anders ten opzichte waarvan mensen in een afhankelijkheidsrelatie staan. In de situatie waarin mensen besluiten hun afhankelijkheid (bijvoorbeeld ten opzichte van de strafrechtspleging) te accepteren en aldus in de omvang van het onzekerheidsgat te berusten, is sprake van vertrouwen. Wanneer zij dit niet doen is sprake van wantrouwen. In dit geval kan het wantrouwen op verschillende manieren worden uitgeoefend: gericht op het constructief verkleinen van het onzekerheidsgat (bijvoorbeeld door controle) of door het eenvoudigweg afwijzen van het object waar de kennis en het onzekerheidsgat betrekking op hebben.

Uit dit alles volgt dat in situaties waarin veel aan het zicht van het publiek is onttrokken, relatief veel vertrouwen wordt verwacht: er is dan immers sprake van weinig kennis en een navenant groot onzekerheidsgat. Uit deze conceptualisering van vertrouwen volgt ook dat een ideaaltypisch onderscheid gemaakt kan worden tussen twee methoden om de afhankelijkheid van de gezagsrelatie te accepteren: een eerste gericht op het bevorderen van vertrouwen en een tweede gericht op het faciliteren van constructief wantrouwen. Geconstateerd kan worden dat in het huidige stelsel van strafrechtspleging sporen van beide zijn te vinden; waaruit ook volgt dat een ongeclausuleerde overtuiging dat meer vertrouwen in de strafrechtspleging altijd beter is, getuigt van een te beperkt perspectief. Tot

slot is nog opgemerkt dat in de praktische werkelijkheid doorgaans geen sprake zal zijn van zuivere 'kennis' en evenmin van een zuiver 'onzekerheidsgat'.

## 3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is van de centrale concepten van deze studie de betekenis bepaald. In de rest van dit onderzoek zal zoveel mogelijk trouw worden gebleven aan deze betekenisbepalingen. Wanneer hiervan wordt afgeweken, bijvoorbeeld omdat andermans werk wordt aangehaald, zal dit worden vermeld en indien mogelijk worden aangegeven hoe deze theorie of bevindingen kunnen worden vertaald naar de terminologie uit dit hoofdstuk. Hiermee zal in het nu volgende hoofdstuk worden begonnen, waarin eerder empirisch onderzoek naar de dimensie van aantallen van publieke opinie wordt geïnventariseerd.

# 4 Publieke opinie: de dimensie van aantallen

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk en het volgende wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Het doel is dus om het voor dit onderzoek relevante onderzoek naar publieke opinie te inventariseren en te analyseren. Hierbij dient de conceptualisering van publieke opinie die in het vorige hoofdstuk is opgesteld als grondslag. Kort gezegd komt deze conceptualisering op het volgende neer: publieke opinie wordt in dit onderzoek begrepen als een concept dat in drie dimensies uiteenvalt: de dimensie van aantallen (*N*), waarbij aan alle individuele opinies gelijk gewicht toekomt en de taak van de onderzoeker is om alle opinies binnen een gemeenschap te inventariseren en vervolgens te kwantificeren; de dimensie van kracht (*F*), waarbij de onderzoeker moet vaststellen welke opinies in het maatschappelijk debat de meeste kracht ontwikkelen, en tot slot de dimensie van duurzaamheid (*D*), waarvoor de onderzoeker moet vaststellen of hij met relatief jonge of relatief bestendige opinies te maken heeft.[1] In dit hoofdstuk wordt het onderzoek naar de aantallendimensie van publieke opinie besproken. Hierbij wordt waar mogelijk – bijvoorbeeld indien longitudinaal onderzoek is uitgevoerd – de dimensie van duurzaamheid betrokken. In het volgende hoofdstuk komt het snijvlak van de dimensie van kracht en die van duurzaamheid aan bod.

De aanpak in het vervolg van dit hoofdstuk is als volgt. Hieronder wordt eerst de methode van onderzoek verantwoord (§ 4.2). Dan volgt een korte schets van de juridische en politieke context van het te bespreken opinieonderzoek (§ 4.3). Daarna wordt het onderzoek inhoudelijk besproken. Hiertoe is in de grote hoeveelheid aan grotendeels ongelijksoortig onderzoek een ordening aangebracht die uiteenvalt in vijf domeinen. Het eerste domein (§ 4.4) bestaat uit enquêteonderzoek naar opinies over het functioneren van de strafrechtspleging. Het tweede domein (§ 4.5) betreft eveneens enquêteonderzoek, maar dan gericht op voorkeuren over hoe het zou moeten. Het onderzoek uit de eerste twee domeinen zal allerlei vragen blijken op te roepen, zowel naar groepskenmerken van respondenten als naar hoeveel mensen eigenlijk weten over misdaad en straf. Het onderzoek waarin deze vragen onder ogen worden gekomen is het derde domein van onderzoek (§ 4.6). In het vierde domein (§ 4.7) gaat het opnieuw om opinieonderzoek, maar dan anders uitgevoerd dan door het voorleggen van een enquête. Tot slot (§ 4.8) wordt onderzoek uit het

1 Zie uitgebreider over deze conceptualisering § 3.2.

vijfde domein besproken, bestaande uit opinieonderzoek waarin slechts minimaal is ingebroken in de sociale werkelijkheid. In een afsluitende paragraaf (§ 4.9) wordt het onderzoek uit elk van de vijf domeinen in samenhang beschouwd.

## 4.2 Methodologische verantwoording

Voor dit hoofdstuk en het volgende is gebruik gemaakt van in totaal 191 publicaties. 123 hiervan betreffen origineel empirisch onderzoek, het overige is secundaire literatuur.[2] Daarnaast is nog een kleine studie uitgevoerd op ruwe data die door het SCP ter beschikking zijn gesteld.[3] De selectie en bespreking van deze publicaties zal plaatsvinden op een 'narratieve' manier. Niet gekozen is voor wat een 'systematische' literatuurbespreking wordt genoemd: het aan de hand van vooraf bepaalde zoektermen en criteria zoeken, selecteren en bespreken van onderzoek.[4]

De belangrijkste reden om te kiezen voor een narratieve methode voor het zoeken en selecteren van onderzoek, is dat veel opinieonderzoek niet via de gangbare wetenschappelijke databases valt te vinden. Dit komt doordat het onderzoek vaak wordt uitgevoerd door (buitenlandse equivalenten van) bureaus als het SCP, Kantar, de WRR, het WODC of vanwege de Raad voor de rechtspraak. Deze bureaus publiceren niet in de vorm van wetenschappelijke publicaties. Een volgend argument om niet voor een systematische literatuurbespreking te kiezen is de grote terminologische verscheidenheid die het opinieonderzoek kenmerkt.[5] Hierdoor is het vrijwel onmogelijk een zinvolle lijst met zoektermen en in- en exclusiecriteria op te stellen.

Het belangrijkste argument om in dit hoofdstuk niet te kiezen voor een op de systematische literatuurbespreking geënte wijze van bespreking, is dat voor veel van het hierna te behandelen onderzoek een interpretatie nodig is om het goed op waarde te kunnen schatten. Dit heeft onder meer te maken met de verschillen in politieke en juridische context. Daar komt bij dat aan de verschillen in resultaten vaak verschillen in methodologie ten grondslag zullen blijken te liggen. Een interpretatieve analyse is nodig om dit te kunnen begrijpen.[6]

---

2 Overzichtsstudies zijn in beginsel als secundaire literatuur geteld, tenzij hierin wordt verwezen naar origineel onderzoek en die primaire studies niet los vindbaar bleken.

3 Zie § 4.8.

4 Zie voor deze terminologie Jesson, Matheson en Lacey 2011, p. 14 e.v..

5 Zie hierover § 2.3.

6 Vgl. Jesson, Matheson en Lacey 2011 p. 14 e.v.: waar systematische rubricering goed geschikt is voor het in kaart brengen en vergelijken van resultaten *tussen* studies, is deze methode minder goed geschikt voor analyse van bevindingen *binnen* die studies. Op de verschillende methoden die in dit hoofdstuk de revue zullen passeren, wordt in § 4.9.1 gereflecteerd.

Voor de selectie van relevante literatuur zijn meerdere methoden gecombineerd. In diverse databases (*Google scholar, Web of science, Picarta* en databases van Nederlandse universiteiten) is gezocht naar relevante publicaties. Daarnaast is gebruik gemaakt van niet op die manier te vinden publicaties van onderzoeksbureaus. Via de bronnenlijsten van de op deze wijze verzamelde publicaties is vervolgens doorgezocht naar onderzoek dat nog niet was verwerkt. Dit laatste is net zolang herhaald totdat een verzadigingspunt werd bereikt.[7]

Omdat het in deze studie primair gaat om aantallen opinies die leven binnen de Nederlandse rechtsgemeenschap, ligt in dit hoofdstuk de nadruk op Nederlands opinieonderzoek. Soms is naar een bepaald onderwerp echter geen Nederlands onderzoek voorhanden. Bovendien kunnen door vergelijkingen met internationale literatuur soms patronen worden gezien die helpen bij de interpretatie. Daarom wordt in dit hoofdstuk ook naar onderzoek uit andere landen verwezen. In de volgende paragraaf worden enkele aspecten van de juridische en politieke context van die landen geschetst die van belang zijn voor de interpretatie van dat onderzoek.[8]

## 4.3 De juridische en politieke context van opinieonderzoek

Bij het raadplegen van internationaal opinieonderzoek, is het van belang voor ogen te houden dat in veel landen waar opinieonderzoek is uitgevoerd, de juridische context wezenlijk afwijkt van de Nederlandse. In de meeste landen bestaat al enige vorm van lekeninbreng in de strafrechtspleging, terwijl bovendien vaak meer wezenlijke minimumstraffen bestaan. Dit werkt vanzelfsprekend door in de onderzoeksvragen. Belangrijk is bovendien dat de aanleiding voor veel onderzoek een specifieke politieke of juridische gebeurtenis of praktijk is.[9]

Zo heeft het onderzoek in Australië en Nieuw-Zeeland een sterke impuls gekregen door een referendum in 1999, waarin de Nieuw-Zeelandse bevolking steun uitsprak voor een punitieve hervorming van het strafrechtelijk systeem.[10] Dit referendum bracht een schok teweeg in politiek en

---

7 Een consequentie hiervan is dat dit hoofdstuk niet gelezen moet worden als een uitputtende inventarisatie van al het bestaande onderzoek naar publieke opinie. Gezien de patronen in het wel verwerkte onderzoek, kan echter met voldoende mate van zekerheid worden gesteld dat ander onderzoek niet tot inhoudelijk andere conclusies zou hebben geleid.

8 Dit deel van het onderzoek is inhoudelijk afgerond op 28 februari 2019. Nadien verschenen opinieonderzoek is incidenteel verwerkt. De belangrijkste uitzondering is de eerste meting van de *J&V-monitor* die op 11 november 2019 verscheen: Verhue en Nieuwenhuizen 2019.

9 Aldus ook Freiberg en Gelb 2008b, Roberts 2003a.

10 De vraag die werd gesteld luidde: *Should there be a reform of our justice system placing greater emphasis on the needs of the victims, providing restitution and compensation for them and imposing minimum sentences and hard labour for all serious violent offences?* 92% stemde voor. Zie over dit referendum onder anderen Young 2008, i.h.b. p. 180 e.v..

wetenschap en heeft de wetenschappelijke belangstelling voor en financiering van opinieonderzoek onmiskenbaar versterkt. Mede om die reden is veel opinieonderzoek van Australische of Nieuw-Zeelandse makelij. De vraag of het publiek echt zo punitief is als op basis van dit referendum leek, doortrekt de onderzoeksvragen van veel van het onderzoek uit dit deel van de wereld.

In het onderzoek uit Groot-Brittannië speelt de overheid van oudsher een grote rol. De achtergrond hiervoor is met name de zich in de jaren 90 ontwikkelende belangstelling van de politiek voor de wensen van het volk. Dit zou volgens veel auteurs voor een belangrijk deel toe te schrijven zijn aan de punitieve draai waarmee *New Labour* de dan al enige tijd regerende Conservatieven hoopte te overtroeven. Dit heeft geleid tot een 'onderzoeksagenda' waaruit met name veel enquêteonderzoek is voortgekomen.[11] Bij dit onderzoek speelt vaak op de achtergrond de wens mee te achterhalen welke stellingnames electoraal opportuun kunnen zijn.

Het Amerikaanse onderzoek is dan weer sterk gekleurd door de grote veranderingen in het Amerikaanse strafrechtelijke landschap sinds het eind van de jaren 80. Rigoureuze wetgeving als de *Three stikes and you're out*-wetten en *Megan's Law* zijn alom geïnterpreteerd als een knieval voor het electoraat.[12] Veel onderzoek nadien was erop gericht om te onderzoeken of het publiek dit echt wilde. De hedendaagse Amerikaanse situatie heeft dan weer de aanzet gegeven tot ander opinieonderzoek. Met name de hoeveelheid gedetineerden is inmiddels zo uit de hand gelopen,[13] dat algemeen wordt aangenomen dat de punitieve escalatie hoe dan ook moet worden gekeerd.[14] Veel hedendaags Amerikaans opinieonderzoek vooronderstelt dat een minder punitief systeem noodzakelijk is en onderzoekt vervolgens welke vormen van terugtred voor de publieke opinie acceptabel zijn.[15]

## 4.4 Het eerste domein: enquêteonderzoek naar gepercipieerde prestaties

In deze paragraaf wordt het eerste domein van onderzoek besproken. Dit betreft enquêteonderzoek naar opinies over het functioneren van de (straf) rechtspleging. Het gaat in dit onderzoek slechts om *percepties* van de werke-

11 Zie voor een bespreking van het ontstaan van deze onderzoeksagenda Turner 2018.
12 Zie hierover § 2.6.
13 Zie over deze punitieve escalatie bijvoorbeeld Kaeble en Cowhig 2018.
14 Hiervoor lijkt inmiddels enig politiek draagvlak te bestaan, zie bijvoorbeeld Thielo e.a. 2016, p. 139.
15 Vgl. Pickett, die stelt dat 'Public opinion research must play a central role in this new criminology.', waarmee hij bedoelt dat criminologen moeten blootleggen welke 'progressive policies' kunnen worden ontplooid zonder een teveel aan 'electoral sanctions' (2016, p. 131-132). Zie ook Dzur, Loader en Sparks 2016; Kirk en Drakulich 2016; Cate en HoSang 2018; Mizell 2014a; Siegel 2014a, 2014b.

lijkheid, het blijft steeds in het midden wat respondenten die deze enquêtes invullen *weten* van de strafrechtspleging. Het meeste van dit onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoek- en statistiekbureaus en is dus niet klassiek academisch.[16] Hieronder worden twee varianten onderscheiden. In de eerste wordt de algemene vraag gesteld of de respondent de rechtspraak vertrouwt (§ 4.4.1). In de tweede worden nader gespecificeerde vragen over het functioneren van de strafrechtspleging voorgelegd (§ 4.4.2).

### 4.4.1 Algemene oordelen over de rechtspraak

Sinds de jaren 90 bestaan de nodige 'vertrouwensmonitoren' waarmee het vertrouwen in – onder meer – de rechtspraak wordt onderzocht.[17] Tegenwoordig wordt dit zowel door het SCP als de 'Eurobarometer' – een onderzoeksinitiatief in opdracht van de Europese Commissie – regelmatig gedaan. Beide meetinstrumenten stellen één vraag, namelijk hoeveel vertrouwen respondenten hebben in 'de rechtspraak' (SCP) of in 'het rechtssysteem' (Eurobarometer). Doordat met regelmatige intervallen gemeten wordt, is een longitudinale vergelijking mogelijk. De Eurobarometer maakt het bovendien mogelijk de Nederlandse situatie met die in andere landen te vergelijken.[18]

De uitkomsten zijn voor de Nederlandse rechtspraak in veel opzichten rooskleurig. Het gerapporteerde vertrouwen is hoog ten opzichte van de rest van de EU en vertoont sinds het eind van de jaren nul een stijgende trend.[19] Echt diepe dalen zijn er in Nederland sinds de oprichting van beide meetinstrumenten bovendien niet geweest.[20] Het gerapporteerde vertrouwen in de rechtspraak in Nederland is tot slot hoger dan in de

16 Dit onderzoek is doorgaans niet in academische tijdschriften gepubliceerd (zie ook § 4.1) en in de rapportages wordt vaak beperkt tot 'descriptieve statistiek'. Hierop zijn enkele uitzonderingen, onder meer vanwege het SCP. Omdat veel onderliggende data openbaar toegankelijk is (bijvoorbeeld via DANS), is nadere analyse vaak wel mogelijk.

17 Pionier was waarschijnlijk het Britse *Home Office*, dat al vanaf het begin van de jaren 80, onderzoek liet doen naar 'confidence in criminal justice', zie Turner 2018, p. 10. Vanaf de jaren 90 heeft dergelijk onderzoek ook in Nederland voet aan de grond gekregen. Vgl. Croes 2011.

18 De validiteit van deze cross-jurisdictionele monitor is in de literatuur wel betwist. Schaap (2018, i.h.b. p. 65-153), vond in zijn proefschrift echter steun voor de gedachte dat deze monitoren wel degelijk een valide internationale vergelijking mogelijk maken.

19 Het SCP brengt in de serie 'Burgerperspectieven' viermaal per jaar rapporten uit waarin de cijfers zijn verwerkt. Deze zijn de raadplegen via de website van he SCP. De cijfers van de Eurobarometer zijn digitaal te raadplegen via de website van de Europese Commissie.

20 Deze longitudinale metingen zijn bovendien robuust: in niet longitudinale onderzoeken waarin een vergelijkbare algemene vraag is gesteld, geeft ook steeds ten minste twee derde van de respondenten aan de Nederlandse rechtspraak te vertrouwen. Zie bijvoorbeeld Jonkers 2013, p. 460; Koomen 2006, p. 4; Croes 2011; Dekker en Van der Meer 2007.

meeste andere publieke instituties; alleen de politie doet het nog beter.[21] Van belang voor de interpretatie van deze resultaten is bovendien dat het verschil in het gerapporteerde vertrouwen met andere instituties in de afgelopen decennia is opgelopen, hetgeen een indicatie is dat de rechtspraak het in de ogen van het publiek inderdaad relatief goed doet.[22]

Deze resultaten hebben diverse auteurs doen aannemen dat er geen sprake is van een problematisch geworden vertrouwen in de rechtspraak.[23] Dit is ook het beeld dat de Raad voor de rechtspraak graag uitdraagt.[24] Toch is niet goed duidelijk wat met dit onderzoek nu gemeten wordt. Omdat 'vertrouwen' een multi-interpretabel begrip is, lijkt het in elk geval niet waarschijnlijk dat respondenten bij het beantwoorden van deze vraag allemaal aan hetzelfde denken. Aangenomen kan ook worden dat respondenten bij het beantwoorden van deze vraag niet allemaal het gerationaliseerde vertrouwensbegrip voor ogen hebben dat in het begripsbepalingenhoofdstuk van dit onderzoek is vooropgesteld.[25] Ook kan, op het eerste gezicht, de vraag gesteld worden in hoeverre deze cijfers iets zeggen over oordelen over specifiek de *straf*rechtspraak. Omdat de meeste mensen bij het geven van een vertrouwensoordeel de strafrechter voor ogen zeggen te hebben,[26] lijkt deze laatste vraag de betekenis van deze cijfers voor dit onderzoek echter niet aan te tasten. Onduidelijk blijft op basis van dit soort bevindingen echter, of en in hoeverre de resultaten zich ook uitstrekken tot – bijvoorbeeld – het Openbaar Ministerie.

Er bestaan enkele onderzoeken waarin geprobeerd is de vinger te krijgen achter deze vertrouwenscijfers. Het gaat dan om enquêteonderzoek waarin ook andere vragen zijn gesteld, waardoor de mogelijkheid tot het

21 Afgaande op de cijfers van de Eurobarometer was het aantal mensen dat aangaf de rechtspraak te vertrouwen in 2019 79%, de politie kon rekenen op 89%. 'Politieke partijen' konden rekenen op 42% (wel het één-na-hoogste van de EU) en de pers op 76% (het hoogste van de EU). De SCP-data laten een vergelijkbaar beeld zien, zie Dekker en Den Ridder 2020, p. 14. Dat respondenten de politie hoger waarderen dan de rechtspraak is overigens een welhaast universeel gegeven. Zie voor de Britse situatie Hough en Roberts 1998, p. 19 en Roberts en Hough 2005b, p. 63. Zie voor een Canadees onderzoek Sprott en Doob 1997, p. 286 en voor een Amerikaans onderzoek Mizell 2014a, p. 28. Zie uitgebreider over het Nederlandse vertrouwen in de politie Van der Veer e.a. 2013.

22 Het vertrouwen in onder meer het Nederlands en Europees parlement, politieke partijen en politici nam tot 2014 zelfs af, terwijl het vertrouwen in de rechtspraak steeg. Nadien is ook bij die instituties een stijgende lijn waarneembaar.

23 Croes 2011; Dekker en Van der Meer 2007; Weyers en Hertogh, 2007.

24 Zie hierover de inleiding van § 3.5.

25 Deze conceptualisering van vertrouwen, die neerkomt op het overbruggen van onzekerheid, is uitgewerkt in § 3.5. Wellicht kunnen dit soort enquêtes beter worden gelezen als informatief voor het *emotioneel* vertrouwen (zie § 3.5.4).

26 Zie Dekker en Van der Meer (2007, p. 30) die in dit verband onderzoek uit de *Justice Issue Monitor* aanhalen. Gevraagd aan welke rechter mensen bij hun oordeel denken antwoordde 53 procent de strafrechter. 27 procent niet aan een specifieke rechter, 7 procent gaf geen antwoord en slechts 13 procent dacht aan een bestuurs- of civiele rechter.

analyseren van samenhang ontstaat. Uit dit onderzoek komt typisch naar voren dat er duidelijke correlaties bestaan met de mate waarin mensen de rechtspraak 'onbevooroordeeld' of 'onpartijdig' vinden. Mensen die antwoorden dat de Nederlandse rechters op onpartijdige wijze hun werk doen, vinden dus ook vaker dat de rechtspraak over het algemeen te vertrouwen is en *vice versa.* Daarentegen wordt in dit type onderzoek doorgaans geen verband gevonden met de mate waarin mensen tevreden zijn over hoe hard er gestraft wordt.[27] Er lijkt dus – op het eerste gezicht – geen verband te bestaan tussen onvrede over de punitiviteit (waarover in de volgende subparagraaf meer) en het vertrouwen in de rechtspraak.

Deze correlatie met – kort gezegd – oordelen over de rechterlijke neutraliteit, schept maar in beperkte mate duidelijkheid. Nog altijd kunnen allerlei factoren op beide constructen inwerken: een recentelijk ter ore gekomen gerechtelijke dwaling, een onwelgevallige uitspraak of berichten over mogelijke rechterlijke corruptie – ze beïnvloeden mogelijk zowel antwoorden over vertrouwen als percepties van neutraliteit. Het meest voor de hand ligt daarom dat met de vraag naar het vertrouwen niet één consistent construct wordt gemeten, maar een met wisselende betekenissen, omdat de associaties die de vraag naar vertrouwen oproept maar net afhankelijk zijn van wat iemand in de afgelopen periode heeft meegemaakt of (via de media) heeft vernomen.[28] Op geaggregeerd niveau blijft dan niet veel meer over dan een positief of negatief gestemde basishouding ten opzichte van de (straf)rechtspraak.[29]

Los van deze inhoudelijke onbepaaldheid heeft het onderzoek naar het vertrouwen nog te maken gekregen met kritiek op de betrouwbaarheid. Uit promotieonderzoek van Hulst blijkt dat geënquêteerden anders reageren op de vraag of zij vertrouwen stellen in de rechtspraak indien de interviewer zich voorstelt als een academisch onderzoeker, dan wanneer hij zich uitgeeft voor een 'ROC-student'.[30] In de tweede situatie beantwoorden respondenten deze vraag significant vaker negatief, hetgeen Hulst tot de conclusie bracht dat er het nodige 'heimelijk wantrouwen' bestaat dat in

27 Zie voor de Nederlandse situatie Dekker en Van der Meer 2007, p. 32-33, en voor vergelijkbare bevindingen in Amerika Tyler en Huo 2002.

28 Dit zou overigens ook een verklaring kunnen zijn voor de ogenschijnlijke stabiliteit van het vertrouwen. Rimpelingen in vertrouwen bij enkele burgers of over bepaalde facetten van de rechtspraak, worden op geaggregeerd niveau misschien wel weer opgeheven door meningen die leven bij andere burgers en voortkomen uit andere associaties.

29 Vgl. voor een vergelijkbare conclusie Croes 2011; Dekker, Maas-De Waal en Van der Meer 2004, p. 16-17; Dekker en van der Meer 2007, p. 50.

30 Zie Hulst 2017, i.h.b. p. 90-94. In deze deelstudie introduceerde Hulst zich als 'onderzoeker van de Rechtenfaculteit van de Universiteit Utrecht'. Zie voor een variant op deze studie, waarin ze zich voordoet als afkomstig van de afdeling psychologie, p. 94 e.v..

het klassieke vertrouwensonderzoek onder de radar blijft.[31] Het ligt voor de hand een verband te leggen met het punitief populisme: misschien zien respondenten bepaalde enquêteurs als een representant van de 'elite' tot wie zij een afstand ervaren, als gevolg waarvan zij aan hen niet hun ware opvattingen ontboezemen.[32]

Mede op grond van het bovenstaande is in de literatuur wel betoogd dat de 'vertrouwensmonitoren' geheel onbruikbaar zijn.[33] Die conclusie is echter een brug te ver: het gegeven dat het gerapporteerde 'vertrouwen' over de tijd heen stabiel is, dat het hoger en stabieler dan in andere landen is en tot slot ook op een hoger peil ligt dan het gerapporteerde vertrouwen in andere Nederlandse instituties, is op zichzelf genomen geruststellend. Ook als hierin een zekere overschatting is geslopen ten gevolge van een mogelijk interviewereffect. Maar veel meer moet hier niet van worden gemaakt: het gaat naar alle waarschijnlijkheid niet om meer dan een betrekkelijk vage – maar wel reële – positieve grondhouding.

### 4.4.2 Oordelen over gespecificeerde prestaties van het stelsel van strafrechtspleging

In uiteenlopend onderzoek worden aan respondenten enkele nader gespecificeerde vragen over de strafrechtspleging gesteld. In Nederland vraagt het SCP met regelmatige intervallen aan burgers of 'misdaden in Nederland over het algemeen te zwaar, te licht of juist goed [worden] bestraft.' In 2019 is de 'eerste meting' van de *J&V-monitor* verschenen waarvoor dezelfde en wat andere vragen zijn gesteld. Daarnaast is in de loop der jaren een aantal niet-longitudinale studies uitgevoerd. Hieronder komen eerst de meningen over de gemiddelde strafhoogte aan de orde en daarna die over andere onderdelen van de strafrechtspleging.

In 2018 en 2019 oordeelde in Nederland, afgaande op de SCP data en de *J&V-monitor*, tussen de 71 en 75 procent dat misdaden in het algemeen te licht worden bestraft.[34] Wanneer over een langere periode en ook naar andere onderzoeken wordt gekeken komt eenzelfde beeld naar voren: steeds meent op een enkele uitzondering na tussen de zeventig en vijfen-

31 Hulst 2017, p. 147.

32 De omgekeerde interpretatie – dat juist de 'ROC-student' naar de mond wordt gepraat – is immers onaannemelijk gezien het feit dat het interviewereffect zich met name voordeed bij lager opgeleiden (p. 93-94). De vraag zou kunnen worden gesteld in hoeverre dit het onderzoek van het SCP werkelijk aantast, nu SCP-onderzoek (na een telefonische selectie) plaatsvindt door online toegestuurde enquêtes – zodat het interviewereffect wellicht minder pregnant speelt. Voor de Eurobarometer – die gelijksoortige resultaten produceert – geldt echter weer dat de methode meer lijkt op die van Hulst, mensen worden thuis bezocht door een enquêteur van een statistiekbureau.

33 Aldus Griffiths 2011a, 2011b; Niemeijer en Van Wijck 2013; Vgl. ook Hertogh 2018, i.h.b. p. 33 e.v..

34 SCP-data zijn te vinden in de datasheet *Culturele Veranderingen 2019*. Voor de *J&V*-monitor, zie Verhue en Nieuwenhuizen 2019, p.24.

tachtig procent van de mensen dat de straffen die worden opgelegd gemiddeld genomen te laag zijn.[35] Opmerkelijk is dat internationaal onderzoek laat zien dat voor andere landen – waaronder landen met een milder en landen met een strenger strafklimaat – hetzelfde geldt.[36] Opmerkelijk is bovendien dat in deze statistiek in de afgelopen decennia geen wezenlijke verandering komt, ondanks dat de feitelijk opgelegde straffen aanzienlijk zijn verhoogd.[37] Hoewel het in theorie denkbaar is dat – door nog harder te gaan straffen – ooit een moment komt waarop mensen wel tevreden zullen zijn, lijkt dit gelet op deze cijfers dus niet waarschijnlijk. Het ligt meer voor de hand om aan te nemen dat dit een statistiek is waar niet veel aan te doen valt.

In divers onderzoek is geprobeerd vast te stellen wie of wat mensen de schuld geven voor de in hun ogen te lage straffen. Uit enquêteonderzoek uit 2006 bleek dat mensen de oorzaak deels (39%) zien in 'vormfouten', deels (56%) wijten aan dat 'de wetten' niet streng genoeg zouden zijn en slechts voor een klein deel (5%) aan te 'softe' rechters.[38] De rechter lijkt er zo op het eerste gezicht goed af te komen. Toch roepen deze uitkomsten vooral nieuwe vragen op. In hoeverre men bijvoorbeeld meent dat 'vormfouten' te vaak zouden voorkomen of te vaak zouden worden gesanctioneerd, blijkt niet uit de cijfers. Ook is niet duidelijk of onder onvoldoende strenge wetten ook strafvorderingsrichtlijnen en oriëntatiepunten moeten worden begrepen, oftewel of deze grief primair betrekking heeft op de wetgever of juist op de door de wetgever relatief vrijgelaten straftoemetingspraktijk.

Belangrijker is dat deze resultaten niet werkelijk robuust zijn. Zo bleek in ander onderzoek 69 procent van de respondenten in te stemmen met de stelling dat 'misdaden te vaak onbestraft blijven omdat rechters en officieren van justitie fouten maken'[39]. In weer ander onderzoek schaarde een

35 Dekker en Van der Meer (2007, p. 17) vonden in 2006 op basis van toenmalige SCP-data een percentage van 81%. Dit komt overeen met onderzoek van De Keijser, Van Koppen, en Elffers uit 2006: 84%. Een eerste uitzondering is van enkele jaren eerder, toen slechts 60% die stelling onderschreef, zie Elffers en De Keijser 2004, p. 79. In datzelfde jaar vond het SCP evenwel nog 82%. In 2003 vond Van Koppen 83% (2003, p. 2) en in 2006 vond Koomen 87% (2006, p. 6). Hierdoor lijkt de bevinding van Elffers en De Keijser uit 2004 een witte raaf. Een tweede uitzondering stamt uit 1972 en laat zich lastig interpreteren. Hoekema (1972) vond in een studie onder havenarbeiders weliswaar dat zijn respondenten van alle vragen die hij had voorgelegd het meest negatief waren over de straftoemeting (p. 417), maar slechts 18,48% van de havenarbeiders vond de straffen te licht. De grootste groep, 55,78%, vond ze 'de ene keer te licht, de andere keer te zwaar' (p. 512).

36 Voor de Canadese situatie, zie Roberts en Doob 1989, p. 494; Sprott en Doob 1997, p. 282; Leclerc, Niang, en Duval 2018, p. 483. Voor Britse studies, zie Hough en Roberts 1998, p. 18; Smith 2010, p. 22; Roberts e.a. 2012, p. 1078. Voor Schotland, zie Hutton 2005, p. 247. Voor Amerika, zie Hindelang 1974, p. 106; Warr 1995, p. 307; Cullen, Fisher, en Applegate 2000, p. 27; Ramirez 2013a, p. 1029. Voor een Belgische studie, zie Parmentier en Vervaeke 2011, p. 293. Voor Zweden, zie Demker e.a. 2008, p. 320. In elk van deze landen gaf ten minste 61 procent van de ondervraagden aan de straffen te licht te vinden.

37 Van Tulder 2019.

38 De Keijser, Van Koppen en Elffers 2006.

39 Van Koppen 2003, p. 2.

kleine meerderheid van de mensen zich achter de stelling dat de rechter 'te vaak onacceptabele beslissingen neemt'.[40] 81 procent van de mensen antwoordt bovendien bevestigend op de vraag of zij, als zij op de stoel van de rechter zouden zitten, zwaarder zouden straffen.[41] Deze bevindingen staan op gespannen voet met het voorgaande, omdat zij juist suggereren dat burgers het de rechter en het OM *wel* aanwrijven dat er – althans volgens die burgers – te licht wordt gestraft.

Al met al valt ten aanzien van de oorzaken voor de 'te lichte straffen' dus geen coherente 'publieke opinie' te ontwaren. Verschillende enquête-onderzoeken produceren resultaten die zich maar moeilijk laten verenigen. Het meest waarschijnlijk is dus dat mensen niet werkelijk een opinie hebben over waarom 'de straffen' te licht zijn, maar zich afhankelijk van de formulering van een enquête naar een bepaalde opinie laten leiden.

Het onderzoek waarin naar opinies over andere onderdelen van de strafrechtspleging wordt gevraagd, lijkt op het vorige omdat respondenten steeds antwoorden dat zij vinden dat de strafrechtspleging in punitieve zin onderpresteert. Zo zijn Nederlanders ontevreden over het strafkarakter van de gevangenisstraf;[42] en onderschrijft driekwart van de Nederlanders vaagheden als 'door harder en vaker optreden van het strafrechtsysteem zal de samenleving beter gaan functioneren'.[43] Wanneer gevraagd wordt of 'politie en justitie' goed in staat zijn om bepaalde vormen van criminaliteit 'terug te dringen', antwoordt – een beetje afhankelijk van het type criminaliteit waar naar gevraagd wordt – hooguit 10 procent dat zij dit inderdaad (zeer) goed kunnen.[44] Ook kan een (ruime) meerderheid gevonden worden die vindt dat dat 'politie en justitie' te weinig aandacht hebben voor slachtoffers, een meerderheid die vindt dat 'privacyregels' te veel in de weg zitten bij het 'effectief bestrijden van misdaad' en een meerderheid die tegenstander is van de voorwaardelijke invrijheidstelling na ommekomst van twee derde van de vrijheidsstraf.[45]

---

40 Elffers en De Keijser 2004, p. 68; Klijn 2014, p. 3.

41 De Keijser, Van Koppen en Elffers 2006, p. 21.

42 In Nederlands onderzoek uit 2003 was 65% van de respondenten het eens met de stelling dat veroordeelden in gevangenissen 'te goed verzorgd' zouden worden, zie Van Koppen 2003, p. 2. In 2019 vond eenzelfde percentage gevangenissen 'te luxe' en vond 67 dat hier 'te veel vrijheid' werd geboden, zie Verhue en Nieuwenhuizen 2019, p. 25.

43 Van Koppen 2003, p. 2.

44 Door Verhue en Nieuwenhuizen (2019) werd dit gevraagd voor 'ondermijnende' criminaliteit (p. 17: 9%), en 'cybercrime (p. 19: 10%). Overigens is in dit verband opmerkelijk dat in datzelfde onderzoek 73% van de respondenten aangaf nog nooit te hebben gehoord van de term 'ondermijnende criminaliteit' (p. 16). Zie hierover Noyon 2021. Onderzoek van het CBS wijst steeds in dezelfde richting. Zie bijvoorbeeld CBS 2012, p. 113, 2017, p. 56. Actuele cijfers zijn te raadplegen via *Statline,* via de website van het CBS. Zie tenslotte ook EenVandaag Opiniepanel 2018b, p. 4.

45 Verhue en Nieuwenhuizen (2019) vonden dat 55% vindt dat er te weinig aandacht is voor slachtoffers (en 17% vindt het teveel). Zie p. 30. 75% bleek voor het 'versoepelen' van privacyregels en 13% was tegen (p. 13). 72% vond voorwaardelijke invrijheidsstelling na twee derde van de straf (zeer) slecht (p. 27).

Voor dit alles geldt, net als voor de hierboven besproken oordelen over de straftoemeting, dat onderzoek in andere landen vergelijkbare resultaten heeft opgeleverd. Een voorbeeld biedt de *British Crime Survey*, een longitudinaal onderzoeksproject (2002-2008). Ter zake van het effectief berechten van misdadigers, het terugdringen van criminaliteit en het tegemoetkomen aan de behoeften van slachtoffers geeft in alle gemeten jaren steeds minder dan een derde van de mensen aan de geleverde prestaties voldoende te vinden. Daarentegen oordeelde driekwart van de ondervraagden positief over het veronderstelde vermogen van strafrechters om de belangen van verdachten te beschermen.[46] Voor deze bevindingen geldt dat zij de gehele onderzoeksperiode stabiel waren.[47] Australisch onderzoek waarvan de vraagstelling geënt was op de *British Crime Survey* laat eveneens overeenkomstige uitkomsten zien.[48]

Al met al blijkt uit dit onderzoek consistent dat een meerderheid van – ongeveer – twee derde van de respondenten in enquêteonderzoek in punitieve richting antwoordt. Tegelijkertijd laat dit onderzoek, in samenhang beschouwd, zien dat aan de antwoorden op afzonderlijke stellingen niet al te veel betekenis moet worden toegekend. De bevindingen lijken zeer sterk afhankelijk van de vraagstelling;[49] er valt vrijwel nergens in de grote stapels onderzoek een punitieve stelling te vinden waar een meerderheid van de respondenten het *niet* mee eens is. En intussen staan die stellingen soms wel op gespannen voet met elkaar.

### 4.4.3 Eerste tussenconclusie

Op basis van het voorgaande, kunnen enkele eerste conclusies worden getrokken. Op algemeen geformuleerde vragen over het al dan niet hebben van vertrouwen in de rechtspraak, antwoordt stelselmatig ongeveer twee derde van de respondenten bevestigend. Hoewel er veel discussie mogelijk is over wat deze bevindingen precies betekenen, kan hieraan wel de gevolgtrekking worden verbonden dat een ruime meerderheid van de Nederlanders geen overwegende problemen heeft met de gezagsrelatie tussen het stelsel van strafrechtspleging en het publiek. Tegelijkertijd blijkt dat wanneer enkele nader gespecificeerde stellingen worden voorgelegd – wordt er streng genoeg gestraft, wordt te veel of te weinig acht geslagen

46 Zie voor een eerste publicatie op basis van deze monitor Roberts en Hough 2005b, p. 39; en voor een latere Smith 2010.

47 De analyses van Smith (2010) zijn gebaseerd op de resultaten van 2002 tot en met 2008 en laten geen schommelingen van meer dan 6 procentpunt zien.

48 Indermaur en Roberts 2009, i.h.b. p. 3.

49 Vgl. in dit verband De Keijser en Elffers 2009, die in een Nederlandse replicatiestudie van de *British Crime Survey* – waaruit ze de vraagstelling hieruit kopieerden – 'diametraal tegenovergestelde conclusies' (p. 59) vonden ten opzichte van eerder onderzoek (De Keijser, Van Koppen en Elffers 2006), waarin ze inhoudelijk vergelijkbare vragen anders hadden geformuleerd.

op de rechten van verdachten – er eveneens een meerderheid van om en nabij twee derde is die hier in punitieve richting op antwoordt.[50] Voor beide bevindingen geldt bovendien dat ze duurzaam zijn.

Tegelijkertijd blijkt het enquêteonderzoek uit dit domein er niet in geslaagd te zijn om beide bevindingen nader te concretiseren. Enquêteonderzoek waarin dit werd beoogd heeft ambivalente resultaten geproduceerd. Hier lijkt zich het probleem te manifesteren dat door onder andere Blumer en Bourdieu eerder is benoemd:[51] een enquête kan opinies provoceren die respondenten, zonder die interventie, nooit zouden hebben ervaren. Wanneer een meer concrete vraag wordt gesteld, krijgt de onderzoeker wel een meer concreet antwoord, maar dit hoeft niet te betekenen dat hier uitgekristalliseerde opinies aan ten grondslag liggen. In die situatie zijn de 'gemeten' opinies dus in werkelijkheid een artefact van de methode: van een te concrete stelling of keuzemenu.

## 4.5 Het tweede domein: enquêteonderzoek naar preferenties

Het tweede domein van opinieonderzoek bestaat eveneens uit enquêteonderzoek. Anders dan het eerste wordt in dit domein niet gevraagd naar hoe respondenten de bestaande situatie waarderen, maar naar wat zij belangrijk vinden in de strafrechtspleging. Vragen gaan dan over wat belangrijke eigenschappen zouden zijn voor een 'goede' rechter (§ 4.5.1), of over enkele achterliggende beleidsmatige onderwerpen (§ 4.5.2). Een laatste vorm van onderzoek stelt de vraag in hoeverre respondenten zelf vinden dat professionals in de strafrechtspleging naar het publiek zouden moeten luisteren, of zelfs door leken vervangen zouden moeten worden (§ 4.5.3).

### 4.5.1 Oordelen over de 'goede rechter'

Net als het onderzoek uit het vorige domein, scharniert veel van het onderzoek naar 'goede' eigenschappen voor rechters rond de vraag of burgers nu wel of niet vinden dat een goede rechter een (zeer) streng straffende rechter is. Het leidt tot even ambigue resultaten.

In onderzoek uit 2004 trekken Elffers en De Keijser de conclusie dat burgers punitiviteit niet werkelijk belangrijk vinden. Zij hadden aan respondenten een keuzemenu met 'goede eigenschappen' voorgelegd, waaruit respondenten een keuze moesten maken. Het bleek dat de eigenschappen 'rechtvaardig', 'onpartijdig' en 'onafhankelijk' het vaakst werden

50 Op de demografische en groepskenmerken van deze groepen wordt in § 0 nader ingegaan.

51 Zie § 3.2, i.h.b. in § 3.2.2.

geprioriteerd,[52] terwijl de kwaliteiten 'weten wat er speelt in de samenleving' en 'streng', onderaan eindigden.[53] Hoewel deze uitkomst inderdaad kan worden opgevat als indicatie dat burgers punitiviteit van ondergeschikt belang vinden, is het de vraag of dit zo waarschijnlijk is. Kwaliteiten als 'onpartijdig' en 'rechtvaardig' zijn gemeenplaatsen waar weinig mensen tegen zullen zijn, terwijl het goed mogelijk is dat ieder hier het zijne onder verstaat. Dat dit belangrijk wordt gevonden zegt dus niet zoveel over de andere kwaliteiten. Bovendien bestaat er ander, Brits onderzoek, waarin respondenten niet uit een gelimiteerd aantal eigenschappen mochten kiezen, maar in een catalogus aan mogelijke eigenschappen moesten aangeven welke zij 'essentieel' vonden. In dit onderzoek bleek een ruime meerderheid van de respondenten 'passing the right sentence' en 'supporting victims and witnesses' essentieel te vinden, terwijl voor bijvoorbeeld 'respecting the rights of accused persons' geen meerderheid meer werd gevonden.[54]

Al met al bevestigt het onderzoek naar eigenschappen voor een 'goede rechter' vooral de conclusies uit het vorige domein: net als daar geldt ook hier dat respondenten eigenschappen die de kern vormen van de rechterlijke neutraliteit belangrijk vinden. Dit laat onverlet dat respondenten wel degelijk ook aangeven dat een goede rechter een strenge rechter is en dat het waken over de rechten van de verdachte aanmerkelijk minder belangrijk wordt gevonden dan, bijvoorbeeld, het ondersteunen van het slachtoffer. Hoewel deze resultaten strikt genomen alleen over de rechter gaan en dus niet over andere actoren in de strafrechtspleging, is er weinig aanleiding om aan te nemen dat onderzoek naar bijvoorbeeld officieren van justitie opeens wezenlijk andere accenten zou laten zien.

### 4.5.2 Oordelen over beleidsmatige thema's

In enquêteonderzoek waarin beleidsmatige vragen aan respondenten worden gesteld, kunnen grofweg twee clusters van onderzoeksvragen worden onderscheiden. De eerste is gericht op de vraag of mensen resocialisatie een wezenlijk onderdeel van de strafrechtspleging vinden, de tweede op de bereidwilligheid van mensen om (meer) te betalen aan de strafrechtspleging.

---

52 Respondenten mochten vijf eigenschappen kiezen. Deze eindigden op resp. 92, 83 en 72 procent. Zie Elffers en De Keijser 2004, p. 65.

53 Respectievelijk 34% en 23%, zie Elffers en De Keijser 2004, p. 65.

54 Roberts en Hough 2005b, p. 70. Het gaat om resp. 73, 56 en 47 procent van de respondenten dat deze eigenschap als essentieel beoordeelde. Croes plaatst bij het onderzoek van Elffers en De Keijser nog de kanttekening dat het evengoed kan dat de burger harder straffen niet primair associeert met strengheid, maar in plaats daarvan met het bovenaan in de rangorde geëindigde 'rechtvaardigheid' (2011, p. 323). Het hoog prioriteren van deze kwaliteit zou dan wel degelijk een wens voor hard straffende rechters inhouden. Dit lijkt, zeker nu 'strengheid' zo laag eindigt, wat ver gezocht.

Nederlands onderzoek naar het draagvlak voor resocialisatie is schaars. In onderzoek uit 1997 bleek dat Nederlanders 'resocialisatie' een acceptabel strafdoel vinden voor typisch geweldloze delicten – zoals woninginbraak – terwijl bij verkrachting 'vergelding' een belangrijker strafdoel werd gevonden.[55] Meer recent onderzoek suggereert vooral dat de steun voor resocialisatie sterk beïnvloed kan worden door de vraagstelling. In 2014 was 68 procent van de respondenten van het *EenVandaag opiniepanel* het eens met de stelling 'Mensen die in Nederland hun straf hebben uitgezeten moeten veilig kunnen terugkeren in de Nederlandse samenleving.'[56] Maar toen dit werd geconcretiseerd naar een specifieke verdachte, viel die steun deels weg.[57] Uit ander onderzoek bleek dat slechts acht procent van de mensen voorstander is van voorwaardelijke invrijheidsstelling, wanneer slechts om een oordeel over die rechtsfiguur gevraagd wordt. Wanneer in de vraagstelling wordt toegelicht welk resocialiserend doel hiermee gediend wordt, neemt de steun toe. Zo eindigen de stemmen min of meer *ex aequo* wanneer gevraagd wordt of verlof goed is 'om te wennen aan terugkeer in de samenleving'.[58] Wanneer gevraagd wordt of het goed is als gedetineerden aan het eind van hun straf vast beginnen met re-integreren, door praktische zaken 'zoals ID-bewijs, huisvesting en werk te regelen', is zelfs een ruime meerderheid voorstander.[59]

Internationaal onderzoek bevestigt in de eerste plaats het beeld dat bevindingen sterk afhankelijk zijn van de bewoordingen van de vraagstelling. Wanneer in meer abstracte termen – zonder het noemen van een specifiek delict of categorie van delicten – wordt gevraagd of mensen 'rehabilitatie' als zodanig onderschrijven, werd hierop – in Amerikaans onderzoek – in grote meerderheid bevestigend geantwoord.[60] Wanneer wel delicten worden genoemd, blijken Amerikanen met name voor criminaliteit zonder geweld 'rehabilitatie' een belangrijker strafdoel vinden dan 'bestraffing',[61] terwijl voor zedendelicten juist vrijwel niemand het ziet zitten in

55 De Keijser 1997, p. 79.

56 EenVandaag Opiniepanel 2014b, p. 4.

57 Slechts 55% van de respondenten van het EenVandaag opiniepanel was het eens met de stelling dat ook Volkert van der G. na het uitzitten van zijn straf 'een eerlijke kans [moet] krijgen om een nieuw leven op te bouwen'. Zie p. 4-5.

58 Verhue en Nieuwenhuizen 2019, p. 27 en 28. 31% was het gegeven deze vraagstelling 'eens' met de mogelijkheid van verlof, 39% was het hiermee 'oneens'. De rest had geen mening (28%) of gaf zelf aan het niet te weten (3%).

59 Verhue en Nieuwenhuizen 2019, p. 28. 58% is het gegeven deze vraagstelling 'eens' met re-integratie, tegenover 7 % van de respondenten die het hiermee oneens is.

60 Roberts en Hastings 2012, p. 6. In Canada, Amerika en Groot-Brittanië antwoordde resp. 79%, 78% en 78% bevestigend op de stelling: 'I think trying to rehabilitate people who have committed crimes is an important part of preventing crime.'

61 Thielo e.a. 2016, p. 152. Resp. 34,8 en 30,3% koos dit als belangrijkste strafdoel, boven reparatie (22,9%) en generale preventie (7,5%).

rehabilitatie.[62] Dit uit zich vervolgens ook in grote steun voor *Megan's Law*.[63]

Voor wat betreft het onderzoek naar het draagvlak voor (hogere) kosten voor de strafrechtspleging geldt dat de resultaten eveneens ambigu zijn. Uit Nederlands onderzoek uit 2011 bleek het wel of niet verstrekken van informatie over de kosten van de gevangenisstraf nauwelijks van invloed op de steun van respondenten voor deze sanctiemodaliteit.[64] In ander onderzoek toonde een meerderheid van de Nederlanders zich bereid meer belasting te betalen voor 'meer politie en rechters.'[65] Dit lijkt op gespannen voet te staan met Amerikaans onderzoek waarin de kosten er voor de respondenten wel toe leken te doen,[66] al kan de waarde van dat Amerikaanse onderzoek worden gerelativeerd.[67] Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat de financiële lasten van de strafrechtspleging voor het publiek wel een factor van belang kunnen worden, maar dat dit plafond pas bij Amerikaanse toestanden in zicht komt. Een andere denkbare interpretatie is dat het publiek zich pas om de kosten bekommert indien dit in het maatschappelijk debat regelmatig als argument wordt genoemd. Anders dan in Nederland, lijkt dat in Amerika namelijk geregeld te gebeuren.[68]

Al met al leidt dit onderzoek opnieuw tot de conclusie dat de formulering van de vraagstelling er in enquêteonderzoek in hoge mate toe lijkt te doen. Wanneer in algemene zin aan respondenten wordt gevraagd of zij resocialisatie een acceptabel strafdoel vinden, kan dit op ruime steun rekenen. Maar wanneer dit wordt geconcretiseerd door enkele delicten (of een specifieke veroordeelde) te noemen, valt die steun, tenminste bij zeden- en geweldscriminaliteit, weg. Voor de Nederlandse situatie geldt bovendien dat het gebruik van bepaalde woorden – waaronder 'verlof' en 'voorwaardelijke invrijheidsstelling' – de kans op steun geen goed lijkt

62 Vgl. Mears e.a. 2008, p. 546.

63 91,7% van de Amerikanen zegt voorstander te zijn van het openbaren van namen en adressen van gewezen zedendelinquenten, zie Mears e.a. 2008, p. 546; 75,7% is voor duurzame restricties aan woonkeuzevrijheid voor deze groep., zie opnieuw Mears e.a. 2008, p. 546. Dit lijkt extremer dan in Nederland. In een onderzoek van het EenVandaag opiniepanel was 63% van de ondervraagden het eens met de stelling dat buurtbewoners het recht hebben 'om te weten of er een veroordeelde pedoseksueel in hun straat woont' (2014a, p. 3).

64 Zie Ruiter e.a. 2011, p. 106.

65 Van Koppen 2003, p. 3. 48% was hiertoe bereid, tegenover 31% die het daarmee oneens was.

66 Ramirez (2013a, p. 1018), vergelijkt onderzoek uit de periode 1994-2012. In deze periode neemt het percentage Amerikanen dat antwoordt dat te weinig geld wordt uitgegeven aan de strafrechtspleging af van 75% naar 59%.

67 In ander Amerikaans onderzoek (Mizell 2014b, p. 24, wordt verder teruggegaan dan 1994. Dit onderzoek laat zien dat de steun voor hogere uitgaven in 1994 in Amerika op een piek zat en na een snelle teruggang tot 2000 bepaald niet verder is afgenomen. Dit onderzoek plaatst aldus een ruimer venster om de bevindingen van Ramirez en vertelt zo een ander verhaal.

68 Zie o.a. Kirk en Drakulich 2016; Thielo e.a. 2016.

te doen. Wellicht zijn deze woorden te besmet en activeren zij onder het publiek levend ressentiment. Publieke opinie over de kosten van de strafrechtspleging is in Nederland slechts beperkt onderzocht.

### 4.5.3 Oordelen over de wenselijkheid van lekeninvloed

Gelet op het onderwerp van dit onderzoek, is opinieonderzoek waarin aan respondenten gevraagd wordt of zij zelf vinden dat rechters vaker naar het publiek zouden moeten luisteren, of misschien zelfs door leken vervangen zouden moeten worden, natuurlijk in het bijzonder interessant. In uiteenlopend onderzoek zijn verschillende vormen van lekeninvloed aan burgers voorgelegd.

De slotsom van dit onderzoek is, kort gezegd, dat het publiek zelf helemaal niet warmloopt voor een hoge mate van lekeninvloed. In onderzoek van Elffers en De Keijser was een meerderheid het eens met de stelling dat de rechter zich moet afsluiten van het publiek en met de stelling dat de rechter bij het straffen geen rekening zou moeten houden met publieke verontwaardiging maar wel met juridische correctheid.[69] In een replicatiestudie tien jaar later werden vergelijkbare resultaten gevonden.[70]

Ook wanneer de minder concrete vraag wordt gesteld of het goed zou zijn als leken bepaalde taken van de rechter zouden 'overnemen' is een zeer ruime meerderheid (84 procent) tegen.[71] Hiermee wijkt de Nederlandse situatie aanmerkelijk af van een land als Engeland, waar de inbreng van leken ingeburgerd is en een ruime meerderheid dit in enquêteonderzoek zegt te steunen.[72] Het enthousiasme van het publiek neemt in Nederland pas toe wanneer gevraagd wordt naar de wenselijkheid van niet bindende vormen van consultatie. Discussiebijeenkomsten tussen rechters en leken worden door een ruime meerderheid een goed idee geacht. Lekenadvies na afloop van een zaak ziet ook een meerderheid nog zitten, maar de steun voor lekenadvies voorafgaand aan een strafzaak is zeer beperkt.[73] Kortom, naarmate de afstand tot concrete procedures toeneemt, vertrouwt het publiek zichzelf meer inspraak toe.

---

69 Elffers en De Keijser 2004, p. 74. Overigens bleek dat rechters – gevraagd naar hoe zij dachten dat het publiek zou oordelen – aannemen dat het publiek het met al deze stellingen oneens zou zijn. Rechters denken dus dat het publiek wil dat zij in concrete zaken naar het publiek luisteren, terwijl dat in werkelijkheid juist niet zo is. Zie ook Klijn 2014, p. 5, voor een replicatie van deze bevinding.

70 Klijn 2014, p. 4.

71 Koomen 2006, p. 10. Slechts 3% was voorstander.

72 Roberts e.a. 2012, p. 1086.

73 Koomen 2006. Discussiebijeenkomsten kunnen rekenen op steun van 71%, tegenover 23% aan respondenten zonder mening en 5% aan tegenstanders. Voor lekenadvies na afloop zijn de cijfers 60%, 29% en 10%. Voor lekenadvies vooraf 37%, 32% en 29%.

### 4.5.4 Tweede tussenconclusie

Het onderzoek uit het tweede domein versterkt het beeld dat uit het enquêteonderzoek uit het eerste domein naar voren kwam. Ook wanneer gevraagd wordt naar wat mensen belangrijk vinden in rechters of het rechtssysteem komt rechterlijke neutraliteit als eerste boven, maar dit neemt niet weg dat er daarnaast een ruime meerderheid bestaat die graag een meer punitief systeem zegt te zien. Parallel daaraan blijkt er ook een meerderheid te zijn die in abstracte termen het resocialisatiebeginsel onderschrijft. Opnieuw geldt hier dat sprake is van ogenschijnlijk duurzame opinies. Steeds wanneer zij zijn onderzocht, werden zij in min of meer dezelfde proporties aangetroffen. Tot slot is geen meerderheid te vinden die de rechterlijke autonomie zou willen aantasten. Hoewel, zo bleek in de vorige paragraaf, respondenten denken dat zij zelf zwaarder zouden straffen dan nu gebeurt, wordt bindende lekeninbreng in de strafrechtspleging door een ruime meerderheid afgekeurd.

Een tweede conclusie is dat ook binnen dit domein de formulering van de vraagstelling zeer bepalend is. Om die reden moet veel opinieonderzoek dat concretere vragen stelt (en navenant concrete 'bevindingen' presenteert) dan in de vorige alinea uiteengezet, met een korrel zout worden genomen. Te concrete stellingen lokken uit dat respondenten – bij afwezigheid van een gewortelde, concrete opinie ter zake – hun antwoord bepalen aan de hand van de globale opinies die zij wel hebben (resocialisatie is in beginsel goed, streng optreden ook) terwijl zij zich waarschijnlijk ook laten beïnvloeden door specifieke woorden die aversie oproepen (bijvoorbeeld 'verlof'). In de conclusie van dit hoofdstuk (§ 4.9.1) wordt hierop nog teruggekomen.

## 4.6 Het derde domein: achtergronden bij de bevindingen van enquêteonderzoek

Het enquêteonderzoek uit de vorige twee domeinen roept verschillende vragen op. In het nu te bespreken derde onderzoeksdomein worden antwoorden op die vragen gezocht. Het gaat hieronder eerst om de groepskenmerken van mensen die enquêtes op min of meer dezelfde manier invullen (§ 4.6.1). Daarna is aandacht voor onderzoek naar wat mensen weten over misdaad en straf (§ 4.6.2). Deze kennis – of het gebrek hieraan – biedt immers een mogelijke verklaring voor de antwoorden die respondenten in enquêteonderzoek geven. In een afzonderlijke subparagraaf is vervolgens nog aandacht voor de relatie tussen de massa- en sociale media en bestaande kennisniveaus (§ 4.6.3).

### 4.6.1 Groepskenmerken van respondenten in het enquêteonderzoek

Uit het eerste onderzoeksdomein kwamen twee bevindingen naar voren die om een nadere analyse vragen. Er is een groep van grofweg zeventig

procent van de Nederlanders die in enquêteonderzoek aangeeft de rechtspraak te 'vertrouwen', terwijl er tegelijk een groep is van ongeveer dezelfde omvang die meent dat er te licht wordt gestraft.[74] Het is waarschijnlijk dat die tweede groep overlapt met de groep die ook op andere punitieve stellingen in punitieve richting antwoordt. Het tweede domein van onderzoek verstevigde dit beeld: naast rechterlijke neutraliteit wordt punitiviteit door een ruime meerderheid belangrijk gevonden.[75] Beide meerderheidsstandpunten lijken op het eerste gezicht twee afzonderlijke publieke opinies die elkaar niet beïnvloeden. Uit onderzoek waarin zowel naar het vertrouwen als de gewenste punitiviteit is gevraagd, bleek immers geen samenhang.[76] Wel moeten zij, het zijn immers beide meerderheden, tenminste deels overlappen.[77] Enig verklarend onderzoek geeft een indruk van hoe die overlap eruitziet.

Als eerste kan gekeken worden naar een groep die bij de berichtgeving over de hoge mate van vertrouwen in de rechtspraak gemakkelijk over het hoofd wordt gezien: de minderheid die aangeeft de rechtspraak *niet* te vertrouwen (en dus ook vaker niet gelooft in de neutraliteit van de rechtspraak). Op basis van SCP-onderzoek, waarin meer vragen zijn gesteld over onder meer opleidingsniveau en verwachtingen van de toekomst, kan iets gezegd worden over de groepskenmerken van deze mensen. Kort gezegd komt dit op het volgende neer: mensen die de rechtspraak niet vertrouwen zijn overwegend laag opgeleid, hebben een laag vertrouwen in andere instituties (en dus niet alleen in de rechtspraak) en kampen met wat het SCP 'onbehagen' noemt: zij verwachten vaker economische tegenspoed – zoals een crisis met veel werklozen -, geven politiek cynische antwoorden en menen dat de samenleving zich kenmerkt door een hoog niveau van anomie.[78]

Opvallend is dat dit eigenschappen zijn die ook – zij het minder sterk – oververtegenwoordigd zijn onder de groep mensen die meent dat de straffen te licht zijn.[79] Er lijkt dus een eerste groep te kunnen worden onderscheiden, die bestaat uit mensen die de rechtspraak niet vertrouwen en tevens zeer ontevreden zijn over de gepercipieerde punitiviteit van de strafrechtspleging,[80] die zich kenmerkt door allerlei vormen van (politiek)

74 Zie § 4.4.1 en 4.4.2
75 Zie § 4.5.1 en 4.5.2.
76 Zie § 4.4.1.
77 Dit volgt ook al uit het feit dat er geen statistische samenhang is.
78 Dekker en Van der Meer 2007, p. 32-33. Anomie is gemeten met stellingen als 'door de snelle veranderingen is niet meer duidelijk wat goed en slecht is'.
79 Achterberg en Mascini 2013.
80 Vgl. ook Hertogh 2011. Hij vat de groep bij wie zowel onvrede over de strafhoogtes als gebrekkig vertrouwen kan worden aangetroffen samen onder de noemer 'vervreemding'. Zie met name p. 36-39.

cynisme en algemeen onbehagen.[81] Steun voor deze gedachte kan worden gevonden in WRR-onderzoek, waarin niet alleen aan mensen werd gevraagd om een vertrouwensoordeel over de rechtspraak te vellen (vergelijkbaar aan de SCP- en Eurobarometer-onderzoeken), maar ook om een primaire associatie te geven bij 'de rechtspraak'. Hieruit bleek dat de groep mensen (28%) die aangaf de rechter niet te vertrouwen, de rechtspraak veel vaker associeerde met 'te lage straffen' dan de groep die zei dit wel te doen.[82]

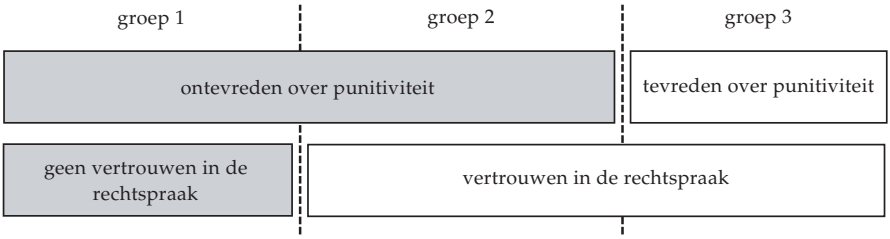
Nu deze eerste groep, bij wie de onvrede over de rechtspraak het meest problematisch is, is geïsoleerd, kan hier het bestaan van nog twee groepen uit worden afgeleid. Een tweede groep is eveneens ontevreden over de gemiddelde strafhoogtes, maar bij deze mensen leggen deze oordelen niet zoveel gewicht in de schaal dat zij de gezagsrelatie niet meer accepteren of twijfelen aan de neutraliteit van de rechtspraak. Tot slot is er een derde groep, die bestaat uit de minderheid die niet vindt dat er te licht wordt gestraft. Deze mensen geven ook aan de rechtspraak te vertrouwen. De drie groepen staan schematisch afgebeeld in figuur 4.1. Over de grootte van deze groepen kunnen geen exacte uitspraken worden gedaan – tussen de verschillende onderzoeken doen zich immers kleine verschillen voor – maar grofweg lijkt het erop dat groep 1 en 3 beide een kleine 30 procent van de bevolking vertegenwoordigen, waardoor dan ruim 40 procent van de bevolking in groep 2 valt.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de groepskenmerken van de eerste groep van een wezenlijk andere orde zijn dan die van de tweede en derde. Dit roept de vraag op of het wel realistisch is om, althans in consequentialistische zin, iets te verwachten van initiatieven van actoren binnen de strafrechtspleging om zich anders tot dit deel van het publiek te verhouden. Het lijkt – juist gezien de samenhang met andere vormen van onbehagen en cynisme – waarschijnlijker dat de onvrede over de (straf)rechtspleging bij dit deel van de samenleving geen gevolg is van de prestaties van het strafrechtelijk systeem als zodanig, maar eerder een bijproduct van structurele

81 Zie opnieuw Achterberg en Mascini 2013. Uit dit onderzoek blijkt een duidelijke samenhang tussen onvrede over het strafklimaat en de rechterlijke neutraliteit enerzijds en gebrekkig institutioneel vertrouwen anderzijds. Dit onderzoek is moeilijk vergelijkbaar met onder meer het SCP-onderzoek omdat de gehanteerde constructen afwijken. Daarom kan voor de vergelijking beter niet naar de constructaanduidingen ('wantrouwen in de rechtspraak' en 'algemeen wantrouwen'), maar naar de onderliggende items worden gekeken. Het construct 'wantrouwen in de rechtspraak' werd gemeten met stellingen als 'doordat advocaten te veel letten op "vormfouten" lopen te veel criminelen ten onrechte vrij' en 'rechterlijke uitspraken zijn uiteindelijk ook niet meer dan een interpretatie van de rechter'. Dit construct lijkt dus een hybride te zijn, waarmee zowel onvrede over het strafklimaat als onvrede over rechterlijke neutraliteit wordt gemeten. Het construct 'institutioneel wantrouwen' werd gemeten door burgers te vragen naar de mate waarin zij de rechtspraak, de media, de politiek, het bankwezen en de medische wereld wantrouwden. Dit construct lijkt – in spiegelbeeld – gericht op wat in SCP-studies institutioneel vertrouwen heet.

82 Jonkers 2013, p. 460.

sociale factoren die met de strafrechtspleging niet veel van doen hebben.[83] Zo bezien is het misschien meer realistisch te verwachten dat er bij de tweede groep nog wat te verbeteren valt.




*Figuur 4.1 Oordelen over de rechtspraak uitgesplitst in drie groepen*

Dit beeld verklaart bovendien de brede electorale opportuniteit van punitieve maatregelen, alsmede de beperktere electorale aantrekkingskracht van politieke ingrepen die afbreuk doen aan de autonomie van de instituties in de rechtspraak. Deze aan de empirie ontleende schets van de stand van zaken geeft ook steun aan de keuze die in het vorige hoofdstuk op theoretische gronden is gemaakt: het bevestigt dat het zinvol is om – anders dan in de literatuur tot dusver gebruikelijk is – een scherper onderscheid te maken tussen punitieve retoriek die geen vijandigheid jegens de rechterlijke macht in zich bergt en (punitieve) retoriek die dat laatste wel doet; in het bijzonder door alleen de laatste als 'populistisch' te bestempelen.[84]

### 4.6.2 Publieke kennisniveaus van criminaliteit en rechtshandhaving

Veel van het in vorige paragrafen besproken onderzoek lijkt impliciet te veronderstellen dat burgers over een bepaalde hoeveelheid kennis beschikken. Als bijvoorbeeld de vraag wordt gesteld of 'de straffen' hoog genoeg zijn, lijkt er in de vraagstelling vanuit te worden gegaan dat de respondent min of meer weet welke straffen in de praktijk worden opgelegd. Het is intussen echter wel duidelijk dat burgers in werkelijkheid lang niet altijd een adequaat beeld hebben van hoe het er in de strafrechtspleging aan toegaat. Dit blijkt, op de keper beschouwd, al uit het feit dat veranderingen in de bewoordingen van een vraagstelling zo gemakkelijk tot grote verschillen in antwoord kunnen leiden. Om te bepalen wat mensen nu wel en niet weten, is het nodige onderzoek naar kennisniveaus gedaan. Dat onderzoek wordt in deze paragraaf besproken.

83 Dit geeft dus steun aan de in § 2.4 opgeworpen gedachte dat (voor een deel van) de publieke opinie maar beperkte bijsturing mogelijk is door het strafrecht of de strafrechtspleging anders in te richten.

84 Zie § 3.3.

Er bestaat veel (inter)nationaal onderzoek naar inschattingen en meningen van burgers over criminaliteit. Het algemene beeld is dat mensen de hoeveelheid criminaliteit structureel overschatten.[85] Bovendien denken Nederlanders – ieder jaar opnieuw – dat de criminaliteit toeneemt,[86] terwijl dit in werkelijkheid gelukkig niet zo is.[87] Internationaal onderzoek wijst in dezelfde richting.[88] Ook over de aard van criminaliteit leven misverstanden. Mensen overschatten de gemiddelde ernst van de voorkomende criminaliteit en het aandeel van geweldscriminaliteit binnen het totaal.[89] Deze opvattingen werken door in opinies over adequate straffen. Angst voor criminaliteit blijkt namelijk gerelateerd aan het in enquêteonderzoek antwoorden dat er onvoldoende streng wordt gestraft.[90]

Het heeft er alle schijn van dat respondenten hun denkbeelden over criminaliteit inkleuren met archetypische daderbeelden. Brits onderzoek wees uit dat mensen aanzienlijk onderschatten hoe groot het aandeel van de bevolking met een 'criminal record' is.[91] Ook overschatten respondenten hoe vaak veroordeelden in herhaling vallen.[92] Een voor de hand liggende interpretatie van dit alles is dat onder het publiek het beeld leeft dat criminelen een kleine, onverbeterlijke kaste vormen, in plaats van dat

85 Aldus al Van Dijk 1979, i.h.b. p. 22 e.v.. Vgl. ook Roberts en Stalans 1998, p. 39 e.v. op basis van een overzichtsstudie. Door het CBS wordt sinds 2012 jaarlijks aan mensen gevraagd hoe groot zij de kans inschatten slachtoffer te worden van zakkenrollerij, beroving, inbraak of mishandeling. Het percentage dat hierop 'zeer groot' antwoordt is in vijf jaar nadien redelijk stabiel gebleven en is bij elk van die categorieën een veelvoud van het percentage mensen dat aangeeft in dat jaar daadwerkelijk slachtoffer te zijn geworden. De cijfers uit 2016: zakkenrollerij 1,6/ 3,2, beroving (met geweld) 0,1/ 2,1, inbraak 1,2/ 9,2, mishandeling 0,9/ 2,2 (CBS, 2017).

86 Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2014 60 procent van de mensen meende dat de criminaliteit toenam, nog eens 32 procent dacht dat de criminaliteit gelijk bleef. Zie voor de cijfers de datasheet *Culturele Veranderingen 2014*.

87 CBS, 2017.

88 Uit Brits en Duits onderzoek blijkt eveneens dat mensen ieder jaar aannemen dat de misdaad sterk is gestegen, zie respectievelijk Hough en Roberts 1998b, p. 8–9; Pfeiffer, Windzio en Kleimann 2005, p. 264. Amerikaans onderzoek is iets minder eenduidig. Uit onderzoek van Ramirez (2013a, p. 1008) leek te volgen dat het percentage Amerikanen dat denkt dat de misdaad is toegenomen is gedaald van circa 70% halverwege de jaren 90 tot ongeveer 50% in 2013. Nog steeds denkt echter maar een klein deel (7-28%) dat de misdaad is afgenomen. Ander Amerikaans onderzoek (Mizell 2014b, p. 12) bevestigt het beeld van afvlakking maar zeer beperkt.

89 Zie voor een Australische studie Indermaur 1987, p. 169 e.v.; voor een Britse studie Hough en Roberts 1998, p. 8–9; voor een Canadese studie Roberts en Doob 1989, p. 497; voor een Duitse studie Pfeiffer, Windzio en Kleimann 2005, p. 264 e.v..

90 Zie bijvoorbeeld Sprott en Doob 1997, p. 284–285.

91 Zie Hough en Roberts 1998, p. 11. In werkelijkheid had ten tijde van dat onderzoek 40% van de Britse volwassenen een 'criminal record' voor een niet-verkeersgerelateerd feit, hetgeen door twee derde van de respondenten werd onderschat.

92 Roberts en White 1986, p. 233.

criminaliteit iets is waar ook 'normale' mensen toe kunnen vervallen.[93] Maar ook hier geldt weer dat het onderzoek niet eenduidig is. Uit ander onderzoek bleek namelijk dat het idee wijdverbreid is dat criminaliteit iets is waartoe mensen gebracht worden door omgevingsfactoren.[94] Bovendien verwachten mensen wel veel speciaalpreventieve effecten van bestraffing, althans mits voldoende punitief. Recidive na gevangenisstraf wordt namelijk onderschat, terwijl recidive na een taakstraf wordt overschat.[95]

Ook bestaan misverstanden over de zwaarte van de straf(executie). Brits onderzoek heeft laten zien dat respondenten geneigd zijn om te onderschatten hoe zwaar de straffen zijn die in werkelijkheid worden opgelegd.[96] Nederlands onderzoek heeft dit ook voor de situatie hier bevestigd, al bestaat er ook onderzoek dat juist in een tegenovergestelde richting wijst.[97] Uit ander Brits onderzoek zou naar voren komen dat burgers een rooskleurig beeld hebben van de gevangenis, een voorstelling van zaken die niet zou stroken met de praktijk.[98] Ook in Nederland zijn hier aanwijzingen voor gevonden.[99] Ook blijken mensen geneigd te zijn aan te nemen dat de ten uitvoer gelegde straffen in de praktijk korter zijn dan zij in werkelijkheid zijn, omdat mensen allerhande strafkortingen vermoeden die geen grond vinden in de werkelijkheid.[100]

Samenvattend blijkt de publieke opinie over zowel de omvang als de aard van criminaliteit te berusten op een stapeling aan gebrekkige kennis. De misverstanden lijken vooral betrekking te hebben op de omvang van criminaliteit, die wordt overschat, de aard van de criminaliteit, die als gewelddadiger wordt verondersteld dan zij is, de persoonskenmerken van

93 Deze bevinding lijkt zich slecht te verhouden tot de bevinding dat respondenten wel geloven in het strafdoel resocialisatie. Wellicht moet de oplossing erin gezocht worden dat mensen resocialisatie toch vooral zien zitten bij geweldloze delicten (zie § 4.5.2), terwijl zij bij de vraag naar een 'strafblad' juist eerder aan geweld- en zedenzaken denken.

94 In interessant Amerikaans onderzoek werden 37 stellingen over oorzaken van criminaliteit voorgelegd aan 337 respondenten. Het geloof in de verklarende waarde van de *social control*-theorie, de *social learning*-theorie en *social disorganization*-theorie lag het hoogst, voor *labeling, biological, subcultural, classical* en *critical* het laagst. Zie Gabbidon en Boisvert 2012, i.h.b. p. 54.

95 Ruiter e.a. 2011, p. 100. 54% van de respondenten noemde op de vraag een inschatting te maken over recidive na de taakstraf een percentage dat hoger lag dan 50%, bij de gevangenisstraf noemde 19,5 procent van de ondervraagden een percentage hoger dan 70. De onderzoekers baseerden de 'juiste' percentages op de recidivemonitor van het WODC.

96 Zie bijvoorbeeld Hough 1996, i.h.b. p. 197 e.v. en recenter Mitchell en Roberts 2012, p. 147-150.

97 Vgl. De Keijser en Elffers 2009, p. 57 e.v., waarin gemengde resultaten naar voren komen.

98 Aldus al Roberts en Stalans 1998; en Roberts en Hough 2005a, op basis van een literatuurstudie.

99 Vgl. de in § 4.4.2 besproken onderzoeken waarin respondenten aangeven te vinden dat gevangenissen 'te luxe' zijn en daarom onvoldoende afschrikken. Over deze subjectieve oordelen kan niet worden gezegd of zij afwijken van de praktijk.

100 Roberts en Hough 2005b, p. 78; Mitchell en Roberts 2012, p. 147-150.

misdadigers, die als meer onverbeterlijk en 'vreemder' worden gezien dan zij zijn, althans zolang zij niet hard worden gestraft, en de intensiteit van de (gevangenis)straf, waarover vermoedelijk onterecht geringschattend wordt gedacht.

### 4.6.3 De invloed van de media

In de literatuur wordt vrij algemeen aangenomen dat de onjuiste denkbeelden die het publiek heeft over misdaad en straf voor een belangrijk deel het gevolg zijn van de wijze waarop hierover wordt bericht in de media.[101] Deze aanname rust op twee goed gedocumenteerde mechanismen. Met de eerste, aangeduid met de term 'beschikbaarheidsheuristiek'[102], wordt verklaard via welke cognitieve trucage mensen de verhalen in de media voor representatief houden. Het tweede mechanisme, aangeduid met de term 'medialogica', verklaart waarom de media vooral niet-representatief berichten.

De theorie achter de beschikbaarheidsheuristiek is kort gezegd als volgt: veel mensen maken geen systematische studie van misdaad en straf en zijn voor hun informatie dus (deels) afhankelijk van wat van horen zeggen tot hen komt – onder andere via de media. Dit soort bronnen van informatie zijn typisch anekdotisch: ze vertellen dus niks over trends, patronen of andere informatie die men wel bij een systematische studie zou bestuderen. Toch blijkt het zo te zijn dat mensen vaak wel degelijk *denken* dat zij genoeg kennis hebben van het geaggregeerde niveau.[103] Mensen gebruiken daarvoor de anekdotes die in hun geheugen paraat liggen (beschikbaar zijn) en nemen zo een afsnijroute (de heuristiek) naar een – bijgevolg vaak onjuiste – opvatting over bijvoorbeeld gemiddelden, trends of andere kwesties die zich op een geaggregeerd (en dus niet op een anekdotisch) niveau bevinden.

De hedendaagse predominantie van de 'medialogica' versterkt, volgens velen, het vertekenend effect van de beschikbaarheidsheuristiek.[104] Met de term medialogica wordt bedoeld dat media de inhoud van de eigen berichtgeving laten bepalen door eigen commerciële belangen. Daardoor wordt dit afhankelijk van de vraag waarvoor de consument bereid is te betalen,

---

101 Zie o.a. Green 2005; Loader en Sparks 2013; Newburn en Jones 2005; Roberts e.a. 2003; Schlesinger, Tumber en Murdock 1991; Van Stokkom 2013; Bovenkerk 2011, p. 79 e.v.; Brants en Brants 1994; Roberts en Stalans 1998, p. 39.

102 De term beschikbaarheidsheuristiek is gemunt door Tversky en Kahneman (1973). Zie voor een theoretische toepassing op hoe dit dan zou werken bij denkbeelden over wenselijke straffen Stalans 1993, i.h.b. p. 452-454.

103 Dit blijkt overigens ook uit het enquêteonderzoek: mensen deinzen er niet voor terug oordelen te geven over – bijvoorbeeld – de vraag of de criminaliteit 'toeneemt', als hiernaar gevraagd wordt. Zie hierover § 4.6.2.

104 Zie o.a. Solomon 2006, p. 49 e.v.; Elchardus 2002, i.h.b. p. 60; Van Stokkom 2013, p. 374; Pratt 2007, i.h.b. p. 79; Ryan 2006, p. 37; Terpstra 2013; Green 2005; Esser 2013; Sparks 2001, p. 6. Vgl. ook Hertogh 2012, p. 111.

waar hij in ruil voor reclame op wenst af te stemmen of wat hij in ruil voor advertenties of cookies bereid is aan te klikken. Mede door de opkomst van commerciële media (in Nederland zo vanaf de jaren 90), heeft deze oriëntatie op 'wat verkoopt' andere oriëntaties – op het algemeen belang, op een bepaalde ideologie of de wensen van de eigen leden – steeds meer verdrukt.[105] Dit zou kunnen verklaren dat ook Nederlandse media steeds minder terughoudend zijn in het vertellen van een sensationeel, maar niet-representatief verhaal.[106]

De theoretisch beredeneerbare invloed van het samenspel van beschikbaarheidsheuristiek en medialogica op opvattingen van het publiek, is op verschillende manieren empirisch onderzocht. Er kunnen tenminste drie typen onderzoek worden onderscheiden: ten eerste naar hoe misdaad en straf in beeld worden gebracht in de massamedia; ten tweede naar de correlaties tussen mediaconsumptie en denkbeelden over misdaad en straf; en ten derde naar de causale invloed van mediaconsumptie op deze denkbeelden. Deze komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

Voor wat betreft de eerste vraag moet voorop worden gesteld dat er volgens velen een lacune bestaat in systematisch onderzoek naar de wijze waarop misdaad en straf door de media in beeld worden gebracht.[107] Het onderzoek dat er is, valt uiteen in twee hoofdsoorten: longitudinaal onderzoek, waarin de verandering van inhoud in berichtgeving door de jaren heen wordt onderzocht, en niet-longitudinaal onderzoek, waarin (in de regel wel dieper) wordt geanalyseerd wat de inhoud van de berichtgeving is binnen een korte periode. Uit het longitudinale onderzoek blijkt over het algemeen dat de aandacht voor misdaad en straf in de pers is toegenomen. Zo blijkt uit Brits onderzoek dat tussen '45 en '91 een steeds groter aandeel van de krantenberichten hierop betrekking had.[108] Duits onderzoek naar het aandeel van criminaliteitgerelateerde programmering in de totale zendtijd in de periode '85 tot '03 liet eveneens een stijging zien.[109] Amerikaans

105 Dat (nieuws)media met name over het uitzonderlijke berichten is op zichzelf natuurlijk van alle tijden – vgl. in dit verband Hough 1996, p. 210 – het gaat dus vooral om een versterking van deze aan de media inherente geneigdheid.

106 De 'medialogica' heeft in Nederland in internationaal perspectief wat laat vaste voet aan de grond gekregen, mede door de relatief late opkomst van commerciële televisie en de lange tijd 'verzuilde' ideologische grondslag van de pers, zie RMO 2003, i.h.b. p. 19 e.v. en Brants en Van Praag 2006, i.h.b. p. 30 e.v..

107 Ze bijvoorbeeld Mason 2006b, p. 1, voor een conclusie na een internationale overzichtsstudie. Zie ook Dekker en Van der Meer 2007, p. 47, voor een gelijkluidend oordeel over het Nederlandse onderzoek.

108 Zie Reiner 2001. Uit een nadere analyse bleekt dat deze berichten naar hun inhoud ook steeds meer polariserend en stereotyperend zijn.

109 Pfeiffer, Windzio en Kleimann 2005, p. 267.

onderzoek schetst eenzelfde beeld.[110] Hoewel dus sprake lijkt te zijn van een internationale trend, ontbreken ter zake harde Nederlandse cijfers.[111]

Het niet-longitudinale onderzoek naar de inhoud van mediaberichtgeving laat steevast zien dat media overmatig aandacht hebben voor zeldzame criminaliteit – zoals geweld, seksuele delicten en levensdelicten – en minder voor alledaagse criminaliteit als vermogensdelicten.[112] Ook is meermaals aangetoond dat media zich graag bedienen van een beeldende, metaforische stijl van berichtgeving, waarin oorzaken van criminaliteit worden versimpeld en criminelen gedehumaniseerd.[113] Heel verrassend is dat natuurlijk niet. Tot slot bestaat er onderzoek naar de wijze waarop misdaad en straf in fictie wordt verbeeld. Uit dergelijke inhoudsanalyses zou over het algemeen het beeld naar voren komen dat daders en slachtoffers van criminaliteit vaak een 'hogere status' hebben dan in werkelijkheid het geval is, dat de politie vaak 'sympathiek' is, dat politiegeweld typisch met de mantel der liefde wordt bedekt en dat misdaad veel vaker dan in werkelijkheid wordt opgelost.[114]

Onderzoek naar correlaties tussen mediaconsumptie en punitieve attitudes wijst op een duidelijk verband.[115] Er bestaat eveneens een verband tussen punitieve attitudes en voorkeuren voor bepaalde soorten fictie.

---

110 Zo noemen Roberts e.a. 2003, p. 78 een verder niet terug te vinden Amerikaanse studie van '90 tot '99 waarin een toename op enkele televisiezenders (*ABC, NBC* en CBS) werd gemeten. Ook genoemd kan nog worden Amerikaans onderzoek (Chiricos, Eschholz, en Gertz 1997, p. 343) naar televisieberichtgeving (*NBC, CBS* en *FOX*) van januari 1992 tot 1994. De korte tijdspanne maakt de extreme toename (400%) in berichtgeving over criminaliteit moeilijk te interpreteren.

111 Boutellier (2011, p. 77) schrijft wel dat hij 'bij tijd en wijle klokt' hoeveel minuten het 'televisiejournaal' besteedt aan 'veiligheidgerelateerde onderwerpen'. Hij stelt dat dit 'vaak meer dan de helft' is. In alweer wat ouder onderzoek schrijft Pagano Mirani (1992, p. 128) na inzage in de 'NOS-archieven' dat sinds 1970 de berichtgeving over 'openbare processen' – en dan met name strafprocessen – steeds verder toeneemt.

112 Zie bijvoorbeeld een Ierse studie op basis van 2000 krantenartikelen: O'Connoll 1999, i.h.b. p. 196. Zie voor overzichtsstudies Casey en Mohr 2005, p. 146-147; Greer en Reiner 2012, p. 248-256. Zie voor recenter onderzoek uit Slovenië Ručman 2013. En zie voor de situatie in de VS het kwantitatieve gedeelte van Baranauskas 2018.

113 Zie Munro 1999, waarin ze zowel de geschreven pers als televisieverslaggeving inhoudelijk analyseert, alsmede het kwalitatieve gedeelte van Baranauskas 2018.

114 Vgl. in dit verband de overzichtsstudie van Greer en Reiner 2012, i.h.b. p. 254-256. Zie over de weergave van politiegeweld Donovan en Klahm 2015, p. 1265-1267. Zie over onderzoek naar 'Hollywood-discourse' over gevangenissen Mason 2006a. Uit dit laatste blijkt dat hierin hoofdzakelijk het 'mechanische' en 'dehumaniserende' van gevangenissen naar de voorgrond treedt.

115 Zie voor Duits onderzoek Pfeiffer, Windzio en Kleimann 2005, p. 269 e.v., i.h.b. p. 270. Zie voor Amerikaans onderzoek naar het verband tussen het kijken van (lokaal) nieuws en punitieve attitudes Kleck en Jackson 2017, i.h.b. p. 1587-1590; Intravia, Wolff, en Piquero 2017; Roche, Pickett en Gertz 2016; Baranauskas en Drakulich 2018, p. 694. Een uitzondering is Zweeds onderzoek: Demker e.a. 2008, i.h.b. p. 326. Hierin werd geen statistisch significant verband gevonden tussen het lezen van het grootste boulevardblad van het land (*Aftonbladet*) en gerapporteerde zorgen over de omvang van criminaliteit. Wel tussen het lezen van dit blad en het instemmend antwoorden op de vraag of voor sommige ernstige misdrijven de doodstraf ingevoerd zou moeten worden.

Mensen die in enquêteonderzoek punitief antwoorden houden vaker van het klassieke heldenepos, van een niet-geproblematiseerd onderscheid tussen goed en kwaad en van verhaallijnen waarin de macht zich integer gedraagt. Zij die minder punitief zijn hebben dan weer een voorliefde voor series en films waarin sprake is van subversieve machtsstructuren, corrupte overheden en fluïde overgangen tussen goed en kwaad.[116]

Dergelijk onderzoek naar de samenhang tussen kennis en mediaconsumptie zegt op zichzelf nog niks over een causaal verband. Experimenteel onderzoek is in deze context echter niet goed mogelijk. Mede daarom zijn wel enkele studies uitgevoerd die beogen een causaal verband via een omweg meer aannemelijk maken. In een eerste variant hiervan wordt aan respondenten zelf gevraagd waar zij denken dat zij hun kennis vandaan halen. In een Britse studie met die opzet gaf 80 procent van de respondenten aan dat de nieuwsmedia de belangrijkste informatiebron zijn voor kennis over 'policing'.[117] Een andere manier is door het elimineren van alternatieve verklaringen. Een voorbeeld is een Belgische studie waarin naast de 'cultivatietheorie' (de hypothese dat mediaconsumptie *leidt tot* angst voor misdaad) twee andere hypothesen die de correlatie zouden kunnen verklaren werden getoetst. Alleen voor de cultivatietheorie werd steun gevonden.[118]

Wellicht het meest overtuigend is een derde variant: onderzoek met een longitudinale opzet. Hiervan is in het kader van dit onderzoek één Amerikaans voorbeeld gevonden. In dit onderzoek zijn resultaten van Gallup-enquêtes, waarin mensen driemaal per jaar gevraagd werd wat zij als het grootste probleem van hun streek zagen, als uitgangspunt genomen. Het percentage dat hier 'misdaad' noemde is over een periode van tien metingen (dus ruim drie jaar), vergeleken met enerzijds misdaadstatistieken en anderzijds met misdaadberichtgeving in lokale nieuwsberichten. Het bleek dat de mate waarin misdaad als probleem werd genoemd niet gerelateerd was aan het eerste maar wel aan het tweede.[119]

---

116 Zie King en Maruna 2006, i.h.b. p. 23-27 voor een overzicht van hier niet besproken literatuur.

117 Aangehaald in Greer en Reiner 2012, p. 245. 20% noemde persoonlijke ervaring als eerste. In Nederlands onderzoek waarin gevraagd werd naar wat voor mensen de belangrijkste informatiebron was over *migratie,* antwoordde 74% 'algemene nieuwsprogramma's'. Mensen met een negatief beeld van migratie, zeiden bovendien vaker de informatie uit regionale of sociale media, de *Telegraaf* of het *AD* te halen. Zie Verhue en Nieuwenhuizen 2019, p. 39. Voor strafrechtelijke onderwerpen ontbreekt Nederlands onderzoek.

118 Van der Bulck 2004. De twee alternatieve hypothesen waren de *mood management*- en de *withdrawal*-hypothese, die kort gezegd inhouden dat mensen naar criminaliteit op tv kijken omdat zij toch al interesse hebben in dit soort series of juist omdat zij al bang waren voor misdaad vaker thuisbleven en juist daardoor meer tijd hadden voor het kijken naar deze programma's. Angst voor misdaad is natuurlijk niet hetzelfde als punitieve attitudes. De literatuur laat evenwel zien dat deze twee wel gecorreleerd zijn, zie Sprott en Doob 1997, p. 284–285.

119 Zie McCombs 2014, p. 24 e.v. Hij verwijst voor de herkomst van de data naar een niet-gepubliceerde dissertatie.

Het ging hiervoor steeds over traditionele media, hoofdzakelijk kranten en televisie. Het zou misschien verwacht kunnen worden dat meer onderzoek naar de relatie tussen internetconsumptie en denkbeelden over misdaad en straf zou bestaan. Dit onderzoek is echter schaars en dat wat er is, is niet bijzonder informatief. In twee Amerikaanse studies werd geen verband gevonden tussen internetgebruik en punitieve attitudes.[120] Het probleem met deze studies is dat zij internetgebruik beide uitsluitend kwantitatief maten; gezocht werd naar correlaties tussen punitieve attitudes en het aantal uur dat mensen op internet doorbrachten. Het lijkt op basis van deze studies nog steeds waarschijnlijk dat mensen die relatief veel tijd doorbrengen binnen de punitief getoonzette krochten van het internet, over het algemeen punitiever zijn dan mensen die juist elders in de digitale wereld grasduinen.[121] Dit maakt meteen duidelijk wat het cruciale verschil is tussen internet- en televisieconsumptie: internet laat mensen, althans in beginsel,[122] vrij om de informatie te zoeken die zij zelf willen.

### 4.6.4 Derde tussenconclusie

Het onderzoek uit het derde onderzoeksdomein verheldert de bevindingen uit de vorige twee domeinen op een aantal punten. Ten eerste suggereert het onderzoek naar groepskenmerken een zinvol onderscheid tussen drie groepen. Mensen uit de eerste groep zeggen de rechtspraak niet te vertrouwen en zijn bovendien ontevreden met de rechterlijke punitiviteit. Van deze groep kan worden aangenomen dat deze vatbaar is voor het punitief populistisch discours: een discours dat antagonistisch is jegens de professionele elite die werkzaam is in (de periferie van) de strafrechtspleging. Omdat onvrede over de rechtspraak bij deze groep sterk samenhangt met algemeen onbehagen en cynisme, lijkt het weinig realistisch te verwachten dat een andere publieksoriëntatie van de strafrechtspleging ertoe kan leiden dat deze groep zijn oordeel over de (straf) rechtspleging bijstelt. De tweede groep zegt desgevraagd de rechtspraak

120 Zie voor de eerste studie Roche, Pickett en Gertz 2016. Punitieve attitudes werden in deze studie geoperationaliseerd door een Likertschaal bestaande uit zeven items (p. 222). Zie voor de tweede studie Baranauskas en Drakulich 2018. In een andere eveneens Amerikaanse studie werd weliswaar een verband gevonden tussen internetgebruik en gepercipieerde politielegitimiteit, maar dit verband verdween nadat werd gecontroleerd voor persoonskenmerken, zie Intravia, Wolff en Piquero 2017, p. 969.

121 Zie de eerstgenoemde studie hierboven, waarin wel een interactie-effect werd gevonden tussen internetfrequentie en politieke ideologie (p. 228). Van dit laatste kan worden aangenomen dat dat ook van invloed is op waarheen iemand surft.

122 In dit verband vindt wel een en ander aan theorievorming plaats over de effecten van de 'informatieluchtbel' – een luchtbel van gelijkgestemde berichten ten gevolge van algoritmische sturing. Hoewel er vooralsnog geen empirisch onderzoek bestaat naar de eventuele effecten van algoritmische sturing op (praktische) toegang tot informatie over misdaad en straf, lijkt het met de effecten van deze luchtbel op algemene nieuwsconsumptie in Nederland wel mee te vallen. Zie hierover onderzoek in opdracht van het Commissariaat voor de Media: Moeller, Helberger en Makhortykh 2019.

wel te vertrouwen, maar is ontevreden over de punitiviteit die de strafrechtspleging aan de dag legt. Deze groep zal waarschijnlijk vatbaar zijn voor punitieve retoriek, maar niet voor antagonisme jegens de rechtspraak en dus niet voor een werkelijk populistisch geluid. De derde groep is ten slotte voor geen van beide gevoelig, want is over de gehele linie tevreden met de (straf)rechtspleging.

Een tweede, weinig verrassende conclusie is dat mensen zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin vertekende opvattingen hebben over misdaad en straf. Mensen overschatten de omvang van criminaliteit en veronderstellen dat dit gemiddeld genomen gewelddadiger is dan in werkelijkheid het geval is. Er zijn sterke aanwijzingen dat de onderliggende mensbeelden stereotypisch zijn. Ook bestaan misverstanden over (de zwaarte van) de strafexecutie. De publieke overtuiging dat de gevangenisstraf onnodig mild is en daarom niet afschrikwekkend werkt, suggereert, in combinatie met het feit dat mensen de gemiddelde recidive na een gevangenisstraf onderschatten, dat men onrealistisch hoge verwachtingen heeft van wat gevangenisstraf in speciaal en generaal preventieve zin vermag. De in de literatuur veelal theoretisch beredeneerde stellingname dat deze vertekende denkbeelden het gevolg zijn van de massamedia, wordt door het bestaande onderzoek niet ontkracht en er zijn aanwijzingen die dit causale verband in enige mate aannemelijk maken. Berichtgeving in geschreven en audiovisuele pers neigt in elk geval naar extremen en simplificaties; het lijkt er bovendien op dat dit in de afgelopen decennia zou zijn toegenomen.

## 4.7 Het vierde domein: alternatieven voor de enquête

Uit de resultaten van de eerste twee onderzoeksdomeinen blijkt onder meer dat een ruime meerderheid van het publiek in enquêteonderzoek aangeeft ontevreden te zijn over in het bijzonder de punitieve slagkracht van de strafrechtspleging, terwijl uit het derde domein volgt dat respondenten bij het invullen van deze enquêtes niet goed weten waar ze het over hebben. Mede tegen deze achtergrond kan het opkomen van het vierde onderzoeksdomein worden begrepen. Dit onderzoek deelt het kenmerk dat gebruik wordt gemaakt van andere – meestal meer complexe – onderzoeksmethoden dan de enquête.

Anders dan het enquêteonderzoek, dat vaak wordt uitgevoerd door onderzoek- of statistiekbureaus die de gemeten opinies kaal (dus zonder veel interpretaties) presenteren, is het hieronder te bespreken onderzoek meestal wel academisch van aard. In veel onderzoek zetten de onderzoekers zich af tegen de resultaten van enquêteonderzoek en nemen stelling in het debat over de 'ware aard' van publieke opinie, of laten hun resultaten uitmonden in een pleidooi voor hervormingen in de strafrechtspleging. Soms staat zelfs een rechtspolitieke agenda voorop. Diverse hervormingsvoorstellen (die in § 2.3 zijn besproken) steunen dan ook op het empirisch onderzoek dat hieronder wordt besproken.

In het hierna te bespreken empirisch onderzoek kunnen twee stromingen worden onderscheiden. De eerste bestaat uit onderzoek dat aanknoopt bij oordelen van burgers over delicternst (§ 4.7.1). Dit onderzoek heeft met name de voorstellen voor hervormingen van het materiële strafrecht beïnvloed.[123] In de tweede stroming is de belangstelling uitgegaan naar manieren waarop respondenten ertoe aangezet kunnen worden om beter na te denken over hun opinies. Dit onderzoek heeft vooral auteurs geïnspireerd die pleiten voor meer directe participatie van leken in het strafproces.[124] De laatste stroming wordt hieronder in twee vertakkingen uitgesplitst: een eerste gericht op opinies over de straftoemeting (§ 4.7.2), een tweede gericht op overige vragen (§ 4.7.3).

### 4.7.1 Onderzoek naar opinies over de straftoemeting: de rangordemethode

In de Amerikaanse literatuur bestaat een lange traditie van onderzoek naar opinies over delicternst ('crime seriousness').[125] Deze traditie is niet in de eerste plaats geboren uit zorg over een problematische relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht, maar werd – en wordt soms nog steeds – gerechtvaardigd als een noodzakelijke zijsprong in de empirie omdat met rechtstheoretische gezichtspunten alléén onvoldoende concrete aanknopingspunten voor de straftoemeting konden worden bepaald.[126] Op zoek naar houvast meenden enkele onderzoekers dat het oor bij de leek te luisteren moest worden gelegd.[127] Pas later is de gedachte erbij gehaald dat dit onderzoek ook van nut zou kunnen zijn om de overspannen relatie tussen publieke opinie en het strafrecht mee te verlichten. Deze wending in argumentatie wordt belichaamd door de voorstellen van Paul Robinson (zie hierover eerder § 2.3), in wiens werk het accent inmiddels geheel op het laatste ligt.[128]

De aanvankelijke onderzoeksmethode die binnen deze onderzoeksstroming werd gehanteerd was als volgt: respondenten kregen een serie

123 Zie hierover de voorstellen van Robinson in § 2.3.

124 Zie hierover de voorstellen van Beunders en het HiiL in § 2.2 en van Bibas en Dzur in § 2.3.

125 Het eerste onderzoek is waarschijnlijk Thurstone 1994, (oorspronkelijk uitgebracht in 1927).

126 De gangbare – utilistische en retributivistische – straftheorieën geven, zo is dan de gedachte, slechts buitengrenzen aan voor de straftoemeting, waarbinnen alsnog een weidse ruimte bestaat zonder richtinggevend normatief kader. Dit is ook in de Nederlandse strafrechtelijke literatuur een bekende gedachte, zie o.a. De Hullu 2018, p. 6.

127 Zie bijvoorbeeld Robinson 2013, p. 9.

128 Vreemd genoeg heeft dit onderzoek nooit echt aansluiting gevonden bij het – in de volgende subparagraaf te bespreken – onderzoek waarin de overspannen relatie wel van meet af aan centraal stond. Zo wordt er bijvoorbeeld zelden over en weer naar elkaar verwezen.

casusposities, waarna gevraagd werd voor elk van deze casus een strafmaat te bepalen. Al snel bleek dat dit geen hanteerbare resultaten opleverde. De oordelen die mensen geven over passende straffen zijn zo uiteenlopend, dat hier geen voor de straftoemeting bruikbare consensus uit af te leiden viel.[129] In relatief recent onderzoek is dit ook met Nederlandse respondenten aangetoond. Om een indruk te geven van de mate van spreiding: zelfs wanneer de meest milde en meest strenge 25 procent van de respondenten uit de resultaten werden geschrapt – en dus alleen naar de middelste 50 procent wordt gekeken – varieerde de straf die respondenten aangewezen achtten in een casuspositie over aanranding tussen de 8 en 181 dagen gevangenisstraf. Bij een casus over huiselijk geweld was dit tussen de 11 en 366 dagen en bij een casus over een autodiefstal tussen de 32 en 367 dagen.[130]

Het Amerikaanse onderzoek is zich, gelet op de onhanteerbaarheid van absolute oordelen, vanaf een zeker moment gaan richten op onderzoek naar oordelen over *relatieve* delicternst.[131] Het bleek namelijk dat respondenten het vaak wel eens waren over de volgorde die – op basis van ernst – tussen de verschillende casus moest worden aangebracht. Robinson heeft op deze bevinding zijn stelling gebaseerd dat er iets zou bestaan wat hij een 'core agreement on wrongdoing' noemt: een universele consensus over relatieve strafwaardigheid.[132] De kern van zijn redenering is dat voor een strafrecht dat recht doet aan de 'morele intuïties' van een rechtsgemeenschap, de straftoemeting geënt zou moeten zijn op deze universele consensus. De straffen die in de praktijk worden opgelegd, moeten dus ten opzichte van elkaar in die volgorde staan. Naar de Nederlandse context vertaald, zou zijn pleidooi kunnen[133] leiden tot het herdefiniëren van algemene leerstukken, delictsomschrijvingen en – uiteindelijk – sanctienormen en strafvorderingsrichtlijnen. Voor wat betreft de Amerikaanse situatie brengen zijn onder-

129 Blumstein en Cohen 1980, i.h.b. p. 234; Jacoby en Cullen 1998, i.h.b. p. 285. Vgl. ook Tonry 2005, p. 1263.

130 Ruiter e.a. 2011, p. 39-40.

131 Blumstein en Cohen 1980, i.h.b. p. 234; Jacoby en Cullen 1998, i.h.b. p. 285; Lee Hamilton en Rytina 1980, p. 1132; Thomas, Cage en Foster 1976, p. 114; Robinson 2013, p. 28-34.

132 Deze wel erg sterke claim lardeert hij onder meer met bespiegelingen over de evolutionaire voordelen hiervan (zie i.h.b. p. 35-62, in Robinson 2013). Dat blijft hier buiten beschouwing.

133 In de Nederlandse literatuur ontstaat soms verwarring over de implicaties van Robinsons redenering. Van belang is dat zijn verhandelingen geënt zijn op de Amerikaanse situatie en daarom niet zomaar te transponeren naar de Nederlandse situatie. Dit vanwege de ruime straftoemetingsruimte in Nederland, waarmee binaire (kwalificatie)beslissingen kunnen worden genuanceerd. Dit geldt ook voor 'geobjectiveerde gevolgen'. Dat burgers in geval van het intreden van onbedoelde gevolgen een relatief hogere straf willen (zie p. 385-393 in Robinson 2013), impliceert daardoor niet dat zij hiervoor hogere straffen willen dan nu al de Nederlandse praktijk is. Uiteindelijk gaat het Robinson om de opgelegde straffen in de praktijk.

zoeksbevindingen hem in elk geval tot kritiek op uiteenlopende vormen van Amerikaanse 'crime control'-wetgeving.[134]

Er valt een en ander op de redenering van Robinson af te dingen. Een eerste probleem is dat de 'kern van overeenstemming' – zo geeft Robinson zelf ook toe – maar een beperkte omvang heeft. Mensen plaatsen delicten die in de sfeer liggen van geweld, diefstal en bedrog inderdaad in eenzelfde volgorde van ernst.[135] Maar ten aanzien van delicten in de sfeer van onder meer abortus, alcohol, drugs en zeden worden burgers het (ook) over de rangorde niet meer eens.[136] Belangrijk is bovendien dat het onderzoek naar zo'n 'kern van overeenstemming' alleen in Amerikaans onderzoek is aangetoond en dit in Nederland dus misschien anders uitpakt. Dit geldt zowel voor welke delicten binnen de 'kern' vallen en welke in de periferie, als voor de daaraan voorafgaande vraag of hier überhaupt wel zo'n kern kan worden aangetroffen. Het meest ingewikkelde punt aan de redenering van Robinson – dat hij opmerkelijk genoeg zelf ontwijkt – is dat de ordinale rangordes vroeg of laat moeten worden omgezet in *absolute* straftoemetingsbeslissingen.[137] Uiteindelijk is natuurlijk onvermijdelijk dat, ook als de rangorde in relatie tot andere delicten wordt geëerbiedigd, besloten moet worden of iemand voor bijvoorbeeld een autodiefstal 32 of 367 dagen gevangenisstraf moet krijgen. Het lijkt onontkoombaar dat, wat de beslissing in een concreet geval ook zal zijn, het overgrote deel van het publiek dan alsnog ontevreden zal zijn met de materiële uitkomsten.[138] En zo valt er nog wel meer op zijn betoog af te dingen.[139]

De studies uit deze onderzoeksstroming zijn voor de Nederlandse context vooral interessant voor initiatieven waarbij burgers geraadpleegd worden in het kader van het strafvorderingsbeleid (bijvoorbeeld door

134 Van belang is met name 'crime control' wetgeving die dwingende straffen voorschrijft. Voorbeelden zijn *felony murder-*, *strict liability-* en drugswetgeving. Dit leidt in de praktijk tot straffen die veel hoger zijn – en wanneer alles op volgorde wordt gelegd: een hogere rangorde innemen – dan gerechtvaardigd kan worden op basis van de rangordes die burgers aanbrengen. Zie p. 120-128, voor een deelstudie waarin Robinson burgers twaalf 'crime control' en twaalf andere casus op volgorde laat leggen en de resultaten vergelijkt met de praktijk (waarvoor hij een jurisprudentieanalyse uitvoert).

135 Alle delicten die in de hierboven genoemde studies genoemd zijn vallen hierbinnen. Zie p. 30-34 en 75 in Robinson 2013.

136 Robinson 2013, p. 65-69.

137 Robinson wil dat 'omzetten' (van ordinale naar kardinale proportionaliteit) door experts laten doen en dus niet door het publiek (zie eerder § 2.3). Die experts zouden zich wel moeten houden aan de door leken opgestelde volgordes.

138 Vgl ook Tonry 2005, p. 1263.

139 Problematisch is in het bijzonder hoe Robinson wil omgaan met delicten buiten de kern. Robinson heeft hier uiteenlopende gedachten over, die variëren van publiekscampagnes (opmerkelijk genoeg wil Robinson ten aanzien van bepaalde delicten het publiek juist weer *aanleren* wat de 'juiste' opinie is) en decriminalisering (zo pleit Robinson voor een striktere scheiding tussen strafrecht en civiel recht en voor afschaffing van strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen). Daar wordt hier verder niet op ingegaan.

middel van de burgerfora en enquêtes van het OM). Een eerste relevante les die in dat verband uit het voorgaande kan worden getrokken, is dat het niet veel zin heeft om burgers om oordelen te vragen over absolute strafhoogtes. Dit zal immers onvermijdelijk tot een zeer uiteenlopende verspreiding in antwoorden leiden. Onderzoek naar de relatieve strafwaardigheid van verschillende delicten zou hier een mouw aan kunnen passen – zij het dat dit dan uiteindelijk moet worden omgezet in absoluut geformuleerde straftoemetingsrichtlijnen en op dat moment de vraag gesteld kan worden wat men hier nog mee opschiet. Een tweede relevante les kan zijn dat het mogelijk zinvol is om ook in Nederland te zoeken naar een kern van overeenstemming. Natuurlijk resteren hoe dan ook nog bezwaren van meer principiële aard, als men de methode-Robinson werkelijk zou willen overwegen.[140]

### 4.7.2 Variëren met informatie: onderzoek naar opinies over de straftoemeting

In een volgende verzameling onderzoek is het over een andere boeg gegooid. Dit onderzoek deelt het kenmerk dat respondenten worden gestimuleerd om in meer of mindere mate na te denken voor zij hun opinie geven. Aanvankelijk werd vooral onderzocht wat er met opinies gebeurde wanneer mensen meer informatie kregen. Later is ook gevarieerd met 'deliberatie': het stimuleren van overleg en kritische gedachtevorming tussen burgers onderling. Veruit het meeste van dit type onderzoek is gericht op de straftoemeting. Dat komt in deze subparagraaf aan de orde. In de hiernavolgende subparagraaf is aandacht voor andere, meer beleidsmatige onderwerpen.

Het oudste onderzoek waarin het effect van informatie op de opinies van mensen werd aangetoond, is gepubliceerd in 1984.[141] In dit onderzoek werden drie groepen vergeleken: een eerste kreeg een korte beschrijving van een strafzaak, een tweede een lange beschrijving en een derde groep kreeg alleen een krantenbericht. Daarna werd aan de deelnemers verteld welke straf in die zaak was opgelegd en gevraagd om hierover een mate van tevredenheid uit te drukken. De respondenten die alleen het krantenbericht hadden gelezen waren het minst tevreden; de respondenten die de lange beschrijving hadden gekregen het meest. In vergelijkbaar, Nederlands onderzoek bleek enkele jaren later dat de lengte van een casus uitmaakt

140 Een principieel bezwaar kan zijn dat juist tegenwicht zou moeten worden geboden aan opvattingen van burgers die kennelijk de strafwaardigheid van een bepaald delict nog niet voldoende inzien (vgl. Knigge 2006, p. 236); een ander principieel bezwaar zou in beeld kunnen komen wanneer burgers gewicht toekennen aan onbedoelde gevolgen, in welk geval een relatief hoge straf op morele (retributieve) gronden moeilijk te verdedigen zou vallen. Vgl. Van Dijk 2017, p. 527.

141 Doob en Roberts 1984.

voor de acceptatie van de taakstraf.[142] Vergelijkbaar onderzoek nadien heeft steeds overeenkomstige resultaten opgeleverd.[143] Niet alleen de lengte van een casuspositie maakt uit, ook de al dan niet begrijpelijke formulering hiervan. Nederlands onderzoek naar de acceptatie van PROMIS-vonnissen laat zien dat respondenten die dit type vonnissen lezen het vaker eens zijn met de uitspraak van de rechter dan respondenten die het klassiek geformuleerde vonnis lazen.[144]

Hetzelfde informatie-effect doet zich voor als niet om een tevredenheidsoordeel over een opgelegde straf wordt gevraagd, maar aan respondenten gevraagd wordt om zelf een straf te bepalen. In Nederlands onderzoek uit 2006 zijn straftoemetingsoordelen van rechters vergeleken met oordelen van burgers.[145] In drie casus werd aan respondenten gevraagd om op basis van een realistisch, twintig pagina's tellend strafdossier een beslissing over de strafmaat te nemen.[146] Een andere groep kreeg een 'neutraal' krantenbericht over diezelfde casus.[147] De niet verrassende uitkomst was dat de respondenten die het krantenbericht hadden gelezen gemiddeld een zwaardere straf passend vonden dan zij die het dossier hadden gelezen. Niettemin waren in dit onderzoek de leken die op basis van een compleet dossier oordeelden nog altijd punitiever dan de groep rechters die op basis van datzelfde dossier had geoordeeld.[148] In soortgelijk, Schots onderzoek werd dit beeld bevestigd, met dien verstande dat het verschil tussen rechters en leken hier zelfs geheel lijkt te zijn verdampt,

142 Van der Laan 1993. Om het effect van informatie te meten gaf hij respondenten zeven keer of een korte of een lange gevalsbeschrijving van een misdrijf. De lange gevalsbeschrijving voorzag in aanvullende informatie over zowel het misdrijf als de dader. Hierna werd aan burgers gevraagd in welke mate zij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf passend achtten, of juist een alternatieve straf zoals een taakstraf. De steun voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf nam af en de steun voor alternatieven, waaronder de taakstraf, toe als een meer informatie bevattende gevalsbeschrijving werd gegeven.

143 Zie voor een recent onderzoek met een vergelijkbare opzet Leclerc e.a. 2018, i.h.b. p. 483.

144 De Groot-Van Leeuwen e.a. 2011, p. 111. In dit onderzoek werden van twee vonnissen twee varianten (PROMIS en klassiek) aan twee vergelijkbare groepen voorgelegd. De groep die de PROMIS-vonnissen las bleek het in beide gevallen vaker eens met de rechtbank, al was ook beide keren de groep die het oneens was iets groter geworden. Met name de groep die het vonnis niet zei te begrijpen was geslonken.

145 De Keijser, Van Koppen en Elffers 2006.

146 Het ging om respectievelijk een lichte mishandeling, een zware mishandeling en een woninginbraak. Zie p. 13 e.v..

147 Daarnaast werd aan een groep ook nog een niet-neutraal krantenbericht voorgelegd. Dat blijft hier verder buiten beschouwing.

148 De Keijser, Van Koppen en Elffers 2006, p. 34-36.

hetgeen mogelijk het gevolg is van het feit dat burgers ook nog onderling mochten overleggen.[149]

Nederlands onderzoek uit 2008 ging nog een stap verder. In dit onderzoek werd niet gewerkt met nagebootste vignetten, krantenberichten of dossiers, maar vormden groepen burgers 'schaduwrechtbanken' tijdens echte zittingen van de Rechtbank Utrecht.[150] Bij in totaal negen strafzittingen werden twee groepen – een modaal en een hoger opgeleide groep – op een voor de verdachte onzichtbare wijze opgesteld in de zittingszaal. De groepen kregen daarbij ook de beschikking over de volledige procesdossiers. Ook hoorden zij – net als de rechtbank – de strafeis van de officier van justitie.[151] Na afloop werd aan de schaduwrechtbanken gevraagd om, als waren zij een echte rechtbank, tot een bewijs- en strafmaatbeslissing te komen. Van dit deliberatieve proces werden transcripties gemaakt. De belangrijkste uitkomst was dat onder deze condities burgers ongeveer even zwaar straften als de professionele rechters in diezelfde zaken daadwerkelijk hadden gedaan. Er was bovendien geen verschil tussen de hoogopgeleide en de modaal opgeleide groep.[152] Ook voor dit onderzoek geldt dat vergelijkbare resultaten zijn gevonden in internationaal onderzoek.[153]

In de afgelopen jaren zijn nog tal van variaties op dit type onderzoek uitgevoerd. In al deze onderzoeken is het informatie- en deliberatie-effect steeds opnieuw aangetoond. Hoewel ieder onderzoek nog wel iets toevoegt, leveren de nieuwe onderzoeken daarom niet werkelijk verrassende resul-

149 Hutton 2005. In dit onderzoek werden aan 86 respondenten, verdeeld over tien focusgroepen, twee casus voorgelegd. Beide focusgroepen kregen twee delictscenario's te lezen: diefstal uit een woning en verboden wapenbezit. Eerst kregen de respondenten een beknopte beschrijving van het delict, waarna een eerste keer aan de respondenten – individueel – werd gevraagd een wenselijke straf te noemen. Daarna werd aanvullende informatie verstrekt, die voor beide casus hoofdzakelijk uit verzachtende omstandigheden bestond. Deze informatieverstrekking miste geen doel: zowel ten aanzien van de inbraak als ten aanzien van het wapenbezit oordeelden de respondenten bij het tweede scenario aanmerkelijk lichter dan bij het eerste scenario (zie p. 249). Helaas is er in deze studie voor gekozen de uitkomsten alleen in kwalitatieve formuleringen op te schrijven, waardoor de getalsmatige verschillen, voor zover die wel beschikbaar waren, de lezer worden onthouden. Door deze kwalitatieve formulering is ook het verschil tussen leken en rechters niet in kwantitatieve zin inzichtelijk.

150 Wagenaar 2008.

151 Wagenaar 2008, p. 13-14.

152 Wagenaar 2008, p. 20-21. De schaduwrechtbanken straften iets zwaarder dan de echte rechtbank. Wel trad een klein verschil op bij de bewijsbeslissing: de burgerjury's achten iets vaker onderdelen van de tenlastelegging bewezen. Wanneer daarvoor wordt gecorrigeerd, is de conclusie zelfs dat de lekenjury's iets lichter straften dan de echte rechters.

153 Interessant is in dit verband grootschaliger Australisch onderzoek waarin aan echte juryleden, na het uitspreken van een oordeel over de schuld (waarna, zoals gebruikelijk, een rechter, de echte straftoemetingsbeslissing nam), ook om een wenselijke straftoemetingsbeslissing werd gevraagd. De uitkomst was dat in 52 procent van de gevallen (N=168) de straf die de juryleden (N=698) aangewezen achtten lager was dan de rechters in werkelijkheid oplegden. Zie Warner en Davis 2012.

taten meer op.[154] Het bestaan van een deliberatie- en informatie-effect staat in de wetenschappelijke literatuur inmiddels dan ook buiten kijf.[155] Dit levert de conclusie op dat de punitiviteit van burgers dus niet een vaststaand gegeven is, maar iets is dat, gebruikmakend van bepaalde methoden van onderzoek, (grotendeels) kan worden ontmanteld. De vaak veronderstelde punitiviteitskloof tussen het publiek en de strafrechtspleging *kan* dus grotendeels worden geslecht. Misschien geldt dit niet voor alle soorten strafzaken; op basis van het bestaande onderzoek is het aannemelijk dat het moeilijker zal zijn bij zeden- of geweldsmisdrijven.[156] Mogelijk geldt dit ook voor delicten met ongewilde maar wel intredende gevolgen (gedacht kan onder meer worden aan verkeerszaken).[157] Het is echter net zo goed mogelijk dat de kloof ook hier dicht kan, mits maar voldoende werk wordt gemaakt van het informeren en doen delibereren van het publiek.

Opvallend is intussen wel dat in deze onderzoeksstroming de spreiding in de oordelen van leken – anders dan in de in de vorige subparagraaf besproken stroming – niet wordt geproblematiseerd. In sommige onderzoeken wordt de mate waarin oordelen van respondenten uiteenlopen niet

154 Genoemd kan hier nog worden Fins onderzoek: Kääriäinen 2018. In dit onderzoek kregen 1251 respondenten fictieve casus voorgelegd en werd hen gevraagd een passende straf te noemen. In plaats van te variëren met informatie, werd de kennis van respondenten over het stelsel van strafrechtspleging gemeten door hen eerst tien stellingen voor te leggen (p. 415-416). Tussen de gemeten kennisniveaus en de 'opgelegde' straffen bleek een sterk verband te bestaan (p. 417). Ook relevant is Zweeds onderzoek, Jerre 2014. In dit vignetteonderzoek werd aan respondenten niet alleen de mogelijkheid geboden de straftoemeting uit te drukken in een keuze voor één sanctiemodaliteit, maar werd hen ook de mogelijkheid van combinaties met maatregelen geboden. De niet verrassende conclusie was dat als respondenten de keuze hadden uit een breder sanctiepalet, over het algemeen voor lagere gevangenisstraffen werd geopteerd.

155 In een overzichtsstudie uit 2005 kwamen Roberts en Hough al voorzichtig tot deze conclusie (2005b, p. 78–79). Nadien is het steeds duidelijker geworden. Vgl. De Keijser 2014, i.h.b. p. 104-107; Indermaur 2008, p. 52-53; Roberts en De Keijser 2014, p. 490; Varma en Marinos 2013, p. 558; Thielo e.a. 2016, p. 143.

156 In het onderzoek van Wagenaar (met name 'zaak 5' en 'zaak 7') is weliswaar ook in twee casus met een (bescheiden) geweldselement een opinie verkregen die niet wezenlijk afweek van het uiteindelijke oordeel van de rechtbank, maar voor deze studie geldt dat respondenten ook wel in een zeer sturende omgeving werden geplaatst – niet in de laatste plaats doordat zij ook de strafeis van de officier van justitie te horen kregen. Voor het Australische juryonderzoek geldt bijvoorbeeld al dat in geweld- en zedenzaken de jury relatief punitief was. In de totstandkoming van Engelse *sentencing guidelines* voor zedenmisdrijven bleek iets soortgelijks. De mening van het publiek werd hier gepeild door gebruik te maken van discussiegroepen en diepte-interviews, dit lijkt dus veel gelegenheid te bieden voor informatie-uitwisseling en deliberatie. Deze consultatie leidde uiteindelijk niettemin tot hogere strafindicaties. Zie hierover Ashworth 2008, p. 116–118.

157 Noch het onderzoek van Wagenaar, noch het Australische jury-onderzoek voorzien in een zaak waarin ongewilde maar wel intredende gevolgen aan de orde zijn. In Nederlands onderzoek waarin geen informatiecomponent was opgenomen, viel wel op dat leken vele malen zwaarder straffen in verkeerszaken waarin onbedoelde gevolgen intreden dan in zaken waarin dat niet gebeurt. Zie Ruiter e.a. 2011, p. 37-39.

eens gerapporteerd,[158] in andere wordt de spreiding wel getoond maar niet geproblematiseerd.[159] Het lijkt er overigens wel op dat het verstrekken van informatie de spreiding kan doen afnemen.[160]

### 4.7.3 Variëren met informatie: opinieonderzoek naar beleidsmatige vragen

Van het hierboven beschreven onderzoek kan onderzoek worden onderscheiden waarin niet naar opinies over de straftoemeting, maar naar opinies over andere onderwerpen wordt gevraagd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het peilen van steun voor bepaalde sanctiemodaliteiten of -doeleinden. Ook binnen dit onderzoek is veel gevarieerd met het geven van informatie en het bieden van gelegenheid tot deliberatie. Dit onderzoek valt door de veelheid aan onderwerpen minder makkelijk te ordenen. Bovendien bestaat er geen Nederlands onderzoek. Heel belangrijk is dit niet, want in al dit onderzoek bleek, steeds opnieuw, in verschillende landen en ten aanzien van verschillende onderwerpen, dat respondenten minder punitief worden indien zij worden voorzien van meer informatie en nog milder indien ook gelegenheid tot deliberatie wordt geboden. Hieronder wordt eerst het onderzoek waaruit het informatie-effect blijkt besproken, daarna is aandacht voor studies met een deliberatie-component.

Uit een grote internationale overzichtsstudie, blijkt dat het draagvlak voor de taakstraf als instituut[161] afhangt van de hoeveelheid informatie die wordt gegeven.[162] Hetzelfde geldt voor de publieke steun voor voorwaardelijke strafmodaliteiten,[163] net als voor het draagvlak voor voorwaardelijke invrijheidsstelling.[164] Ook voor wat betreft het onderzoek naar

158 Zie bijvoorbeeld Doob en Roberts 1984; Hutton 2005; Warner en Davis 2012, die alleen gemiddeldes rapporteren.

159 Vgl. De Keijser, Van Koppen en Elffers 2006. Op p. 34 is de standaarddeviatie te zien in een figuur (figuur 2), maar hier wordt in de tekst niet op terugkomen.

160 Vgl. opnieuw de hierboven bedoelde figuur op p. 34 in De Keijser, Van Koppen en Elffers 2006. Op de relevantie van deze spreiding wordt later (in het bijzonder in hoofdstuk 9) nog teruggekomen.

161 Het gaat hier om onderzoek waarin gevraagd is of mensen de taakstraf als zodanig een acceptabele afdoeningswijze vinden. Het gaat dus niet om straftoemetingsvragen in individuele (fictieve) zaken, zie daarvoor de vorige subparagraaf.

162 Roberts 2002. In Nederlands onderzoek (Ruiter en Tolsma 2010, p. 32) is ook de conclusie getrokken dat het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf niet problematisch is, maar in dit onderzoek is niet gevarieerd met informatie en hieruit kan dus ook geen informatie-effect worden afgeleid.

163 Zie voor Canadees onderzoek Sanders en Roberts 2000. Opnieuw geldt dat in het enige Nederlandse onderzoek ter zake niet gevarieerd wordt met de hoeveelheid informatie. In Aarten 2014, p. 49 e.v., wordt wel het algemeen draagvlak voor 'suspended sentencing' gemeten, door de stelling voor te leggen 'all-in all, I am in favour of suspended sentencing' (de uitkomst was een gemiddelde van 2,99 op een vijfpuntsschaal, SD 1,04).

164 Roberts en Hough 2005b, p. 104.

minimumstraffen moeten we het – bij gebrek aan Nederlands onderzoek[165] – doen met internationaal onderzoek. Het beeld is steeds hetzelfde. Uit Amerikaans en Australisch onderzoek bleek dat informatieverstrekking de steun voor minimumstraffen zeer sterk doet afnemen.[166] Hetzelfde geldt voor opinieonderzoek naar de *three strikes: you're out*-wetgeving. In een klassieker uit het opinieonderzoek bleek eerst, toen in abstracte bewoordingen aan de respondenten werd gevraagd of zij deze wetgeving steunden, bijna 90 procent dit te doen. Toen vervolgens aan diezelfde mensen een casus werd voorgelegd waarin aan de bewuste regeling toepassing moest worden gegeven, vond slechts zeventien procent van de respondenten de straf acceptabel.[167] En zo is er nog meer onderzoek waarin – keer op keer – een informatie-effect is aangetoond.[168] Dit effect heeft steeds dezelfde richting: steeds oordelen mensen minder punitief, steunen zij vaker bepaalde sanctiemodaliteiten gericht op re-integratie en keuren zij vaker modaliteiten af die vooral bestaan uit hard en dwingend straffen.

Opinieonderzoek waarin deelnemers niet alleen worden voorzien van informatie, maar ook worden aangemoedigd tot deliberatie is – zeker als het gaat om meer beleidsmatige vragen – ingewikkelder (en kostbaarder) om op te zetten. Anders dan in onderzoek waarin het om de straftoemetingsvraag gaat – waarvoor respondenten op de rechtbank kunnen worden uitgenodigd – bestaat hiervoor immers geen natuurlijke omgeving waar burgers bij elkaar kunnen komen. Waarschijnlijk bestaan daarom maar enkele voorbeelden. De belangrijkste vond plaats in Manchester in 1994.[169]

---

165 Volgens Lindeman (2011) zou uit een peiling van Maurice de Hond van 19 september 2010 zijn gebleken dat een 'overgrote meerderheid' minimumstraffen zou steunen. Deze peiling is in dit onderzoek niet teruggevonden. Het lijkt niet waarschijnlijk dat in dit onderzoek is gevarieerd met de hoeveelheid informatie.

166 Roberts 2003b, p. 494-495. In dit onderzoek noemde 38 procent van de mensen zich bij aanvang van het onderzoek tegenstander van minimumstraffen (61 procent noemde zich voorstander). Nadat aan deze mensen het argument werd voorgelegd dat ongelijke misdrijven zo gelijk zouden moeten worden bestraft nam het percentage tegenstanders toe tot 61 procent en nadat een voorbeeld was gegeven van een schrijnende drugszaak waarin deze minimumstraf daadwerkelijk zou moeten worden opgelegd steeg het verder tot 72 procent. Zie voor het Australische onderzoek p. 495–496.

167 Applegate e.a. 1996.

168 Zie bijvoorbeeld Roberts e.a. 2012, i.h.b. op p. 1082-1085, over de invloed van het informatie-effect op steun voor de Britse praktijk van lekenrechtspraak en de (daarbij gehanteerde) *sentencing guidelines*; en zie voor de invloed van het informatie-effect op publieke steun voor levenslange gevangenisstraf zonder kans op vervroegde vrijlating als alternatief voor de doodstraf in het jeugd- en adolescentenstrafrecht Kubiak en Allen 2011 Resultaten vanaf p. 504.

169 Er zijn over deze peiling meerdere publicaties verschenen: Hough en Park 2002; Luskin, Fishkin en Jowell 2002.

Ongeveer driehonderd[170] mensen kwamen daar een weekend bijeen. Voorafgaand aan de bijeenkomst werd aan de deelnemers gevraagd om, bij wijze van eerste meting, in een enquête over ruim vijftig stellingen hun mening te geven.[171] Tijdens het weekend werden in kleinere groepen allerlei discussiebijeenkomsten georganiseerd, die onder leiding stonden van hiervoor getrainde *moderators.* Ook waren er plenaire sessies waarbij politici, mensen uit de strafrechtspraktijk, academici en een ex-gedetineerde presentaties gaven en vragen beantwoordden. Na afloop van het weekend kregen de deelnemers dezelfde stellingen voorgelegd die zij voor het weekend hadden gekregen. Op ruim driekwart van de stellingen werd significant minder vaak in punitieve richting geantwoord.[172] Opmerkelijk was bovendien dat deze resultaten beklijfden: uit een vervolgonderzoek bleek dat de respondenten tien maanden later weliswaar iets punitiever waren dan direct na afloop van de studie, maar nog altijd aanzienlijk minder dan voor het weekend.[173]

Dergelijk grootschalig onderzoek is nooit meer herhaald. Enkele meer kleinschalige onderzoeken wijzen wel in dezelfde richting. Zo is recent in Australië onderzoek gedaan waarin respondenten, na het afnemen van een instaptoets, eerst door middel van een filmpje werden geïnformeerd en daarna in discussie gingen. Zij bleken achteraf minder punitief en spraken vaker steun uit voor alternatieven voor de gevangenisstraf.[174] Anders dan bij het project uit Manchester bleken de opinieveranderingen in dit onder-

170 Afgaande op Luskin Fishkin en Jowell 2002, p. 463, waren er 301 aanwezigen. In Hough en Park 2002, p. 166, houden de auteurs het op 297. Zie over de wijze van werving uitgebreider Luskin Fishkin en Jowell 2002, p. 463–464.

171 Deze stellingen varieerden van steun voor procedurele rechten, de doelen en lengte van straf, oorzaken van criminaliteit en de wijze waarop de politie zijn werk zou moeten doen. Stellingen uit de eerste categorie hadden bijvoorbeeld betrekking op de *blackstone ratio* en bewijsminima, het zwijgrecht en de onschuldpresumptie. Stellingen uit de tweede gingen deels over economische, deels over sociale factoren. Stellingen over straffen gingen deels over of in het algemeen zwaarder gestraft moest worden, deels over of hiermee alleen straf of ook 'reform' beoogd moest worden en deels over aanpalende kwesties als steun voor de doodstraf en levenslang. Met betrekking tot de politie werd de stelling voorgelegd dat er meer 'blauw op straat' zou moeten zijn en de politie vuurwapens zou moeten dragen. Zie uitgebreider Luskin Fishkin en Jowell 2002, p. 468-469.

172 Hough en Park 2002, p. 170; Luskin Fishkin en Jowell 2002, p. 468-469.

173 Hough en Park 2002, p. 170.

174 Mackenzie e.a. 2013. Verspreid over drie locaties kwamen hiervoor in totaal 39 respondenten bijeen. De studie richtte zich op drie onderwerpen, door de onderzoekers gegroepeerd in 'confidence in sentencing', 'punitiveness' en 'acceptance of alternatives to imprisonment'. Voor de eerste werd geen effect gevonden. Op het filmpje dat werd getoond was een expert te zien die een inleiding op het onderwerp gaf. De bedoeling was nadrukkelijk dat deze voorlichting niet gekleurd was (dus niet voorsorteerde op meer of minder punitieve oordeelsvorming).

zoek echter nauwelijks te beklijven.[175] Ten slotte kan nog een telefonisch onderzoek genoemd worden, waarin respondenten eerst schriftelijke informatie kregen toegestuurd en hier vervolgens over de telefoon – bij wijze van deliberatieve component – over werd doorgesproken met een onderzoeker.[176] Ook in dit onderzoek bleek dat mensen door dit 'delibereren' milder werden.[177] Ook hier bleek het effect echter maar beperkt duurzaam.[178]

Het bestaan van een informatie- en deliberatie-effect is dus, ook voor onderwerpen die niet met de straftoemeting van doen hebben, in verschillende situaties vastgesteld. Een kanttekening die bij het bestaan van een deliberatie-effect in deze context nog wel gemaakt moet worden, is dat in het in deze paragraaf besproken onderzoek steeds niet duidelijk is wat het effect is van informatieverstrekking – daarvan is in al deze studies immers ook sprake – en wat het additionele effect is van deliberatie. Omdat ten aanzien van opinies over de straftoemeting wel een geïsoleerd deliberatie-effect is vastgesteld (zie daarvoor de vorige subparagraaf), lijkt het bestaan hiervan echter ook in deze context wel aannemelijk. De voornaamste tegenstrijdigheid in het onderzoek betreft het al dan niet beklijven van 'mildere' opinies. De meest waarschijnlijke verklaring voor het feit dat dit in de Manchester-studie wel, maar in de Australische onderzoeken niet gebeurde, is wellicht dat het aanleren van nieuwe opinies een serieuze investering van tijd en moeite vergt.[179]

### 4.7.4 Vierde tussenconclusie

Het onderzoek uit het vierde onderzoeksdomein produceert bevindingen die de resultaten van de eerste domeinen verder nuanceren. Met name de bevinding dat het van een ruime meerderheid van het publiek wel een stuk punitiever mag, lijkt door de bevindingen uit dit domein te worden ondergraven. De hiervoor als eerste beschreven stroming (§ 4.7.1) doet

175 Mackenzie e.a. 2013, p. 755-756. In deze studie is gekozen voor drie testmomenten waarop de respondenten gevraagd werd een vragenlijst in te vullen: vooraf, direct na afloop en zes maanden na de studie. Bij het laatste meetmoment waren de deelnemers alweer vrijwel op dezelfde niveaus als bij het eerste.

176 Indermaur e.a. 2012. Dit betrof een tweede deelproject waar ook de vorige studie onderdeel van was (zie voor een algemene introductie op dit project Mackenzie e.a. 2012). De gehanteerde vragenlijsten (met drie deelonderwerpen) zijn dan ook grotendeels hetzelfde. In het telefonische onderzoek was een in kwantitatieve zin grotere opzet mogelijk. Een experimentele groep van 696 respondenten en een controlegroep bestaande uit 844 respondenten nam deel aan het onderzoek.

177 Zowel voor wat betreft vertrouwen in straftoemeting, punitiviteit als het accepteren van alternatieven voor gevangenschap, werd de mening van de respondenten significant minder punitief. Zie Indermaur e.a. 2012, p. 158.

178 Bij een meting negen maanden na het onderzoek waren de effecten vrijwel verdampt. Alleen bij de laatste twee thema's was sprake van een klein significant verschil ten opzichte van de controlegroep, zie Indermaur e.a. 2012, p. 158-159.

179 En dan nog is niet gezegd dat de veranderde opinies tot in lengte van jaren beklijven, de laatste meting in het Manchester-onderzoek was immers (al) na tien maanden.

dit door aan te tonen dat oordelen van burgers over hoe het wel moet in absolute zin zo verspreid zijn, dat hier geen zinnig kompas in te zien is. De tweede stroming, besproken in subparagraaf 4.7.2 en 4.7.3, laat zien dat – mits respondenten maar voldoende worden aangezet tot het overdenken van hun opinies – opinies kunnen worden gemeten die niet wezenlijk verschillen van de hedendaagse praktijk van de strafrechtspleging. Hoewel onduidelijk blijft of de kloof helemaal gedicht kan worden, kan deze in elk geval grotendeels worden geslecht. De meest prangende vraag is echter of de aldus gemeten opinies ook de 'werkelijke' opinies zijn. Of deze opinies dus, in andere woorden, de latente opinies zijn die door traditioneel enquêteonderzoek onterecht worden gemist. Dit is een vraag die zich niet gemakkelijk laat beantwoorden. Hierop wordt in de conclusie van dit hoofdstuk teruggekomen (§ 4.9.1).

## 4.8 Het vijfde domein: opinieonderzoek met minimale manipulatie

Bij al het hiervoor besproken onderzoek ging het steeds om operationaliseringen waarin duidelijk in de sociale werkelijkheid werd ingebroken. Gebleken is dat dit invloed heeft op de resultaten. Enquêtes provoceren opinies die mensen lang niet altijd daarvoor al hadden – en dit geldt uiteraard al helemaal voor operationaliseringen waarbij het juist de bedoeling is dat mensen tijdens het onderzoek een mening vormen. Met name om die reden is het interessant om onderzoek te bekijken waarin slechts minimaal aan respondenten wordt getrokken.

Het meest interessante onderzoek in dit verband is dat waarin de opzet van een traditionele enquête als het ware wordt omgekeerd. In het prototype van de enquête krijgen respondenten gesloten vragen of stellingen voorgelegd, met een beperkt aantal antwoordmogelijkheden. In de omgekeerde variant hiervan wordt aan respondenten gevraagd wat zij de belangrijkste problemen van deze tijd vinden. De resultaten, die dan natuurlijk verschillen van respondent tot respondent, worden achteraf gecodeerd en in categorieën onderverdeeld. Zo ontstaat zicht op welke problemen vaak en welke weinig genoemd worden – en dus een betere indruk van welke problemen burgers belangrijk vinden. De pionier in dit type onderzoek is de Amerikaanse Gallup-organisatie, die hier zo'n halve eeuw geleden mee begonnen is. In Nederland wordt dit type onderzoek sinds 2008 door het SCP afgenomen in het kader van het *Continu onderzoek burgerperspectieven*.

Het categoriseren van de gegeven antwoorden kan natuurlijk op verschillende abstractieniveaus plaatsvinden. Wanneer relatief dicht bij de antwoorden wordt gebleven, dit zou het microniveau genoemd kunnen worden, wordt onderzocht welke concrete problemen respondenten vaak noemen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan 'terrorisme', 'zinloos geweld' of 'lage straffen'. Onderzoek op dit niveau is vooralsnog alleen in Amerika verricht. De belangrijkste bevinding hier is dat de gemiddelde duur van 'cycli van publieke opinie' in de tweede helft van de vorige eeuw

telkens korter is geworden en de problemen die respondenten opgeven bovendien steeds meer divers.[180]

Een tweede manier om de data te ordenen is door verder te abstraheren. Dit zou categoriseren op macroniveau genoemd kunnen worden. Dit resulteert dan in bevindingen dat een bepaald percentage van de problemen in de sfeer lag van 'sociale zekerheid', een deel in die van 'het klimaat' en een volgende in die van 'criminaliteit'. Dit is de werkwijze die het SCP hanteert. Het algemene beeld dat hieruit voor de Nederlandse situatie naar voren komt, is dat sinds het begin van de metingen (2008) steeds rond de tien procent van de spontaan genoemde problemen betrekking heeft op 'criminaliteit'. Er is dus – althans in de afgelopen twaalf jaar – geen sprake van een trend waarin dit meer of minder belangrijk wordt gevonden.

Omdat het interessant is om de door de SCP verzamelde data ook op microniveau te analyseren,[181] zijn ten behoeve van dit onderzoek bij het SCP de ruwe data opgevraagd die zijn gecodeerd als betrekking hebbend op 'criminaliteit'. Aan de hand van een blik op de cijfers uit de eerste kwartalen van 2008 tot en met 2018 is vervolgens verkend of zich patronen voordoen. Gelet op het feit dat het hierbij nog om slechts enkele honderden respondenten per periode ging, bleek het niet goed mogelijk om hieruit harde conclusies te trekken. De meeste 'problemen' werden immers maar door een handvol respondenten genoemd.

Met enige terughoudendheid kunnen wel enkele patronen worden uitgelicht. Allereerst valt op dat er enkele constanten zijn, onderwerpen die respondenten in de onderzochte periode van tien jaar steeds in vergelijkbare mate als 'probleem' aandroegen. Het belangrijkste voorbeeld zijn de te lage straffen. Dit neemt gemiddeld zo'n tien procent van de gerapporteerde problemen in.[182] Daarnaast vallen er ook enkele trends aan te wijzen van nieuwe en oude problemen. Zo noemde sinds 2014 geen van de respondenten 'terrorisme' nog als probleem en is ook 'zinloos geweld' sinds 2008 steeds minder vaak genoemd.[183] Daarentegen lijken de zorgen om 'geweld tegen hulpverleners' toe te nemen. In 2008 noemde slechts één respondent dit als probleem, in 2012 waren dat er dertien.[184]

---

180 Zie althans alweer wat ouder Amerikaans onderzoek: McCombs en Zhu, 1995, i.h.b. p. 505 e.v..

181 In de serie *Burgerperspectieven*, waarin het SCP over de bevindingen bericht, licht het SCP soms enkele bevindingen op microniveau uit. Zie Den Ridder, Dekker en Boonstoppel 2018, p. 18-20; Dekker e.a. 2018, p. 11, waar staat dat het meest genoemde probleem binnen 'criminaliteit' de 'te lage straffen' is.

182 Het laagste percentage (9%) is geteld in 2016. Het hoogste (17%) in 2014.

183 Sinds 2008 nam dit ieder jaar af. Van twintig respondenten die dit als probleem noemde in 2008 (5% van het totaal) tot vijf respondenten (2% van het totaal) in 2018.

184 Deze probleemrapportage komt niet overeen met objectieve cijfers. Het geweld jegens ambtenaren met een publieke taak is in de periode 2007-2016 gelijk gebleven. Zie Van Zwieten e.a. 2017, p. 12-13.

### 4.8.1 Vijfde tussenconclusie

Het onderzoek uit dit vijfde domein vult het vorige op een aantal onderdelen aan. Een eerste relevante conclusie is dat uit het SCP-onderzoek naar voren komt dat respondenten de onvrede over de te lage straffen ook spontaan noemen, hetgeen het beeld bevestigt dat dit door het publiek als een serieus tekort wordt ervaren. Een volgende manier waarop dit onderzoek informatief is, is doordat het laat zien welke problemen komen (geweld tegen hulpverleners) en welke weer gaan (zinloos geweld). Niet-Nederlands onderzoek suggereert ten slotte dat de doorloopsnelheid van problemen toeneemt. Hoewel dit SCP-onderzoek interessant is, omdat maar beperkt wordt ingebroken in de sociale werkelijkheid, moeten de resultaten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd: de aantallen zijn laag. Dit komt doordat voor bovenstaande analyse gebruik is gemaakt van een klein deel (circa 10%) van de SCP-steekproef: namelijk dat deel dat over criminaliteit-gerelateerde problemen ging. Wanneer daarbinnen nader gerubriceerd wordt, blijven nog maar kleine groepjes over.

## 4.9 Conclusie

Deze conclusie bestaat uit twee delen. Eerst worden conclusies getrokken ten aanzien van de vraag welke methoden geschikt zijn om de aantallendimensie van publieke opinie te meten (§ 4.9.2). Daarna volgt een inhoudelijke conclusie over de aantallendimensie van publieke opinie (§ 4.9.2).

### 4.9.1 Een conclusie ten aanzien van de methodestrijd in het onderzoek naar publieke opinie

Gaandeweg dit hoofdstuk is steeds duidelijker geworden hoe zeer de uitkomsten van opinieonderzoek afhangen van de methode. Met name twee vormen van onderzoek staan tegenover elkaar. Enerzijds is er het enquêteonderzoek waarin gesloten vragen worden gesteld. Anderzijds zijn er de meer deliberatieve methoden van onderzoek, waarin beoogd wordt dat respondenten zich, door het bestuderen van informatie of door onderlinge deliberatie tijdens het onderzoek, een mening *vormen*. Waar dat eerste onderzoek, kort gezegd, allerlei onvrede en ongenuanceerde opinies laat zien, is de 'publieke opinie' die uit het tweede type onderzoek naar voren komt veel genuanceerder. Zij staat bovendien niet afwijzend tegenover hoe het er in de strafrechtspleging aan toegaat. Hoewel deze tegenstelling nog niet eerder op de schaal van dit hoofdstuk in beeld is gebracht, is de spanning tussen beide methoden van onderzoek in de literatuur al wel eerder gesignaleerd.

Dit heeft in de literatuur een tweetal gevolgen gehad. Ten eerste is een debat ontstaan over welke van deze meetmethoden de 'ware aard' van

publieke opinie zou blootleggen.[185] Onderzoekers die menen dat meer deliberatieve metingen hiervoor bij uitstek geschikt zijn, zijn hierover over het algemeen optimistischer dan de aanhangers van de enquête. Natuurlijk onderkennen zij meestal wel dat het genuanceerde geluid de media en politiek maar beperkt bereikt, maar dit komt volgens hen door onwil of onbegrip aan de zijde van politiek of media.[186] Politici en media, zo is dan de gedachte, snappen niet wat het publiek *echt* denkt of, in een naar kwade trouw overhellende variant van dit argument, miskennen bewust de genuanceerde aard van de publieke opinie voor eigen electoraal of commercieel gewin.[187] Een tweede gevolg is dat verschillende auteurs de term 'publieke opinie' zijn gaan mijden, waarschijnlijk omdat zij deze te verwarrend zijn gaan vinden.[188] Deze stand van zaken in de literatuur is aan het begin van dit onderzoek gekarakteriseerd als een patstelling. Dit was één van de redenen om een autonome conceptualisering van publieke opinie op te stellen.[189] Het doorbreken van deze patstelling is daarnaast aangewezen als een van de nevendoelstellingen van dit onderzoek.[190]

Reeds een oppervlakkige kennismaking met de conceptualisering uit het vorige hoofdstuk, laat zien dat er niet één methode van onderzoek kan zijn die de (ware aard van) publieke opinie kan ontsluiten.[191] Voor een inherent complex construct als publieke opinie zullen altijd meerdere methoden moeten worden gecombineerd. In zoverre moeten dus alle aanspraken op het met één methode kunnen meten van de 'ware aard' van publieke opinie worden verworpen. Door het vooropstellen van deze conceptualisering wordt de vraag naar de 'ware aard' verruild voor twee andere vragen: *met welke methode of samenstel van methoden kan het beste de dimensie van aantallen van publieke opinie worden gemeten; en met welke methode of samenstel van methoden kan het best de dimensie van kracht van publieke opinie worden gemeten?*

---

185 Zie voor enkele publicaties waarin verdedigd wordt dat alleen met deliberatieve peilingen de 'ware aard' van publieke opinie gemeten wordt: Indermaur e.a. 2012, i.h.b. p. 150; Freiberg en Gelb 2008b, p. 3; Roberts 2011, p. 106; Hutton 2005, p. 253; Gelb 2008, p. 73; Turner 2016, p. 223-225. Leclerc, Niang en Duval 2018, p. 488. Zie kritisch over deze stroming De Keijser 2014, i.h.b. p. 107. Zie voor een publicatie waarin verdedigd wordt dat juist de enquête de enige valide methode is: Hough en Roberts 1998, p. 1: 'the only truly valid measure of opinion is a representative survey.'

186 Vgl. Green 2005, p. 141; Sparks 2001, p. 6; Indermaur e.a. 2012, p. 162; Bibas 2012, p. 36; Stobbs, Mackenzie en Gelb 2014, p. 3.

187 Zie bijvoorbeeld honend Flanagan 1996: p. 153: 'politicians use public opinion surveys in a manner that a drunk uses a lamppost – for support rather than illumination' (p. 153). En zie iets eleganter Roberts en Doob, die een Shakespeareaanse metafoor gebruiken door te schrijven dat politici en media die niet inzien dat enquêteonderzoek inferieur is aan geïnformeerde opinies '[are] taking false shadows for true substances' (1989 p. 515).

188 Zo mijdt Robinson (zie § 4.7.1) de term publieke opinie, hij gebruikt nu de term 'gemeenschapswaarden' Zie voor andere voorbeelden § 2.2 en § 2.3.

189 Zie § 1.2 en § 3.2.

190 Zie § 1.4.

191 Zie voor deze conceptualisering § 3.2.

In deze subparagraaf wordt de eerste van deze twee vragen beantwoord. Daartoe wordt begonnen wordt met een kritische bespreking van het enquêteonderzoek, daarna volgt het onderzoek met een meer deliberatieve opzet.[192]

Kenmerkend voor het enquêteonderzoek is dat respondenten geacht worden direct een opinie klaar te hebben. Een eerste bezwaar tegen deze methode is dat op deze manier een opinie bij respondenten wordt geprovoceerd. Het is goed mogelijk dat respondenten hun antwoorden dan laten bepalen door de voorgedrukte antwoordopties en daaruit die optie kiezen die het meest plausibel voorkomt, zonder dat die keuze een opinie reflecteert die zij daarvoor al hadden. Als dat gebeurt, wordt door een enquête dus niet in de eerste plaats iets gemeten, maar iets gecreëerd.[193] Een tweede bezwaar is dat opinies door enquêtes worden benaderd als iets statisch. Aan respondenten wordt immers geen gelegenheid geboden informatie in te winnen voor zij hun mening geven. Zo wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat respondenten zelf – bijvoorbeeld indien er werkelijk iets op het spel zou staan – liever eerst onderzoek zouden doen voor zij een mening zouden geven. Er schuilt dus een tamelijk onverantwoordelijk mensbeeld achter deze methode: respondenten worden aangezet tot het uiten van gratuite opinies, waarvoor zij toch geen verantwoordelijkheid hoeven te dragen.[194] Een derde bezwaar is dat in dit onderzoek een simplistisch idee van de dynamiek van vraag en antwoord besloten ligt. Enquêteonderzoek lijkt vaak te veronderstellen dat de betekenis van woorden iets zuiver feitelijks is, terwijl woorden in werkelijkheid meer om het lijf hebben. Zij roepen connotaties op, en voor sommige woorden geldt dat die connotaties de woordelijke betekenis overvleugelen. Dit geldt waarschijnlijk vooral voor woorden die in het maatschappelijk debat een sterke lading hebben, zoals 'verlof' of 'voorwaardelijke invrijheidsstelling'. [195] Daar komt nog bij dat ook de identiteit van de vragensteller invloed kan hebben op de dynamiek van vraag- en antwoord.[196]

---

192 Dit impliceert dat geen afzonderlijke aandacht is voor de rangordeoperationalisering (§ 4.7.1) en de 'open vragen'-operationalisering (§ 4.8). De eerste is voor de vraag naar adequaat operationaliseren niet van belang, omdat deze methode niet tot doel heeft om opinies te meten, maar om publieke opinie in de strafrechtspleging te institutionaliseren. De tweede staat nog dermate in de kinderschoenen dat dit ook geen afzonderlijke aandacht rechtvaardigt. Wel wordt (hieronder in de hoofdtekst) naar dit onderzoek verwezen als bruikbare aanvulling op enquêteonderzoek.

193 Natuurlijk is het zo dat veel enquêteonderzoek voorziet in een antwoordoptie als 'weet niet/ geen mening', maar de praktijk laat zien dat dit lang niet alles afvangt. Vgl. het in § 4.4.2 besproken onderzoek, i.h.b. dat onderzoek waarin eerst een grote groep mensen aangaf niet te weten wat – onder andere – 'ondermijnende criminaliteit' is, terwijl een groot deel van die groep vervolgens wel een mening had over de vraag of 'politie en justitie' goed in staat zijn in het bestrijden hiervan.

194 Vgl. in dit verband Turner 2016, p. 216 e.v., waarin dit een 'passief' mensbeeld wordt genoemd.

195 Zie met name § 4.5.2.

196 Zie in dit verband de bespreking van het onderzoek van Hulst (2017) in § 4.4.1.

Bovenstaande bezwaren impliceren niet dat enquêtes niet geschikt zijn om de publieke opinie te meten, maar wel dat steeds rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat wat een enquête 'meet', in werkelijk een artefact betreft. Een eerste conclusie is dus dat enquêtes weliswaar geschikt *kunnen* zijn om de aantallendimensie van de publieke opinie te meten, maar dat steeds van geval tot geval moet worden beoordeeld of resultaten geloofwaardig zijn. Er bestaat dus behoefte aan vuistregels om dit mee te beoordelen. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende. Bij wijze van uitgangspunt moet worden aangenomen dat de resultaten van één enquête nooit genoeg kunnen zijn om een bepaalde publieke opinie vast te stellen. Hiervoor moet tenminste voldoende steun worden gevonden in ander onderzoek. Dit kan een serie aan andere enquêtes zijn, waarin met verschillende formuleringen of in verschillende perioden vergelijkbare vragen zijn gesteld. Ook is het mogelijk dat die steun gevonden wordt in andersoortig onderzoek, bijvoorbeeld in onderzoek waarin de open vraag is gesteld wat mensen als grote problemen ervaren. Als mensen hier spontaan problemen noemen die ook in onderzoek met gesloten enquêtevragen naar voren komen, geeft dit immers steun aan de gedachte dat die enquête iets heeft gemeten dat echt bestond.

Voor het overige ligt het voor de hand om tenminste acht te slaan op twee factoren. De eerste is of de vraag die wordt gesteld betrekking heeft op iets waarvan in redelijkheid kan worden aangenomen dat mensen hier in het dagelijks leven wel eens over nadenken. Voor sommige onderwerpen – zoals de vraag of er 'in het algemeen te licht of te zwaar wordt gestraft' – kan dit eerder worden aangenomen dan voor onderwerpen die meer gedetailleerde overdenking vragen. Daarnaast kan het natuurlijk zijn dat een onderwerp in het brandpunt van de maatschappelijke belangstelling staat en daarom eerder kan worden aangenomen dat veel respondenten hierover een opinie hebben.[197] Een tweede relevante factor is of in de vraagstelling beladen woorden voorkomen. Het gebruik van dit soort woorden is gevaarlijk, omdat de kans hierbij groter is dat de connotaties die zo'n woord oproept meer invloed hebben op de beantwoording dan de woordelijke betekenis. Hoewel het op zichzelf voor het al dan niet bestaan van een opinie natuurlijk niet uitmaakt of een opinie is gebaseerd op een juiste voorstelling van zaken,[198] en een opinie over – bijvoorbeeld – 'verlof' dus best een opinie kan zijn, is het probleem met dit soort woorden dat het simpelweg veranderen van de naam van een rechtsfiguur al tot een andere publieke opinie zou leiden. Om deze reden zal, wanneer zulke beladen

197 Het gegeven dat in 2019 74 procent van de bevolking aangaf nog nooit te hebben gehoord van 'ondermijnende criminaliteit' (zie § 4.4.2) – een term die ingewijden in het veiligheidsbeleid toch uitentreuren hebben gehoord –, laat evenwel zien dat dit niet te snel moet worden aangenomen.

198 Zie § 3.2.2, waarin bij de conceptualisering van een opinie is bepaald dat de juistheid hiervoor irrelevant is.

woorden in de vraagstelling voorkomen, minder snel kunnen worden aangenomen dat sprake is van een publieke opinie.

Dan het onderzoek waarin respondenten vooraf van informatie worden voorzien of zelfs worden aangezet tot (onderling) delibereren. Dit onderzoek lijkt op het eerste gezicht een belangrijk deel van de tekortkomingen van het enquêteonderzoek te ondervangen. Onder deze omstandigheden kunnen respondenten hun antwoorden immers wel eerst doordenken. In sommige operationaliseringen wordt zelfs een verantwoordelijke positie nagebootst, bijvoorbeeld door respondenten op de rechtbank uit te nodigen, waardoor de kans op vrijblijvende, gratuite antwoorden mogelijk verder afneemt. Een voordeel van de deliberatieve peilingen kan bovendien zijn dat respondenten worden omringd door een divers gezelschap van mederespondenten, als gevolg waarvan het optreden van een interviewereffect minder waarschijnlijk lijkt.

Helaas is ook dit onderzoek niet zonder bezwaren. Het creëert namelijk op zijn eigen manier uitkomsten die niet iets reflecteren dat in de echte wereld bestaat. Het belangrijkste bezwaar is dat het bevorderen van meningsvorming tijdens het onderzoek geen neutrale aangelegenheid is. Hoewel in onderzoeksrapportages typisch[199] staat dat 'neutrale' informatie is verstrekt, is informatieverstrekking natuurlijk nooit een volkomen neutraal proces. Ook als voor ieder onderwerp een argument vóór en een argument tegen wordt voorgehouden,[200] liggen nog keuzes ten grondslag aan de selectie van onderwerpen waarover informatie wordt verstrekt. En als er al zoiets zou zijn als neutrale – of liever: gebalanceerde – informatie, is het feit dat informatie wordt verstrekt op zichzelf al een inbreuk op de neutraliteit, omdat dit respondenten op het spoor zet dat oordelen over misdaad en straf in de eerste plaats het domein zijn van expertise en niet van, bijvoorbeeld, intuïtie. Wanneer ook gelegenheid wordt geboden tot deliberatie, ontstaan nog meer bedreigingen voor de validiteit. Hiermee wordt om te beginnen afbreuk gedaan aan het representatieve gehalte van de peiling, omdat een evenredige invloed van alle betrokken burgers zo niet kan worden gewaarborgd. In dit verband is het jammer dat in het voor de strafrechtspleging relevante opinieonderzoek de dynamiek binnen deze groepsprocessen nooit is onderzocht,[201] zeker nu uit studies naar deliberatieve panels in andere domeinen van publieke besluitvorming

199 Een uitzondering op deze regel is het onderzoek van Hutton (2005). Hier werd in twee casus alleen verzachtende informatie gegeven. Waarom hiervoor gekozen is, wordt niet toegelicht.

200 Vgl. de opzet van Mackenzie e.a. 2013.

201 Zowel het onderzoek van Wagenaar (2008), als het genoemde Australische onderzoek van Mackenzie e.a. (2013) voorzagen wel in een analyse van de (getranscribeerde) groepsprocessen (voor het laatstgnoemde onderzoek in een afzonderlijke publicatie, zie Stobbs, Mackenzie, en Gelb, 2014). Voor beide studies geldt echter dat alleen aandacht is voor de besproken onderwerpen (de zgn. *foci* van de burgerpanels) en niet wezenlijk voor de groepsdynamiek.

blijkt dat besluitvorming in zulke panels vaak niet harmonieus verloopt en met name de meer eloquente, hoger opgeleide deelnemers hier het hoogste woord voeren.[202] Het risico van deliberatieve peilingen is daardoor dat juist de groep die nu de meeste problemen met de rechtspraak heeft, het slechtst wordt gehoord.[203] Tot slot lijkt het ook allesbehalve uitgesloten dat sociale wenselijkheid hier een belangrijke rol speelt. In de politicologische literatuur is bijvoorbeeld wel gewezen op de rol van schaamte bij deliberatieve processen.[204] Zou het kunnen dat respondenten wanneer zij worden omringd door anderen bepaalde hardvochtige opinies inslikken?

Al deze argumenten bij elkaar maken dat niet kan worden volgehouden dat met onderzoek waarin respondenten worden gevoed met informatie en worden aangezet tot deliberatie, werkelijk bestaande opinies worden gemeten. Dit onderzoek schept in de eerste plaats een tijdelijke biotoop van melk en honing, waarin de opinies van de gemeenschapsleden relatief goed geïnformeerd en afgewogen zijn. Maar dit is niet meer dan een parabel voor hoe de publieke opinie *kan* zijn, het is niet een valide representatie van hoe zij daadwerkelijk is. De conclusie moet dus zijn dat de in de literatuur veel aangehangen opvatting, dat met dit onderzoek ook ontsloten wordt wat het publiek 'echt'[205] denkt, onjuist is. Voor de duidelijkheid: dit maakt het onderzoek niet in alle opzichten waardeloos. Het is immers interessant hoe, en onder welke omstandigheden, opinies van burgers *kunnen* veranderen. Zo leren we iets over de elasticiteit van publieke opinie. Daarnaast kunnen deliberatieve peilingen ook worden beschouwd als een mogelijke manier waarop inspraak of invloed van het publiek in de strafrechtspleging zou kunnen worden vormgegeven.[206] Indien men daadwerkelijk burgerpanels zou willen institutionaliseren, en indien voor een variant wordt gekozen waarin veel werk wordt gemaakt van informatievoorziening en deliberatiefacilitering, hoeft dus geen inhoudelijk wezenlijk andere besluitvorming te worden verwacht.

---

202 Zie hierover § 2.6.

203 Vgl. § 4.6.1. De groep kenmerkt zich onder meer door een laag opleidingsniveau.

204 Nieuwenburg 2004.

205 Aldus bijvoorbeeld Leclerc, Niang en Duval (2018, p. 488): 'dissatisfaction is not real because it disappears for most citizens when they are put in a decision-making situation'; Allen 2006, p. 69: 'what the public actually think (…) is (…) much less punitive than is often thought to be the case.'; Roberts 1992, p. 101: 'Evidence is accumulating from a variety of sources that suggests that the public (…) is less punitive than the polls would suggest.' Vgl. in vergelijkbare zin Indermaur e.a. 2012, i.h.b. p. 150; Freiberg en Gelb 2008b, p. 3; Roberts 2011, p. 106; Hutton 2005, p. 253; Gelb 2008, p. 73; Turner 2016, p. 223-225.

206 In de literatuur is immers wel betoogd dat voor bijvoorbeeld het opstellen van strafvorderingsrichtlijnen of de prioritering van politie-inzet met deliberatieve burgerpanels gewerkt zou moeten worden. Zie § 2.2 en § 2.3.

### 4.9.2 Een conclusie over de aantallendimensie van publieke opinie

Nu hiervoor is bepaald met welke meetmethoden de aantallendimensie van publieke opinie kan worden gemeten, kan worden geconcludeerd hoe deze dimensie van publieke opinie inhoudelijk luidt. Dat gebeurt hieronder. Hierbij wordt ook de dimensie van duurzaamheid betrokken.

Een eerste belangrijke vaststelling is dat een merendeel van het Nederlandse publiek de gezagsrelatie ten opzichte van de (straf)rechtspraak accepteert. Dit volgt allereerst uit de longitudinale vertrouwensmonitoren waarin een meerderheid van zeventig procent van het publiek steeds opnieuw zegt de rechtspraak te vertrouwen en bovendien geen twijfel zegt te hebben over de neutraliteit van de rechtspraak.[207] Deze bevinding vindt bevestiging in het feit dat dit niet frequent spontaan als probleem wordt genoemd en in het gegeven dat een meerderheid van de burgers zegt geen behoefte te hebben aan bindende inbreng van leken in het strafproces.[208] Deze acceptatie van een professionele strafrechtspraak is dus een publieke opinie in de zin van een bestendige meerderheid (als bedoeld in figuur 3.2)[209]. Dit nuanceert de rol die 'vertrouwen in de rechtspraak' in het maatschappelijk debat vaak speelt: als iets fragiels dat voortdurend op het spel staat of met concrete ingrepen kan worden verspeeld of verloren.[210] Dat is niet zo. Het vertrouwen in de rechtspraak is in hoge mate robuust.

Tegelijkertijd bestaat er ook een wezenlijke onderstroom van om en nabij dertig procent van de samenleving waarvoor dit anders ligt: een groep mensen die de rechtspraak niet zegt te vertrouwen en ook twijfelt aan haar neutraliteit. Dit gaat dus om bestendige minderheden. Een demografische analyse laat zien dat deze zich met name concentreren bij mensen met een laag opleidingsniveau en een hoog niveau van algemeen onbehagen en politiek cynisme.[211] Het lijkt niet realistisch te verwachten dat de rechtspraak deze mensen gemakkelijk voor zich zal kunnen winnen (bijvoorbeeld door een andere oriëntatie op het publiek). Daarvoor is het onbehagen te zeer verweven met structurele sociale factoren.

Daarnaast vindt de publieke opinie in meerderheid dat de strafrechtspleging in punitieve zin moet worden aangescherpt. Het enquêteonderzoek waarin burgers aangeven dat zij vinden dat de straffen te licht zijn vindt steun in diverse vormen van (ander) onderzoek. Allereerst wordt de opinie dat straffen te licht zijn al sinds het begin van het opinieonderzoek, incidenteel vanaf de jaren 70 en systematisch vanaf de jaren 90, keer op

207 § 4.4.1.
208 § 4.5.3.
209 Zie die figuur in § 3.2.4. Nu onderzoek naar de dimensie van kracht nog niet is besproken – dit volgt in het volgende hoofdstuk – wordt een uitspraak over de vraag of sprake is van een zwakke of krachtige bestendige meerderheid nog opgeschort tot (de conclusie van) dat hoofdstuk.
210 Zie eerder over het argument van vertrouwen in de rechtspraak als 'duizenddingendoekje' § 3.2.
211 § 4.6.1.

keer gevonden.[212] De klacht over te lage straffen vindt daarnaast steun in onderzoek waarin respondenten zelf problemen mogen noemen.[213] Al met al kan dus ook hier van een publieke opinie in de zin van een bestendige meerderheid gesproken worden, terwijl de door een minderheid gedeelde spiegelbeeldige opinie dat de straffen niet problematisch licht zijn, de opinie in de zin van een bestendige minderheid is als bedoeld in figuur 3.2.

Deze punitiviteit kan maar beperkt nader worden geconcretiseerd. Uiteenlopend (enquête)onderzoek laat zien dat respondenten bereid zijn zich achter verschillende punitieve stellingen te scharen, variërend van stellingen over onvoldoende 'blauw op straat' tot het vermeend-onvoldoende afschrikwekkende karakter van de gevangenisstraf. Een ander patroon dan dat respondenten, voor een keuzemenu gesteld, steeds in meerderheid de punitieve optie aankruisen, valt hier niet in te ontdekken. Enquêteonderzoek waarin concrete vragen worden gesteld, lijkt vaak – wanneer het op zichzelf wordt beschouwd – een nieuwe publieke opinie bloot te leggen, maar voor dit soort onderzoek kan steeds geen steun worden gevonden in andere onderzoeken. De conclusie is daarom dat het publiek in werkelijkheid geen duurzame opinies heeft die concreter zijn dan dat het 'punitiever moet'.

Een soortgelijke situatie doet zich voor met betrekking tot resocialisatievraagstukken. Respondenten zijn in de regel bereid om op abstract niveau te onderschrijven dat het belangrijk is dat de strafrechtspleging ruimte biedt voor resocialisatie. Naarmate de stellingen die worden voorgelegd concreter worden, in het bijzonder wanneer gevraagd wordt naar steun voor resocialisatie van veroordeelden voor delicten met een gewelds- of zedencomponent, neemt de steun snel af.[214] Dit kan mogelijk verklaard worden doordat naarmate deze stellingen concreter worden geformuleerd, zij ook eerder in conflict raken met de punitieve opinies die het publiek ook heeft. Dit geldt al helemaal indien in de vraagstelling beladen woorden voorkomen, zoals 'verlof'. De conclusie is al met al dat resocialisatie op abstract niveau wordt gesteund, maar niet of in elk geval veel minder ten aanzien van veroordeelden voor geweld- en zedenmisdrijven en dat voor het overige geen sprake is van een duurzame publieke opinie.

Naast de drie thema's vertrouwen, punitiviteit en resocialisatie, waarbinnen een duidelijk duurzame distributie van opinies kan worden waargenomen, zijn er waarschijnlijk geregeld niet-duurzame, meer concrete publieke opinies, die verband houden met een bepaald incident of een thema dat in het maatschappelijk debat onderwerp van gesprek is. Gedacht kan worden aan opinies rondom 'geweld tegen hulpverleners' of 'zinloos geweld'. Dit zijn publieke opinies die in de publieke arena kort de kop opsteken en doorgaans ook weer snel vertrekken. Dit soort kortstondige opinies vallen moeilijk te meten. Enquêteonderzoek waarin gewerkt

212 § 4.4.2.
213 § 4.8.
214 Zie hierover § 4.5.2.

wordt met gesloten vragen of stellingen leent zich hier over het algemeen slecht voor, omdat het niet eenvoudig zal zijn vast te stellen dat respondenten inderdaad al een mening over dat onderwerp hadden en het om die reden moeilijk zal zijn de drempel van voldoende steun te halen. De combinatie met enquêteonderzoek waarin de open vraag wordt gesteld wat op dit moment de belangrijkste problemen zijn, kan hier – in de toekomst – uitkomst bieden.

Hoewel kortstondige opinies dus moeilijk te meten zijn, ligt het op basis van het in dit hoofdstuk bestudeerde onderzoek wel voor de hand aan te nemen dat dit soort opinies makkelijker postvatten indien zij aansluiten op de distributie van opinies ten aanzien van de drie voornoemde, duurzame opinies. De kans dat er op redelijk korte termijn een nieuwe concrete opinie zal ontstaan (die bijvoorbeeld de plek inneemt van zorgen over geweld tegen hulpverleners) waarin de punitiviteit op de voorgrond staat, is daarom groter dan de kans dat er een concrete opinie zal ontstaan waarin opeens wantrouwen jegens de rechtspraak doorklinkt. Die laatste opinie heeft immers geen basisopinie die hiervoor als vruchtbare aarde kan dienen.

Het voorgaande kan als volgt worden samengevat. De publieke opinie over de strafrechtspraak heeft een beperkte diepgang. Zij kent een duurzame kern: het publiek vertrouwt in meerderheid de rechtspraak, is in meerderheid ontevreden met de punitiviteit van het stelsel als geheel, maar is wel ontvankelijk voor de gedachte dat – behoudens in het geval van zeden- en geweldsmisdrijven – resocialisatie een belangrijk doel van de strafrechtspleging is. Deze drie duurzame opinies vormen waarschijnlijk de duurzame generatieve basis van waaruit zich tijdelijke publieke opinies kunnen vormen, bijvoorbeeld in de context van een incident of een maatschappelijk debat. Adequate meetmethoden om die tijdelijke opinies in beeld te brengen zijn beperkt. In het volgende hoofdstuk wordt hier nog nader op ingegaan.

# 5 Publieke opinie: de dimensie van kracht

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aandacht verlegd naar de andere dimensie van publieke opinie: die waarin publieke opinie wordt begrepen als een maatschappelijke kracht. Dit hoofdstuk verschilt dus van het vorige doordat het nu niet zal gaan om het inventariseren van onderzoek waarin opinies van individuen worden gekwantificeerd, maar om onderzoek naar de vraag welke opinies een factor van belang worden doordat zij zich in het maatschappelijk debat krachtig manifesteren.[1] Hiervoor moet, zo is in het derde hoofdstuk bepaald, enerzijds aandacht zijn voor de mate waarin een opinie in het maatschappelijk discours domineert, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit het verdrukken van andere opinies, en anderzijds voor de mate waarin opinies reacties teweegbrengen van voor de strafrechtspleging relevante actoren.[2]

De mogelijkheden van dit hoofdstuk worden beperkt door het feit dat zich binnen de voor de strafrechtspleging relevante literatuur geen duidelijke onderzoekstraditie naar de dimensie van kracht heeft ontwikkeld. Dit is niet altijd vanzelfsprekend geweest: in enkele adviezen die aan het eind van de jaren 70 aan de Raad voor Europa werden uitgebracht – over de zin en onzin van het optuigen van meetinstrumenten voor publieke opinie over de strafrechtspleging – werd door sommige auteurs nog aangedrongen op methoden van onderzoek die voor dit onderzoek (en dit hoofdstuk in het bijzonder) interessant hadden kunnen zijn.[3] Deze adviezen zijn toen echter niet overgenomen en daarna al snel in de vergetelheid geraakt. Het

---

1 Zie § 3.2.3, waarin deze twee perspectieven op de dimensie van kracht in conceptuele termen zijn uitgewerkt.

2 Zie hiervoor uitgebreider in de paragraaf waar de conceptualisering van de dimensie van kracht van publieke opinie is opgesteld (§ 3.2.3).

3 De Franse criminoloog Robert schrijft in zijn advies bijvoorbeeld, onder verwijzing naar Bourdieu, over – wat hij noemt – de 'myth of public opinion'. Hij wijst vervolgens de zin van enquêteonderzoek geheel af en stelt zich op het standpunt dat publieke opinie alleen in de maatschappelijke context waarin ze functioneert onderzocht kan worden (Robert 1979, p. 55-56). De Duitse criminoloog Schneider wijst in zijn advies het nut van opiniepeilingen niet categorisch af, maar beschouwt de toenemende dominantie van deze vorm van onderzoek wel als een gevaar omdat het een te beperkte blik op publieke opinie in de hand zou kunnen werken. Hij waarschuwt voor de opkomst van 'a one-dimensional and simplified picture of public opinion which tends to be equated with what is being measured as such by polls' (1979, p. 122). Zie nader over wat hij wel voor zich zag § 5.3.1.

empirisch onderzoek van na die tijd heeft zich vrijwel geheel op de aantallendimensie van publieke opinie gestort.[4]

Bij afwezigheid van een onderzoekstraditie naar de dimensie van kracht van publieke opinie, zal dit hoofdstuk noodzakelijkerwijs een meer aftastende aanpak hebben. Gekozen is voor de volgende opzet. In de eerstvolgende paragraaf (§ 5.2) wordt de kracht onderzocht die uitgaat van het enquêteonderzoek. Het gaat in die paragraaf, voor de duidelijkheid, niet om onderzoek naar de kracht van met enquêteonderzoek gemeten opinies, maar om de kracht die onderzoeken zelf teweegbrengen. In de daaropvolgende paragraaf (§ 5.3) wordt dan verkend wat er aan onderzoek beschikbaar is dat – zij het meestal niet uitgevoerd onder de vlag van 'onderzoek naar publieke opinie' – toch op enige wijze informatief is voor de dimensie van kracht van publieke opinie. In de conclusie van dit hoofdstuk (§ 5.4) wordt een en ander in samenhang bezien.

Aan dit hoofdstuk ligt geen nieuwe literatuurstudie ten grondslag. Voor de methodologische verantwoording wordt daarom verwezen naar die van het vorige hoofdstuk.[5]

## 5.2 Over de kracht van het enquêteonderzoek

In het vorige hoofdstuk zijn verschillende soorten opinieonderzoek besproken. Met één type onderzoek – het enquêteonderzoek – is iets bijzonders aan de hand. Dat onderzoek wordt vaak beschouwd als een methode die geschikt is om reeds bestaande opinies te meten. Dat is lang niet altijd zo, zo bleek in het vorige hoofdstuk. In veel gevallen meten enquêtes iets dat niet echt bestaat – bijvoorbeeld door een te concrete vraagstelling. Om die reden is in het vorige hoofdstuk besloten dat enquêteonderzoek met de nodige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd: slechts indien de resultaten van een enquête voldoende steun vinden in ander onderzoek, mogen de resultaten van die enquête voor 'waar' worden gehouden.[6]

Nu is het echter zo dat – zoals hieronder zal blijken – enquêtes wel een rol spelen bij het *vestigen* van een publieke opinie in de zin van een kracht. Enquêtes zijn zelf natuurlijk ongeschikt om te meten welke publieke opinies krachtig zijn. In de resultaten van een enquête tellen de opinies van alle respondenten immers even zwaar mee. Geen onderscheid wordt gemaakt tussen – bijvoorbeeld – de opinie van een actieve opinie*maker* en een opinie van iemand die nooit enige ruchtbaarheid aan zijn opinie zal geven. Zodoende wordt door enquêtes van verschillen in kracht geabstraheerd.

4 Vgl. Turner (2018, p. 11-13), die ook kritisch is over het negeren van deze adviezen. Zie ook Van Stokkom (2009, i.h.b. p. 242-243), die kritisch is over de dominante, reductionistische wijze van het 'bestuderen van collectieve strafverlangens' door middel van kwantitatief enquêteonderzoek.

5 § 4 .2.

6 Zie voor een verantwoording § 4.9.1.

Wel is het zo dat van enquêtes, nadat zij eenmaal zijn gepubliceerd, een zelfstandige kracht kan uitgaan. Dat wordt hieronder eerst beargumenteerd ten aanzien van de kracht binnen het maatschappelijk discours (§ 5.2.1) en daarna ten aanzien van de kracht die blijkt uit reacties van voor de strafrechtspleging relevante actoren (§ 5.2.2).

### 5.2.1 De dominantie binnen het maatschappelijk discours

Enquêteonderzoek is in het maatschappelijk debat duidelijk aanwezig. Het gaat dan zeker niet alleen om het enquêteonderzoek dat in het vorige hoofdstuk is besproken: enquêtes die zijn afgenomen door statistiekbureaus of ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Kranten, nieuws- en actualiteitenprogramma's laten in toenemende mate zelf enquêtes afnemen om in de eigen (nieuws)berichtgeving te verwerken. Dit soort enquêtes vinden dus in toenemende mate ingang in het publiek discours.[7] In het Nederlandse medialandschap zijn de peilingen van het *EenVandaag opiniepanel* waarschijnlijk het bekendste voorbeeld,[8] maar in diverse andere televisieprogramma's vallen, net als in de geschreven pers, geregeld vergelijkbare peilingen terug te vinden. Voor het afnemen van enquêtes kunnen de media die niet over een eigen 'opiniepanel' beschikken, gebruikmaken van diverse bureaus die gespecialiseerd zijn in het in opdracht uitvoeren van marktonderzoek.[9]

Om meerdere redenen hebben dit soort enquêtes de potentie een kracht te ontwikkelen binnen het maatschappelijk discours. Allereerst kan worden aangenomen dat er een effect uitgaat van het feit dat media over dit soort enquêteonderzoek berichten, als ware het 'nieuws'. Door dit soort berichtgeving wordt de uitslag van een enquête getooid met de allure van *de* publieke opinie. Dat geldt óók voor die enquêtes die niet iets hebben gemeten dat echt bestaat, bijvoorbeeld omdat met een te concrete vraagstelling werd gewerkt. Daar komt bij dat van dit soort berichtgeving een zelfversterkend effect uitgaat. Uit onderzoek blijkt namelijk dat mensen die van de uitslagen van peilingen kennisnemen, zichzelf daarna ook significant

---

7 Zie voor Amerikaans onderzoek hierover Traugott 2012, i.h.b. op p. 69; en Strömbäck 2012b, p. 8 e.v.. Strömbäck verklaart het toegenomen entameren van enquêteonderzoek door de media vanuit de volgende factoren: het levert de media 'exclusief nieuws' op; het verschaft hen volledige controle over het nieuws; het voorziet in drama, mede omdat enquêteonderzoek te contrasteren valt met een bepaalde praktijk of uitkomst; en het sluit nauw aan bij de taakopvatting van de media als vierde staatsmacht. Traugott vult nog aan dat het afnemen van enquêtes tegenwoordig relatief goedkoop is,

8 Deze onderzoeken worden gepubliceerd op de website van het EenVandaag opiniepanel. Bij sommige onderzoeken staat hier ook een onderzoeksverantwoording met alle gestelde vragen en verkregen antwoorden.

9 Zie over de opkomst van marktonderzoekbureaus Turner 2018, p. 20. In Nederland zijn Ipsos en Kantar bekende bureaus. Hun onderzoeken zijn meestal niet openbaar toegankelijk.

vaker achter het meerderheidsstandpunt scharen.[10] Wanneer een enquête dus in eerste instantie een 'publieke opinie' mat die in werkelijkheid niet bestond, is het dus goed mogelijk dat door het berichten over deze enquête die publieke opinie alsnog gevestigd wordt. Het 'Thomas-theorema' in een notendop.[11] Dit toont aan dat enquêtes de potentie hebben andere meningen te verdrukken.

Een laag dieper – en speculatiever – is in de literatuur nog wel betoogd dat de alomtegenwoordigheid van enquêteonderzoek in hedendaagse samenlevingen blijvende effecten heeft op hoe mensen denken over de (relevantie van) publieke opinie. Mensen zouden door voortdurende blootstelling aan rapportages over enquêteonderzoek leren dat opinies voor iedereen zijn weggelegd, en dus niet alleen voor mensen met specialistische kennis. Bovendien slijpt zo het beeld in dat opinies ertoe behoren te doen en, tot slot, dat enquêtes een geschikt instrument zijn om die opinies mee bloot te leggen.[12] Bourdieu spreekt in dit verband van een 'opinionated habitus' – een vorm van sociale gewenning aan de relevantie en importantie van enquêtes.[13] Anders gezegd: doordat enquêtes in (nieuws)berichtgeving worden verwerkt, wordt als bijeffect de norm gevestigd dat deze enquêtes ook echt belangrijk zijn.[14] In dit verband kan ook gewezen worden op de opkomst van *voxpops* in actualiteitenberichtgeving.[15] De vraag kan zelfs gesteld worden wat de alomtegenwoordigheid van enquêtes doet met het beeld dat mensen hebben van democratie als zodanig. Misschien hebben al die enquêtes wel als neveneffect dat mensen aanleren dat publieke besluitvorming gereduceerd kan worden tot het voor of tegen stemmen op stellingen, of dat het bij democratie hoort dat de met enquêtes gevonden meerderheid in beginsel gelijk krijgt.[16]

---

10 Dit staat in de literatuur bekend als het *bandwagon*-effect. Zie een literatuurbespreking hierover in Moy en Rinke 2012, p. 235; zie ook Lohmann 2020; Igo 2007, p. 3 en p. 6.

11 Ontleend aan Thomas 1928, p. 572: 'If men define situations as real, they are real in their consequences.'

12 Osborne en Rose stellen dat door toedoen van enquêteonderzoek 'people *learn* to have opinions; they become "opinioned" (…) persons. In that sense, opinion polls "make up" people; people come to "fit" the demands of the research; they become, so to speak, persons that are by nature "researchable" from that perspective' (1999, p. 392).

13 Bourdieu 1984, p. 415. Vgl. ook Igo (2007, p. 9).

14 Zo suggereert ook Holtz-Bacha (2012, p. 269).

15 Naar de prevalentie en inhoud van deze *voxpops* is het nodige onderzoek gedaan (zie Beckers, Walgrave en Van den Bulck 2018), evenals naar de invloed die hiervan uitgaat op opinies van individuen (zie Bosch 2014). De conclusie is dat het aantal toeneemt en dit bovendien invloed heeft op opinies van mensen die hier kennis van nemen.

16 Vgl. in dit verband Turner, die stelt dat enquêteonderzoek de 'voting centric principles' (her)bevestigt (2016, p. 228). Zij lijkt hiermee te bedoelen dat het bijdraagt aan een discours waarin de notie van democratie wordt verengd tot iets waarin voortdurend over alles gestemd kan worden. Dit is overigens een gedachtegang die aan het onderzoek naar publieke opinie altijd ten grondslag heeft gelegen (zie § 3.2.1, i.h.b. over de gedachtevorming van Bryce en Gallup).

### 5.2.2 De reacties van actoren in de strafrechtspleging

Voor wat betreft het tweede gezichtspunt op de *F*-dimensie van publieke opinie, het al dan niet teweegbrengen van een reactie van actoren in de strafrechtspleging,[17] geldt ook dat het gewicht van enquêtes moeilijk kan worden overschat.

Verschillende reacties zijn aanwijsbaar binnen de strafrechtspleging. Zo blijken zowel de rechtspraak als het OM graag te berichten over enquêteonderzoek op de eigen websites, zeker wanneer hieruit blijkt dat het vertrouwen in de rechtspraak is gestegen.[18] Daarnaast laat het OM ook zelf internetenquêtes organiseren, hetgeen laat blijken dat het OM enquêtes zelf als een valide bron van kennis ziet. De vraag is evenwel of ook meer betekenisvolle reacties worden teweeggebracht door enquêteonderzoek. Een precaire vraag is bijvoorbeeld of door berichtgeving over enquêteonderzoek andere strafvorderlijke beslissingen worden genomen. In veel enquêtes – denk aan het EenVandaag Opiniepanel – wordt geregeld aan respondenten gevraagd hoe zij vinden dat in een bepaalde zaak besloten zou moeten worden. Hoewel er over dit soort berichtgeving veel te doen is – zie daarover ook nog de volgende paragraaf – valt uiteindelijk natuurlijk niet te zeggen of actoren in de strafrechtspleging zich hierdoor (een klein beetje) laten beïnvloeden. Al met al lijkt het niet zo heel waarschijnlijk dat enquêtes direct invloed hebben op strafvorderlijke beslissingen. Wel zou het goed zo kunnen zijn dat enquêtes op termijn doorwerken in een veranderende koers. Zo is niet ondenkbaar dat de vele enquêtes waarin respondenten aangeven de straffen te laag te vinden, er aan hebben bijgedragen dat deze in recente jaren zijn verhoogd.[19]

Beter gedocumenteerd is de invloed van het enquêteonderzoek op de strafrechtspolitiek. Politicologisch onderzoek laat consequent zien dat politici gespitst zijn op de uitkomsten van enquêtes, omdat zij geloven dat die

17 In het derde hoofdstuk (zie § 3.2.3) is over deze reacties bepaald dat deze kunnen worden geordend op een denkbeeldige as die loopt van helemaal geen reactie naar volledige inwilliging van de eisen van publieke opinie. Ergens aan het begin op deze as bevindt zich dan het eenvoudigweg betekenis toekennen aan een publieke opinie (bijvoorbeeld door in communicatie te onderkennen dat deze bestaat), verderop bevindt zich het er inhoudelijk op reageren.

18 Zie § 3.5: anders dan in 2016, 2017 en 2018 (toen het vertrouwen steeg) werd in 2019 (toen het vertrouwen licht daalde) geen bericht aan de jaarlijkse SCP-cijfers gewijd op *rechtspraak.nl*.

19 Vgl. in dit verband Kort 2020. Kort interviewde onder anderen officieren van justitie en rechters – onder andere over de hoogte van straffen. Beide groepen signaleren dat de opgelegde straffen in de afgelopen jaren zijn gestegen. Officieren verklaren dit onder meer vanuit de invloed van de publieke opinie (zie p. 138).

uitkomsten een adequate indicatie bieden voor toekomstig stemgedrag.[20] In dit verband wordt in de literatuur wel gesproken over een *permanent campaign:* de voortdurende dialoog tussen electoraat en politici via peilingen. Zeker nu politieke ideologie toch al minder koersbepalend is dan in de vroegere – meer verzuilde – tijd, vormen de enquêtes een voor politici maar moeilijk te negeren bron van inspiratie voor in te nemen standpunten.[21] Met name in het Britse criminologische onderzoek is de knieval van de strafrechtspolitiek voor het enquêteonderzoek inzichtelijk gemaakt;[22] en ook in de Amerikaanse literatuur is dit een bekend thema.[23] In Nederland valt tenminste de synchroniciteit tussen het enquêteonderzoek en de koers van de strafrechtspolitiek op.[24] Beperkt onderzoek suggereert ook hier een *invloed* van enquêtes op de agenda van de strafrechtspolitiek.[25]

Opvallend aan de belangstelling van de strafrechtpolitiek voor het enquêteonderzoek, is dat ook hier een zelfversterkend effect kan worden waargenomen. De relatie verloopt namelijk ook in omgekeerde richting: politieke punitieve retoriek heeft waarschijnlijk invloed op enquêtes. In een grootschalige Amerikaanse studie werden antwoorden in *Gallup*-enquêtes over de periode 1951-2006 vergeleken met – onder meer – het presidentieel

20 Zie voor een overzicht van (niet op het strafrecht toegespitste) literatuur Strömbäck 2012a, p. 253. Zie ook Flanagan (1996, p. 153), die er veronderstellenderwijs vanuit gaat dat het voor het strafrecht niet anders is: 'There is little doubt that public opinion surveys on crime and justice issues are influential among political leaders.' Zie ook voor een uitgebreide bespreking van Blair en Clinton als de eerste 'poll-driven' leaders Needham 2005, p. 346.

21 Zie Needham 2005, p. 343 voor de term 'permanent campaign' (in de betekenis van het verwateren van campagnetijd en niet-campagnetijd als gevolg van voortdurende opiniepeilingen).

22 Zie hierover uitgebreider in Noyon 2021.

23 In de literatuur wordt in dit verband gesproken over het Willie-Horton-effect. Hiermee wordt verwezen naar de affaire waardoor, volgens analisten, Michael Dukakis de presidentsverkiezingen verloor. Vier jaar later zou Bill Clinton alles in het werk hebben gesteld om niet als 'soft on crime' over te komen, waarbij het volgen van opiniepeilingen een grote rol speelde. Zie Newburn en Jones 2005.

24 Dit blijkt om te beginnen uit de punitieve inslag van veel politieke initiatieven (hier valt immers altijd een meerderheid voor te vinden) en ten tweede uit de uitdijing van het maatregelenstrafrecht en toezichtsmodaliteiten, die appeleren aan het draagvlak voor resocialisatie. Ten derde valt op dat ingrepen die voortkomen uit wantrouwen jegens de rechtspraak – zoals juryrechtspraak of invoering van minimumstraffen – maar zeer beperkt politiek resoneren. Voor juryrechtspraak geldt zelfs dat het direct na het verschijnen van enquêteonderzoek waaruit naar voren kwam dat Nederlanders hier niet warm voor liepen (Koomen 2006), van de politieke agenda verdween.

25 Interessant onderzoek is van Hertogh (2012), die zowel rechters als politici interviewde over denkbeelden over elkaar. Vgl. p. 39, voor een citaat van een Kamerlid: 'Dat [minimumstraffen, LN] wordt door de rechterlijke macht als een persoonlijk affront opgevat, terwijl als je bijvoorbeeld kijkt naar de polls in *De Telegraaf* – wat natuurlijk toch een voorbeeld is van het *Gesundes Volksempfinden* – dan vindt daar 80-90% dat het zo zou moeten.' (originele cursivering). Dit Kamerlid beschouwt de wenselijkheid van minimumstraffen dus mede in het licht van enquêteonderzoek.

discours over misdaad en straf.[26] Dit presidentieel discours werd steeds gecodeerd als ofwel gericht op repressie, ofwel gericht op preventie.[27] Uit een analyse bleek vervolgens dat punitieve pieken in het enquêteonderzoek steeds werden voorafgegaan door repressieve retoriek van de president.[28] Op basis van dit onderzoek is het waarschijnlijk dat een symbiotische relatie bestaat tussen enquêteonderzoek, politiek, en publiek, die elkaar een steeds punitievere opinie aanpraten.

### 5.2.3 Eerste deelconclusie

De slotsom van het voorgaande is als volgt: geconcludeerd kan worden dat, hoewel het enquêteonderzoek maar in beperkte mate geschikt is om bestaande opinies te openbaren (de aantallendimensie van publieke opinie), het een relevante factor is bij het vestigen en doen aanzwellen van de kracht van publieke opinie. Dit omdat het zowel andere opinies in het maatschappelijk debat weet te verdrukken, als een druk ontwikkelt op voor de strafrechtspleging relevante actoren, waarbij met name voor de strafrechtpolitiek geldt dat die druk maar moeilijk te weerstaan is.

## 5.3 Onderzoek naar de dimensie van kracht van publieke opinie

In deze paragraaf komt aan de orde welk zelfstandig onderzoek beschikbaar is naar de dimensie van kracht van publieke opinie. Hoewel tot op heden nog geen zelfstandige onderzoeksstroming bestaat waarvan de publicaties ook echt die naam dragen,[29] is wel het een en ander aan onderzoek beschikbaar waarvan de bevindingen hiervoor relevant zijn. Om te bepalen welk onderzoek dit is, wordt hieronder eerst bepaald op welke manieren de abstract geformuleerde conceptualisering van de dimensie van kracht te concretiseren valt. Bij elk van deze denkbare concretiseringen wordt vervolgens onderzocht of onderzoek bestaat dat hierop aansluit. Hierbij wordt net als in de vorige paragraaf eerst gekeken naar operationaliseringen om de dominantie binnen het maatschappelijk discours mee in kaart te brengen (§ 5.3.1) en daarna naar operationaliseringen gericht op reacties van actoren (§ 5.3.2). Overigens zal blijken dat beide vaak samen opgaan.[30]

---

26 Ramirez 2013b. Omdat de Gallup-enquêtes niet met regelmatige intervallen dezelfde vragen stellen, concentreerde het onderzoek zich op vragen die geregeld werden gesteld. Hierbij ging het onder meer om vragen over de strengheid van straffen, de doodstraf en naar de bereidheid van mensen meer te betalen voor misdaadbestrijding. Deze werden vervolgens gemixt in een algoritme dat een punitieve attitude vertegenwoordigde. Zie p. 336-342.

27 Zie Ramirez 2013b, p. 342-343 voor voorbeelden.

28 Ramirez 2013b, p. 347.

29 Zie § 5.1.

30 Dit ligt ook voor de hand en sluit aan op de conceptualisering, waarin immers is aangenomen dat beide perspectieven één onderliggende dimensie meten (zie § 3.2.1).

### 5.3.1 De dominantie binnen het maatschappelijk discours

Om te meten welke opinies dominant zijn binnen het maatschappelijk discours zijn verschillende methoden van onderzoek denkbaar. De vraag welke opinies domineren binnen de gehele Nederlandse (rechts)gemeenschap, zou om te beginnen kunnen worden onderzocht door burgers te vragen welke problemen zij in het strafrechtelijk domein ervaren. Dit komt dus neer op een variant van het onderzoek dat in het vorige hoofdstuk (§ 4.8) is besproken, maar dan toegespitst op de strafrechtspleging.[31] Indien respondenten een maximumaantal problemen zouden mogen noemen, zou bij een longitudinale opzet ook een indruk ontstaan van welke opinies elkaar verdringen. Dergelijk onderzoek bestaat op dit moment echter niet in Nederland, noch – althans voor zover bekend – in de ons omringende landen.

Een andere methode van onderzoek waaraan gedacht kan worden is de discoursanalyse. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een op opinies gerichte discoursanalyse van massamedia, aan opinieonderzoek op het internet en aan het onderzoeken van de meningen op sociale media. Het is overigens ook dit type onderzoek dat door critici van enquêteonderzoek al in de jaren 70 werd aanbevolen.[32] Het is uiteindelijk maar zeer beperkt van de grond gekomen.

In Nederland bestaan slechts twee onderzoeken naar opinies over de strafrechtspleging in de (massa)media.[33] Het eerste onderzoek, dat gericht was op berichtgeving in Nederlandse kranten in de periode van 1992 tot en met 2011, had als belangrijkste bevinding dat in deze periode een minimale toename plaatsvond in berichtgeving over de rechtspraak en dat de inhoud van die berichtgeving door de jaren heen ook steeds negatiever van toon was geworden. Dit laatste was volgens de onderzoekers grotendeels het effect van enkele rechterlijke dwalingen die in de laatste fase van deze

31 Het is natuurlijk ook mogelijk om niet op voorhand te vragen naar problemen *in de strafrechtspleging* te vragen, maar met een veel grotere steekproef te werken dan het SCP nu doet, waardoor de spontaan genoemde problemen die betrekking hebben op de strafrechtspleging alsnog op microniveau kunnen worden gecodeerd en geanalyseerd. Vgl. § 4.8.

32 Vgl. Schneider 1979, p. 122, die in zijn advies aan de Raad van Europa suggereerde dat onderzoek naar opinievorming in de massamedia een goede aanvulling zou vormen op enquêteonderzoek (hetgeen hij te beperkt vond, vgl. § 5.1) – al geeft hij in dat verband meteen toe dat het hiervoor uitdagender zal zijn een adequate operationalisering te ontwerpen. Vgl. ook Cohen (2011, p. xxvii-xxix), die meent dat de massamedia een goede *proxy* zijn voor wat er in de maatschappij omgaat, vanwege *(i)* de agendabepalende functie van de media; *(ii)* de mediërende functie; en *(iii)* de functie die zij vervullen in hoorbaar en zichtbaar maken van opinies ('making the claim').

33 Dit onderzoek naar *opinies,* moet worden onderscheiden van onderzoek waarin de wijze waarop misdaad en straf in de media wordt gerepresenteerd centraal staat (van dat type onderzoek bestaat veel meer, zie § 4.6.3).

onderzoeksperiode het nieuws haalden.[34] In het tweede onderzoek werd berichtgeving in twee kranten over de politie gedurende één jaar (van augustus 2002 tot en met juli 2003) geanalyseerd. De belangrijkste bevinding hiervan is dat berichtgeving over de politie over het algemeen 'positief' is, maar negatiever was rondom enkele specifieke incidenten.[35] Op basis van deze twee onderzoeken kunnen natuurlijk geen algemene uitspraken worden gedaan over het opinieklimaat in de Nederlandse media. Meer dan een begin van een indruk geven zij niet.

Onderzoek naar opinievorming op het internet en sociale media is in Nederland, voor zover bekend, geheel afwezig. In Amerikaans en Engels onderzoek is hier wel enige ervaring mee opgedaan, bijvoorbeeld door opinies over de strafrechtspleging op sociale media te analyseren. Dit onderzoek valt niet goed te extrapoleren naar de Nederlandse situatie, omdat het sterk is toegesneden op de rechtspolitieke context van die landen. Zo richt het Amerikaanse onderzoek zich hoofdzakelijk op het thema *criminal justice reform*,[36] een onderwerp dat niet los kan worden gezien van de uit de hand gelopen uitdijing van de strafrechtspleging daar.[37]

Interessant voor de toekomst van het (Nederlandse) onderzoek is daarom met name een Australische studie, waarin is verkend hoe met de inzet van *big data* kan worden onderzocht welke opinies in het (digitale) maatschappelijk debat de boventoon voeren.[38] De in deze studie genoemde mogelijkheden sluiten – al noemen de auteurs het zelf niet zo – goed aan op de dimensie van kracht van publieke opinie. Zij lijken immers geschikt om te onderzoeken welke opinies binnen bepaalde groepen dominant zijn; bovendien kan zo ook inzicht worden verkregen in de opkomst en ondergang van deze publieke opinies (en dus in de duurzaamheid hiervan). De auteurs van deze studies houden het echter bij suggesties voor de toekomst: tot het werkelijk uitvoeren van deze methoden is het tot op heden nog niet gekomen.

---

34 Van Spanje en De Vreese 2013, p. 421 e.v. De onderzochte nieuwsberichten werden in deze studie gecodeerd. Van de 86 berichten die een 'evaluatie' van de rechtspraak inhielden was 86% 'negatief'. Het lijkt alsof de 'negatieve' evaluaties met name betrekking hebben op kwesties die niet met de klassieke punitieve retoriek van doen hebben, de onderzoekers noemen als voorbeelden rechterlijke dwalingen en incidenten van rechterlijke corruptie.

35 Beunders en Muller 2005, p. 321-343, i.h.b. p. 342.

36 Mizell 2014a, i.h.b. p. 96 e.v., Het Engels onderzoek was gericht op kenmerken van Twitter-berichten over moordzaken (Kounadi e.a. 2015). De relevantie van dit onderzoek is gering, de onderzoekers richtten zich vooral op het aantal dagen dat berichten verschenen (grofweg tussen de twee en zeven na het incident).

37 Zie over die rechtspolitieke context § 4.3.

38 Prichard e.a. 2015. Als voornaamste voordelen van *big data* noemen de auteurs *(i) de* snelheid waarmee nieuwe opinies kunnen worden gedetecteerd, *(ii) de* variatie die hierin kan worden gevonden omdat respondenten hun eigen woorden kiezen en *(iii)* het grote volume aan opinies dat gemakkelijk kan worden verkregen.

Waar kwantitatieve discoursanalyses van de media of andere sociale velden dus schaars zijn, bestaat er wel veel kwalitatief onderzoek naar afgebakende gebeurtenissen waaromheen publieke opinie in de zin van een kracht een rol speelt. Gedacht kan dan bijvoorbeeld worden aan analyses van publieke verontwaardiging rondom een voor de strafrechtspleging relevant feit. Allereerst is er de nodige gedachtevorming over de opkomst van 'punitieve schandalen'[39]. Dit is een paraplubegrip aan de hand waarvan in de literatuur situaties van hevige onrust ten gevolge van een bepaald incident besproken worden. Hoewel dit begrip nooit bedoeld lijkt te zijn als scherp afgebakend analytisch kader, lijkt over het algemeen als kenmerkend voor punitieve schandalen te worden beschouwd dat zich een cocktail vormt van tendentieuze mediaberichtgeving, een hevig geëmotionaliseerd publiek debat, politici die zich hevig verontwaardigd tonen en een in het defensief gedrongen strafrechtspleging.[40]

Enigszins verwant aan de term 'punitief schandaal' is het door Stanley Cohen gemunte begrip 'morele paniek'[41]. Dit begrip kent een gedetailleerder analysekader, waarvan in een groot aantal studies gebruik wordt gemaakt. Het gaat steeds om situaties waarin een publieke opinie ontstaat over een specifieke gebeurtenis of serie aan gebeurtenissen die als symptomatisch worden gezien voor een grotere, bedreigende misstand. [42] Dit kan een bepaalde vorm van criminaliteit of deviant gedrag zijn, maar de morele paniek kan zich ook juist richten op de strafrechtelijke reactie (die dan bijvoorbeeld als tekortschietend of juist als overmatig wordt beschouwd). Een inventarisatie van studies die in de sleutel staan van morele paniek, leert dat de objecten van onderzoek variëren van voetbalgeweld,[43] jeugdcriminaliteit,[44] kindermishandeling,[45] beschonken verkeersdeelne-

39 Pratt (2008) schrijft over de opkomst van punitieve schandalen in de Nieuw-Zeelandse media. Van Stokkom (2013) doet dit voor de Nederlandse context.

40 Pratt en Van Stokkom doen beide niet veel moeite het concept 'punitief schandaal' in conceptuele termen scherp te stellen.

41 De eerste editie van zijn boek kwam uit in 1972. In een nieuw voorwoord bij een latere druk werkt hij het concept nader uit, zie Cohen 2011.

42 In een gangbaar geworden conceptualisering (zie Goode en Ben-Yehuda 1994, p. 156-159), wordt 'morele paniek' gedefinieerd als een situatie van *(i)* bezorgdheid over een breder probleem; *(ii)* vijandigheid tegenover een of meer specifieke personen die de belichaming hiervan vormen; *(iii)* een zekere mate van maatschappelijke consensus over de onaanvaardbaarheid hiervan; *(iv)* een disproportionele maatschappelijke reactie; en tot slot *(v)* volatiele opinievorming – zij het dat sporen hiervan langer kunnen beklijven. Garland (2008, p. 11), voegt hieraan toe dat morele paniek altijd een morele dimensie moet bezitten en dat het bovendien moet gaan om problemen die als symptomatisch voor iets groters worden gezien. Men zou ook kunnen redeneren dat die laatste toevoeging al in de eerste vier van Goode en Ben-Yehuda zit ingebakken.

43 Zie bijvoorbeeld Spaaij 2011.

44 Estrada 2001; Bouabid 2016.

45 Grossman, 2011.

mers[46] tot enkele heftige zedenmisdrijven.[47] Diverse andere onderwerpen – van de aanloop van het taakstrafverbod,[48] de strafrechtelijke reactie op dodelijke ongelukken in het verkeer,[49] 'geweld tegen hulpverleners' tot misdrijven door 'verwarde personen' – lijken zich hier ook prima voor te lenen.

Hoewel publieke opinie in de zin van een kracht in deze studies steeds een cruciale rol lijkt te spelen, wordt hiernaar over het algemeen geen werkelijk systematisch opinieonderzoek uitgevoerd. In plaats daarvan wordt een (zich ontwikkelende) publieke opinie typisch verondersteld. In dit soort onderzoek staan bijvoorbeeld zinnen als 'we leefden als samenleving massaal mee',[50] 'burgers (…) hebben geschokt gereageerd'[51] of 'a court case (…) provoked a wave of controversy'[52] – zonder dat aan deze vaststellingen systematisch onderzoek ten grondslag ligt. Het is om die reden moeilijk vast te stellen wat deze casuïstische studies precies leren over de publieke opinie.[53] In algemene zin geven zij steun aan de gedachte dat bepaalde duurzame opinies die door veel mensen worden gedeeld – in het bijzonder de opinie dat de strafrechtspleging in punitieve zin onvoldoende levert, dat resocialisatie in beginsel goed is en de rechtspraak in beginsel te vertrouwen valt – in de context van een incident als generatieve basis gelden van waaruit zich concrete opinies vormen.[54]

Studies naar morele paniek zijn verder met name interessant als illustraties voor de mechanismen die publieke opinies doen ontstaan en bijdragen aan de verspreiding hiervan. Enkele van deze onderzoeken tonen de relevantie van pressiegroepen en bestaande sociale structuren bij het vormen van een publieke opinie,[55] andere laten zien hoe de onvoorspelbare logica van de publieke arena de intensiteit van de publieke opinie kan beïnvloeden – bijvoorbeeld doordat een sequentie van meerdere gelijkende

46 Grossman 2011.
47 Spithoven 2018; Althoff 2010.
48 Vgl. Noyon 2017a.
49 Vgl. Hertogh 2018, p. 1-9.
50 Spithoven 2018, p. 422.
51 Althoff 2017, p. 6
52 Hertogh 2018.
53 Vgl. in dit verband Cohen (2011, p. 66), die ook schrijft dat 'in the absence of a full-scale public opinion type survey', het moeilijk is om uitspraken te doen over de interactie tussen morele paniek en de publieke opinie als geheel.
54 Vgl. Goode en Ben-Yehuda (1994, p. 167), die spreken over een latente bezorgdheid die moet leven onder 'segments of the public' als voorwaarde voor het kunnen ontstaan van morele paniek.
55 Zie voor een bespreking van enkele pressiegroepen bijvoorbeeld Grossman 2011, p. 43. En vgl. voor een Nederlands voorbeeld Mulder 1970, p. 171. In de literatuur over morele paniek wordt in dit verband onderscheid gemaakt tussen drie niveaus (elite, maatschappelijk middenveld en *grass roots*) die morele paniek kunnen aanzwengelen, zie Goode en Ben-Yehuda 1994, p. 159 e.v..

incidenten de morele paniek kan doen verhevigen.[56] Tot slot illustreert dit onderzoek hoe de bereidwilligheid van het publiek om zich te informeren van belang is voor de inhoud van publieke opinie. Van belang is dat in dit onderzoek, tegenovergesteld aan het onderzoek met deliberatieve peilingen,[57] betrokkenheid van het publiek doorgaans juist niet leidt tot meer nuance. Morele paniek kan juist ook leiden tot een situatie waarin het publiek meer oog heeft (en dus bevestiging vindt) voor feiten die de eigen opinie bevestigen en minder voor feiten die de eigen mening nuanceren, hetgeen een amplificatie van de paniek en radicalisering van de opinie in de hand werkt.[58] Grote belangstelling van het publiek kan dus ook tot steeds eenzijdiger oordelen leiden, in plaats van tot een steeds beter geïnformeerd en bijgevolg steeds genuanceerder oordelend publiek.

### 5.3.2 De reacties van actoren in de strafrechtspleging

Het tweede element van de dimensie van kracht van publieke opinie – de druk die hiervan uitgaat op voor de strafrechtspleging relevante actoren – is iets waarover altijd veel wordt gespeculeerd. Dat met name politieke actoren bijzonder gevoelig zijn voor incidenten die in de publieke arena veel aandacht opeisen, wordt vrij algemeen aangenomen.[59] De gangbare Amerikaanse praktijk om wetgevingsprojecten de naam te geven van het incident dat hiervoor de aanleiding was, maakt dit wel heel duidelijk,[60] maar natuurlijk bestaan ook in Nederland voorbeelden van wetgeving die als direct gevolg van een incident of schandaal moeten worden beschouwd.[61] Vaak wordt dit soort wetgeving voorafgegaan door een vorm van 'morele paniek'. De eerste variant van de dimensie van kracht (dominantie in het publiek discours) en de tweede (reacties van actoren) gaan hier dus meestal hand in hand.

---

56 Zie in dit verband bijvoorbeeld Bouabid (2016, i.h.b. p. 85), die drie incidenten van 'Marokkanenpaniek' vergelijkt, en Spithoven (2018), die de over en weer versterkende onrust na drie ernstige zedendelicten op drie jonge vrouwen in 2017 beschouwt. Zie § 3.2.4 voor een bespreking van de publieke arena op conceptueel niveau.

57 Zie § 4.9.1.

58 Vgl. Cohen 2011, p. 160.

59 Zie bijvoorbeeld Newburn en Jones 2005; Green 2008, i.h.b. p. 1-9.

60 *Megan's Law* is van deze waarschijnlijk de beruchtste. Andere voorbeelden zijn de *Jacob Wetterling Act, Jenna's Law* en *Katie's Law*, wetten die elk de allure hebben van een postuum saluut en de belofte van 'dit nooit weer'. Zie hierover en over de publieke herdenkingscultus Frost 2010, p. 156. In Engeland is door het boulevardblad *News of the World* ooit een campagne gestart om daar een met *Megan's Law* vergelijkbare wet van de grond te krijgen (*Sarah's Law*). Na een serie geweldsincidenten tegen vermeende zedendelinquenten, waaronder een tegen een kinderarts (paediatrician), die door een aantal opgehitste burgers abusievelijk voor pedofiel (paedophile) werd aangezien, staakte de krant dit project weer. Zie Green 2005, p. 137.

61 Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het 'taakstrafverbod' – waarover hierna meer in de hoofdtekst – en diverse ingrepen in tbs-wetgeving. Zie voor veel meer voorbeelden § 2.6.

In hoeverre actoren binnen de strafrechtspleging anders te werk gaan omdat zij druk ervaren uit de publieke opinie is veel moeilijker vast te stellen. Dat men binnen de strafrechtspleging betekenis toekent aan geluiden uit de publieke opinie, is wel duidelijk. Zo zijn er door het OM en de Raad voor de rechtspraak *socialmediateams* opgetuigd die als taak hebben om te monitoren wat er op (sociale) media zoal van het OM en de ZM wordt gevonden; deze teams hebben bovendien de taak gekregen hierop desgewenst te repliceren.[62] Ook komt het natuurlijk voor dat in uitspraken op maatschappelijke verontwaardiging wordt gereflecteerd.[63] De vraag of publieke opinie ook verdergaande reacties teweegbrengt – en bijvoorbeeld leidt tot andere strafvorderlijke beslissingen – is daarentegen veel ingewikkelder te beantwoorden. Hoewel de norm natuurlijk is dat rechters nooit mogen zwichten voor publieke druk in individuele zaken,[64] bestaat amper onderzoek naar de vraag of dat ook echt niet gebeurt,[65] terwijl er ter zake wel de nodige scepsis bestaat.[66]

### 5.3.3 Tweede deelconclusie

Het in deze paragraaf besproken onderzoek is om meerdere redenen interessant. Duidelijk is dat kwantitatieve discoursanalyse van (sociale)media de nodige mogelijkheden biedt voor zinvol opinieonderzoek, maar hiervan bestaat maar een beperkt aantal Nederlandse voorbeelden. Daarnaast is er kwalitatief onderzoek. Dit illustreert vooral hoe een publieke opinie in de zin van een kracht zich vestigt en aanzwelt rondom bepaalde incidenten. Al met al geeft dit onderzoek steun aan het idee dat de weinig concrete, duur-

62 Zie nader in § 9.6.5.

63 Een opvallend voorbeeld hiervan was het vonnis van de Rechtbank Den Haag in de strafzaak tegen Geert Wilders, 9 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15014, waarin de rechtbank besloot zich uit te spreken over de in groten getale gedane aangiften: 'Naar aanleiding van de uitlatingen van verdachte op 12 en 19 maart 2014 is tegen hem bijna 6.500 keer aangifte gedaan (…) Voor vervolging van dit feit zijn geen aangiftes nodig en de daadwerkelijke impact die de uitspraken van verdachte op de samenleving hebben gehad, is niet relevant voor de vraag of sprake is van groepsbelediging (…).'

64 Zie voor interviews met rechters waaruit dit bleek De Keijser, Van de Bunt, en Elffers 2004. Zie voor een beschouwing over de rechterlijke onafhankelijkheid (die ook onafhankelijkheid ten opzichte van belangengroepen) zou moeten omvatten Kuijer 2004, i.h.b. p. 264-265.

65 Roberts (2008, p. 18-19), stelt zich op het standpunt dat het praktisch niet te onderzoeken is of rechters in individuele zaken zwichten voor druk vanuit de publieke opinie omdat rechters dit nooit zo zullen opschrijven. Nu hoeft dit onderzoek natuurlijk niet altijd afhankelijk te zijn van wat daarover in openbare documenten terug te vinden valt – maar feit is dat het onderzoek in elk geval voor wat betreft einduitspraken nog niet bestaat. Wel bestaat interessant onderzoek (op basis van interviews) waaruit naar voren komt dat ervaren druk van de publieke opinie wel een rol speelt bij beslissingen omtrent voorlopige hechtenis, zie Boone, Jacobs en Lindeman 2017, p. 83.

66 Zie bijvoorbeeld Franken 2011; Brants en Van Lent 2001, p. 94 e.v.; Lochs 2019, p. 85; De Doelder 2004, p. 189-190.

zame opinies dat de strafrechtspleging onvoldoende punitief is, dat resocialisatie in beginsel goed is en de rechtspraak in beginsel te vertrouwen is, als generatief reservoir fungeren van waaruit kortstondige opinies kunnen worden gevormd. Bovendien valt op dat in geval van incidenten, waarin het publiek meer betrokkenheid aan de dag legt, de publieke opinie niet steeds genuanceerder hoeft te worden. De gedachte die wel eens uit het onderzoek naar deliberatieve peilingen wordt afgeleid, dat betrokkenheid als vanzelf leidt tot nuance, wordt hierdoor ondergraven. Tot slot wordt, wanneer naar de reacties van voor de strafrechtspleging relevante actoren wordt gekeken, duidelijk dat ook hier diverse mechanismen steeds verdere punitieve escalatie in de hand kunnen werken.

## 5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht wat bekend is over de dimensie van kracht van de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie. In deze conclusie worden die bevindingen eerst kort samengevat (§ 5.4.1). Tot besluit wordt nog gereflecteerd op de interactie tussen de dimensie van aantallen en die van kracht van publieke opinie (§ 5.4.2).

### 5.4.1 Een conclusie over de dimensie van kracht van publieke opinie

De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is dat het onderzoek naar de dimensie van kracht van publieke opinie zeer beperkt is. Hoewel van oudsher ook (of misschien wel: juist) over publieke opinie wordt gesproken in termen van een kracht die de macht controleert, en in recente jaren zelfs regelmatig zorgen worden uitgesproken over hoe die kracht bij wijze van spreken aan de poorten van de strafrechtspleging zou rammelen, is vrijwel geen systematisch onderzoek uitgevoerd naar hoe die kracht ontstaat en aanzwelt. Dit staat in schril contrast met de ruime hoeveelheid aan onderzoek – in de vorm van enquêtes en anderszins – die beschikbaar is naar de aantallendimensie van publieke opinie. Dit is opmerkelijk, ook in het licht van de in de vergetelheid geraakte oproepen die ten tijde van het oprichten van enquêteonderzoek nog zijn gedaan om het onderzoek naar publieke opinie niet daartoe te verengen.

Om toch een zo goed mogelijk beeld te krijgen, zijn in dit hoofdstuk twee wegen bewandeld. Eerst is gekeken naar de kracht die uitgaat van het enquêteonderzoek. Hieruit is gebleken dat dit onderzoek in staat is om in het maatschappelijk debat een zelfstandige kracht te ontwikkelen. Dit komt met name door de plaats die enquêteonderzoek inneemt in mediaberichtgeving, door het zelfversterkend effect dat hiervan uitgaat op de opinies van het publiek en door de aantrekkingskracht die het uitoefent op de strafrechtpolitiek, die zich op dit soort peilingen oriënteert en ze als inspiratiebron gebruikt voor de eigen strafrechtpolitieke agenda. Om die reden kan de plaats die de resultaten van het enquêteonderzoek die in het

vorige hoofdstuk zijn besproken innemen in het conceptuele model (dat in hoofdstuk 3 is ontwikkeld) nader worden bepaald: de publieke opinies dat rechters over het algemeen te vertrouwen zijn, dat de straffen in het algemeen te licht zijn en resocialisatie in het algemeen moet worden nagestreefd, kunnen worden aangemerkt als een bestendige, krachtige meerderheid.

Daarnaast speelt enquêteonderzoek een rol bij het vestigen van een publieke opinie in de zin van een kracht, voor wat betreft kortstondige (dus niet duurzame) opinies. Door de alomtegenwoordigheid van enquêteonderzoek in de (massa)media – gedacht kan worden aan het EenVandaag opiniepanel, maar ook aan de diverse peilingen van marktonderzoekbureaus – ontwikkelen ook vaak relatief concrete 'publieke opinies' een kracht van belang. Voorbeelden zijn enquêteonderzoek waaruit zou blijken dat mensen voor bepaalde delicten een taakstrafverbod steunen, dat een bepaalde verdachte geen recht heeft op voorwaardelijke vrijheidsstelling of dat mensen vinden dat het afstaan van DNA verplicht zou moeten worden als mensen daartoe opgeroepen worden.[67] Bij dergelijk enquêteonderzoek, waarin concrete vragen aan respondenten worden voorgelegd, is het vaak zeer de vraag of zij iets meten dat (voorheen) echt bestond.[68] Niettemin kunnen ook dit soort enquêtes, na publicatie, wel een zelfstandige kracht ontwikkelen. Opnieuw zowel omdat mensen die over deze enquêtes lezen zich vaker achter het meerderheidsstandpunt scharen, als omdat politici zich op dit soort enquêtes oriënteren. Hoewel deze enquêtes dus vaak geen waarheidsgetrouwe reflectie bieden van de publieke opinie, zijn zij wel een relevante kracht bij het *vestigen* hiervan. In het conceptuele model gaat het hier meestal om prille en krachtige publieke opinies. Op de dimensie van kracht scoren de opinies immers hoog, gelet op de betekenis in het maatschappelijke en politieke debat, en op de dimensie van duurzaamheid doorgaans laag, het zal in de regel immers gaan om tijdelijke publieke opinies. Op de aantallendimensie weten we niet precies hoe hoog de opinies scoren, de uitkomsten van de enquête kunnen immers niet worden gecontroleerd.

Vervolgens is in dit hoofdstuk onderzocht wat er in de rest van de voor de strafrechtspleging relevante literatuur nog aan onderzoek beschikbaar is dat informatief kan zijn voor de dimensie van kracht van publieke opinie. Dit bleek, mede door het ontbreken van een bestaande onderzoekstraditie, hoofdzakelijk beperkt te blijven tot enkele kwalitatieve studies. Die zijn soms in het begrippenkader van 'punitieve schandalen' en vaak in dat van de 'morele paniek' gesitueerd. Dit onderzoek is daarom in de eerste plaats illustratief voor het ontstaan van nieuwe en contextgebonden publieke

67 Aldus respectievelijk EenVandaag Opiniepanel 2017, 2014b, 2018a.

68 Zie § 4.9.1. Indien de enquêtes betrekking hebben op een onderwerp dat in het brandpunt van de maatschappelijke belangstelling staat, zal normaal gesproken – zoals ook in § 4.9.1 is opgemerkt – wel eerder kunnen worden aangenomen dat mensen hierover een voorafgaande opinie hebben. In hoeverre dat het geval is, verschilt van geval tot geval.

opinies. Zij laten zien welke mechanismen hierbij een rol spelen.[69] Voor het overige zijn deze studies, door hun kwalitatieve opzet en doordat het object van onderzoek meestal een specifieke gebeurtenis of verschijnsel is, niet te generaliseren, waardoor het moeilijk is om hier wetmatigheden voor wat betreft de dimensie van kracht van publieke opinie uit af te leiden. Wel kan hieruit worden afgeleid dat maatschappelijke betrokkenheid bij een incident bepaald niet steeds tot een genuanceerder maatschappelijk debat hoeft te leiden: het omgekeerde – amplificatie door eenzijdige belichting van een probleem – komt immers ook voor.

Al met al kan worden aangenomen dat beide bevindingen uit dit hoofdstuk elkaar over en weer versterken. In situaties van morele paniek (of punitieve schandalen) zal immers al snel mediaberichtgeving ontstaan. Dit leidt dan weer tot *ad hoc* enquêteonderzoek, uitgevoerd door of in opdracht van media. De uitkomsten hiervan kunnen dan weer bijdragen aan de verdere amplificatie van de publieke opinie in de zin van een kracht.[70]

### 5.4.2 Een conclusie over de interactie tussen de N- en F-dimensie van publieke opinie

Nu zowel het onderzoek naar de aantallendimensie als het onderzoek naar de dimensie van kracht in beeld is gebracht, kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt over de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie als geheel. Het is duidelijk dat een kern bestaat van drie meer abstracte opinies waarvoor steeds een meerderheid kan worden gevonden, namelijk dat de rechtspraak in algemene zin te vertrouwen is, dat de strafrechtspleging in punitieve zin achterblijft en dat resocialisatie in beginsel goed is. Het heeft er alle schijn van dat deze duurzame kern de generatieve basis is vanuit waar een schier oneindige waaier aan concrete punitieve opinies kunnen ontstaan. Opinies die hierop aansluiten kunnen gemakkelijk een kracht ontwikkelen. Dit is een situatie die een voortdurende punitieve escalatie in de hand werkt, zonder logisch eindpunt.

Deze constitutie van de publieke opinie leidt namelijk tot een situatie waarin het publiek voor een aantal typen ingrepen in de strafrechtspleging vrijwel steeds ontvankelijk zal zijn – en het dus al snel politiek opportuun zal zijn dit te bepleiten. Om te beginnen geldt voor punitieve ingrepen die niet botsen met de rechterlijke autonomie en ook niet in conflict komen met resocialisatieaspiraties, dat deze vrijwel altijd op een meerderheid van de publieke opinie kunnen rekenen. Dit biedt een verklaring voor de voortdurende uitdijing van toezichtsmodaliteiten in het sanctierecht. Punitieve verlangens krijgen hier immers geen tegendruk van de opinie dat resocialisatie moet worden nagestreefd, toezicht kan juist worden opgevat als een

69 Aldus voorzien zij in voorbeelden van de drie mechanismen die bij het opstellen van de conceptualisering van publieke opinie (zie § 3.2.5) in abstracte termen zijn omschreven.

70 Vgl. bijvoorbeeld de hiervoor al aangestipte onderzoeken van het EenVandaag opiniepanel.

alliantie tussen beide. Verder kan voortdurende verstrenging in het materiële recht verwacht worden, in het bijzonder in de sfeer van gewelds- en zedencriminaliteit.[71] Hetzelfde geldt mogelijk voor delicten waarin sprake is van onbedoelde maar wel intredende gevolgen, waarbij in het bijzonder gedacht kan worden aan verkeerszaken.

Het meest kwetsbaar lijken enkele procesrechtelijke beginselen. Een groot deel hiervan wordt namelijk noch door de opinie dat resocialisatie goed is, noch door het vertrouwen in de rechtspraak beschut, terwijl er tegelijkertijd wel verschillende punitieve opinies zijn (waaronder dat weinig belang toekomt aan 'rechten van verdachten') die hier diametraal tegenover staan.[72] Hoewel het op voorhand aannemelijk is dat een meerderheid van de bevolking het in enquêteonderzoek eens zal zijn met een abstract geformuleerde stelling als dat 'iedereen recht heeft op een eerlijk proces', raken concrete onderdelen hiervan zodoende waarschijnlijk snel in de knel. Gedacht kan onder meer worden aan *ne bis in idem*, de onschuldpresumptie en deelrechten van het recht op een eerlijk proces. Bij nader inzien is dit niet alleen een toekomstvoorspelling: voor elk van deze beginselen geldt al dat dat zij in de afgelopen decennia sluipenderwijs aan erosie onderhevig zijn geweest.[73] Ten slotte kan nog worden gedacht aan de relevantie van het hoge vertrouwen in de politie, dat, in samenhang met de punitieve verlangens, steun geeft aan wettelijke rugdekking voor de opsporingsambtenaar die in de rechtmatige uitoefening van zijn taak geweld gebruikt.[74]

Een volgende conclusie moet zijn dat de relevantie van *framing* voor de publieke opinie moeilijk kan worden overschat. De drie duurzame opinies die de contouren bepalen waarbinnen concrete opinies te realiseren vallen zijn immers abstract, waardoor de vraag of een bepaalde ingreep in het straf(proces)recht of stelsel van strafrechtspleging op een krachtige of door een meerderheid gedragen publieke opinie kan rekenen, mede zal afhangen van de mate waarin een concreet geformuleerde opinie aan deze abstracte bases appelleert. Een denkbeeldig pleidooi voor minimumstraffen kan dit punt illustreren. Indien in de toelichting op dit voorstel wordt benadrukt

---

71 Ten aanzien van dit soort delicten is de steun voor resocialisatie onder het publiek immers beperkt. Zie § 4.5.2.

72 Vgl. in dit verband § 4.4.2 en § 4.5.1.

73 Een voorbeeld van een eroderende betekenis van *ne bis in idem* is de invoering van herziening ten nadele en het langdurig toezicht. Zie *Stb.* 2013, 138 (Wet herziening ten nadele) en *Stb.* 2015, 460 (Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking). Beide verhouden zich slecht tot het ne bis in idem-beginsel (art. 68 Sr), zoals in de literatuur veelvuldig gesignaleerd, zie ook Noyon 2018b. De tanende relevantie van de onschuldpresumptie blijkt onder meer uit het dadelijk uitvoerbaar verklaren van diverse maatregelen (zie voor een overzicht Bemelmans 2018a, p. 452 en de, onder meer in het kader van de Modernisering strafvordering overwogen aanwezigheidsplicht voor voorlopig gehechte verdachten, zie Bemelmans 2018b. Voor wat betreft deelrechten van een eerlijk proces is in het bijzonder van belang het recht op rechtsbijstand, lid 3 sub c. Zie in dit verband over het interview in 'Onrust en botte bijlen' in § 3.2.2.

74 In dit verband kan in het bijzonder gedacht worden aan het Wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar, *Kamerstukken II* 2016/17, 34 641, 2.

dat zo harder zal worden gestraft, is het aannemelijker dat hiervoor een krachtige en door velen gesteunde publieke opinie kan worden gevormd dan wanneer in deze toelichting voorop wordt gesteld dat zo de vrijheid van rechters aan banden wordt gelegd. In dat laatste geval komt het pleidooi immers eerder in botsing met de door een ruime meerderheid onderschreven opinie dat de rechterlijke autonomie niet moet worden aangetast. Op deze manier kan het gekozen *frame* aanzienlijke invloed hebben op de levensvatbaarheid van een publieke opinie.[75]

De conclusie van twee hoofdstukken onderzoek naar de inhoud van publieke opinie is dus vooral dat de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie maar in zeer beperkte mate solide is en dat daardoor veel ruimte overblijft voor een strijd om de beeldvorming. Strafrechtpolitieke spindoctors wisten dit waarschijnlijk al lang – niet voor niets is het strafrechtelijk discours opgezadeld met allerlei beklijvende zegswijzen en danken de nodige wetgevingsinitiatieven hier wellicht zelfs hun succes aan.[76] Dat ook binnen de strafrechtspleging in toenemende mate belang wordt toegekend aan beeldvorming en *claim-making*,[77] moet dan ook als terecht worden beschouwd. Gelet op het inhoudelijke belang van de onderwerpen waar het om gaat, zou dit accent op iets cosmetisch als beeldvorming als cynisch kunnen worden beschouwd. Toch is het niet anders en de grote reële effecten die van een strijd om de beeldvorming kunnen uitgaan op wetgeving en praktijk, maken duidelijk dat buitenkant en binnenkant uiteindelijk – gegeven de huidige stand van zaken van de publieke opinie – niet zonder elkaar kunnen worden gezien.

75 In veel Amerikaans onderzoek waarin de vraag centraal staat hoe *criminal justice reform* acceptabel gemaakt kan worden voor het publiek (zie hierover § 4.3), is het accent ook al enige tijd verschoven naar welke *frames* hierbij kunnen werken. Vgl. Kirk en Drakulich 2016.

76 De voorbeelden hiervan zijn talrijk. *Three strikes and you are out* dankt zijn overtuigingskracht vermoedelijk aan het honkbal; wetten vernoemd naar slachtoffers (*Megan's law, Jenna's law, Sarah's law, Katie's law*) zijn door de daarmee gearticuleerde belofte van 'dit nooit meer' een *frame* op zichzelf en ook in het Nederlandse discours, denk aan 'zinloos geweld' en 'geweld tegen hulpverleners', komen de nodige zegswijzen voor die niet primair op de objectieve betekenis, maar op connotatierijke interpretaties gericht zijn. Soms is ook sprake van twee contrasterende *frames:* denk aan de gevangenis als 'hogeschool voor de misdaad' versus een 'hotel' waarin veroordeelden verwend zouden worden.

77 Zie over het oprukken hiervan binnen de rechtspraak Dijkstra 2014.

# 6 Perspectieven op legitimiteit

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk en het volgende wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord. Dat wil zeggen dat een beoordelingskader zal worden ontwikkeld waarmee op de publieke opinie gericht handelen van actoren binnen het Nederlands stelsel van strafrechtspleging kan worden beoordeeld. In dit hoofdstuk wordt daartoe de eerste stap gezet: de hiervoor relevante perspectieven worden geïnventariseerd en geproblematiseerd. Deze dienen vervolgens als bouwstenen waarmee, in het volgende hoofdstuk, het beoordelingskader wordt opgebouwd.

In de eerstvolgende paragraaf (§ 6.2) wordt bij wijze van plaatsbepaling vastgesteld binnen welke context het op te stellen beoordelingskader werkbaar moet zijn en verantwoord waarom bij het opstellen van dit beoordelingskader gedachtevorming over de notie van legitimiteit wordt betrokken. De rest van dit hoofdstuk zal vervolgens in het teken staan van het in kaart brengen van relevante benaderingen van dit concept. Daartoe wordt eerst een overzicht gegeven van de twee belangrijkste stromingen in de literatuur: de sociaalwetenschappelijke en de rechtswetenschappelijke onderzoekstraditie (§ 6.3). Hierna wordt de notie van legitimiteit verder ontleed aan de hand van vier scheidslijnen, waarlangs het denken over legitimiteit kan worden geordend (§ 6.4). Aan het slot van dit hoofdstuk wordt van dit alles een voorlopige balans opgemaakt en worden de eerste implicaties voor een beoordelingskader besproken (§ 6.5).[1]

## 6.2 De oriëntatie op publieke opinie en de 'legitimiteit' van de strafrechtspleging

De vraag hoe bepaald kan worden of (een nieuwe vorm van) op de publieke opinie gericht handelen wel of niet een goed idee is, komt bepaald niet voor het eerst in dit onderzoek aan de orde. In andere (internationale) publicaties is hierover al veelvuldig geschreven. In de Nederlandse literatuur wordt in dat verband vaak gerept over een 'kloof', soms ook een 'legitimiteitskloof'

1 In dit hoofdstuk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van begrippen die in de literatuur geen vastomlijnde betekenis hebben en die voor dit onderzoek van een begripsbepaling zijn voorzien (zie § 3.4). Het gaat in het bijzonder om de begrippen autoriteit, gezag, macht en (de enge definitie van) legitimiteit.

genoemd, die geslecht althans tot voor het publiek overbrugbare proporties verkleind zou moeten worden.[2] In de internationale literatuur scharnieren voorstellen voor een andere publieksgerichte oriëntatie geregeld rond de notie van 'legitimiteit'.[3] Tot slot is het zo dat ook in de literatuur waarin wordt geanalyseerd waar de relatie tussen het publiek en het strafrecht (of stelsel van strafrechtspleging) nu knelt, vaak de term legitimiteit in de mond wordt genomen.[4] Het begrip legitimiteit duikt, kortom, veelvuldig op in vrijwel alle literatuur waar dit onderzoek op voortbouwt en waarnaar in de probleemstelling is verwezen.

Al deze in de literatuur naar voren komende referenties aan legitimiteit zijn echter nog geen beoordelingskader (en zeker niet één beoordelingskader). Sterker nog: de notie van legitimiteit blijkt in de literatuur een aantrekkingskracht uit te oefenen op tal van soms onderling tegenstrijdige gedachten over welke publieksgerichte oriëntatie wel of niet een goed idee is; en achter al die referenties gaan veel uiteenlopende interpretaties schuil van wat legitimiteit behelst. Zo wordt legitimiteit gekoppeld aan een gezagsrelatie waarin dwang in hoge mate afwezig is, aan een overheid die mensenrechten respecteert, aan een situatie waarin het publiek intensief betrokken is bij en verantwoordelijkheid neemt voor het reilen en zeilen van de strafrechtspleging, aan transparantie en inzichtelijkheid van rechtspraak – en aan nog veel meer.[5] Al met al is de notie van legitimiteit uitgegroeid tot een *catch-all*-begrip waarin, als alle benaderingen naast elkaar worden gezet, zoveel desiderata blijken te huizen dat nog steeds niet duidelijk is welke keuzes nu moeten worden gemaakt om de legitimiteit te verhogen: een bepaalde publieksgerichte oriëntatie kan vanuit een eerste perspectief op legitimiteit als wenselijk worden beoordeeld, terwijl het vanuit een ander perspectief op legitimiteit moet worden afgewezen.

Ondanks dit alles biedt de notie van legitimiteit toch een goed vertrekpunt voor het opbouwen van een beoordelingskader. Ten eerste geeft ze, juist door de vele verschillende gedaanten die ze in de literatuur inneemt, een goed spectrum van relevante gezichtspunten die bij het beoordelen van (voorstellen voor) andere oriëntaties op het publiek in ogenschouw moeten worden genomen. Ten tweede geeft de meest enge definitie van legitimi-

2 Zie hierover in meer detail § 2.2.

3 Zie voor een beknopt overzicht van zo redenerende auteurs in de internationale literatuur § 2.3. Aangetekend moet worden dat één van de vier daar behandelde auteurs (Robinson), de term legitimiteit mijdt. Hij gebruikt in plaats daarvan equivalenten als 'morele geloofwaardigheid'. Gezien het feit dat hij dit begrip invult op een wijze die sterke gelijkenis vertoont met de manier waarop Tyler – aan wie Robinson expliciet zegt schatplichtig te zijn – legitimiteit operationaliseert, wordt aan deze daardoor hoofdzakelijk semantische keuze verder voorbijgegaan.

4 Zo wordt de verhitting van het publieke discours over misdaad en straf in verband gebracht met (afkalvende) legitimiteit van het strafrechtelijk systeem (zie § 2.4) en wordt beargumenteerd dat het legitimiteitstekort van de strafrechtspleging – zo daar sprake van zou zijn – verklaard kan worden door het feit dat 'legitiem gezag' in hedendaagse samenlevingen nu eenmaal anders ontstaat dan voorheen nog het geval was (zie § 2.5).

5 Zie eerder in § 3.4 en voor meer voorbeelden het vervolg van dit hoofdstuk.

teit – 'rechtmatigheid van macht'[6] – ondanks de op het eerste gezicht wat veelomvattende strekking, wel goed aan waar het om gaat. Zij die het straf(proces)recht of stelsel van strafrechtspleging willen hervormen op een wijze dat dit de relatie met het publiek verbetert, stellen daarmee immers dat de machtsrelatie tussen beide zo beter – en dus rechtmatiger – wordt dan zij daarvoor was. Tot slot is het zo dat de notie van legitimiteit een begrip is waar zowel normatief als empirisch georiënteerde wetenschappers mee uit de voeten kunnen. Dat het nodig is om in een beoordelingskader voor beide perspectieven aandacht te hebben is helemaal aan het begin van dit onderzoek vooropgesteld,[7] en zal in de loop van dit hoofdstuk nog uitgebreider worden beargumenteerd. De notie van legitimiteit biedt, zoals zal blijken, een logische ontmoetingsplaats voor zo'n multidisciplinaire aanpak.

Om deze redenen wordt hieronder begonnen met het inventariseren en problematiseren van de literatuur over legitimiteit. Die literatuur zal steeds wanneer dat nodig is worden geconfronteerd met de in de voorgaande hoofdstukken getrokken conclusies, zeker waar aan die literatuur (voor-onder)stellingen ten grondslag liggen over de aard en inhoud van publieke opinie. Voor de duidelijkheid wordt hier nog vermeld dat het doel van dit hoofdstuk niet is om een (nieuwe) definitie of conceptualisering van legitimiteit te ontwikkelen.[8] Beoogd wordt slechts om uit de bestaande literatuur de relevante aspecten te lichten die voor een beoordelingskader dienstig kunnen zijn, zodat in het volgende hoofdstuk tot een synthese hiervan kan worden gekomen.

## 6.3 De sociaalwetenschappelijke en strafrechtswetenschappelijke onderzoekstraditie

In de voor de strafrechtspleging relevante literatuur over legitimiteit bestaan twee duidelijk te onderscheiden hoofdstromen: een sociaalwetenschappelijke en een strafrechtswetenschappelijke onderzoekstraditie. Binnen deze twee onderzoekstradities bestaan vervolgens weer de nodige variaties. In deze paragraaf wordt daarvan een kort overzicht gegeven. Daartoe wordt eerst de sociaalwetenschappelijke[9] (§ 6.3.1) en daarna de strafrechtswetenschappelijke (§ 6.3.2) onderzoekstraditie geschetst.

---

6 Zie voor deze definitie § 3.4.1.

7 Zie hiervoor § 1.3, bij de toelichting op de derde onderzoeksvraag.

8 Voor zover dus gebruik wordt gemaakt van een definitie of conceptualisering, wordt gewerkt met de 'enge' definitie die in § 3.4 is opgesteld. Voor een overzicht en typologie van meer uitgewerkte benaderingswijzen van het concept legitimiteit, zie bijvoorbeeld Bokhorst 2014.

9 Bij het bespreken van de sociaalwetenschappelijke literatuur ligt de nadruk uiteraard op het criminologische smaldeel hierbinnen. Doordat dit een betrekkelijk jonge en niet altijd gemakkelijk af te bakenen discipline betreft, blijft het hier echter niet toe beperkt. Vandaar dat hier voor de wat bredere term 'sociaalwetenschappelijke' literatuur is gekozen.

### 6.3.1 Een overzicht van de sociaalwetenschappelijke benadering van legitimiteit

In de criminologische literatuur van de afgelopen decennia is het dominante kader in het denken over legitimiteit zonder twijfel het zogenaamde 'procedurele-rechtvaardigheid-onderzoek', dat onlosmakelijk verbonden is met de naam van Tom Tyler.[10] Wanneer hier de hoeveelheid aan operationaliseringen die naast dit dominante kader zijn ontstaan bij worden opgeteld, komt al met al een rijke diversiteit aan sociaalwetenschappelijke conceptualiseringen en operationaliseringen naar voren.[11] De belangrijkste variaties daarin worden in deze paragraaf besproken. Daartoe kan het best worden begonnen bij de auteur die, volgens velen,[12] als de grondlegger van de sociaalwetenschappelijke bestudering van legitimiteit moet worden beschouwd: Max Weber.

Max Weber is waarschijnlijk het meest bekend van zijn ideaaltypologie van drie soorten legitiem gezag – gezag gebaseerd op wetten, charisma of traditie – en van zijn constatering dat in de moderniteit het eerste ideaaltype steeds meer terrein won: meer en meer was volgens Weber sprake van gezag dat door de samenleving als legitiem werd ervaren omdat dit tot stand was gekomen via rationele, wettelijke procedures, en steeds minder was het nodig dat autoriteiten zich daarbij nog in aanzienlijke mate hoefden te verlaten op charisma of hoefden te appelleren aan traditie.[13] Deze vaststelling, vaak ook als voorspelling voor de toekomst gelezen,[14] wordt veel aangehaald in literatuur over de hedendaagse gezagsverhoudingen. Veel

10 Bottoms en Tankebe noemen dit 'unquestionably the dominant approach' (2012, p. 120). Aldus ook o.a. Hertogh 2018, p. 16 en p. 162; Jackson e.a. 2015, p. 138; Loader en Sparks 2013, p. 106. Van één kader is hier overigens geen sprake: tussen de manieren waarop Tyler en zijn volgelingen legitimiteit operationaliseren bestaan de nodige (nuance) verschillen.

11 Vgl. in dit verband Roberts en Plesničar, die spreken over een 'myriad of definitions' (2015, p. 34) in de *criminal justice*-literatuur. Zie in gelijke zin ook Hertogh 2018, p. 35.

12 Vgl. i.h.b. Merquior 1980, waarin Weber en Rousseau tegenover elkaar worden gezet als de archetypische denkers van de empirische respectievelijk de normatieve traditie. Vgl. ook Bokhorst 2014, p. 30; Hinsch 2010, p. 40.

13 Zie bijvoorbeeld expliciet Weber 2013, p. 37: 'Today the most common form of legitimacy is the belief in legality, the compliance with enactments which are *formally* correct and which have been made in the accustomed manner.' (originele cursivering). Zie voor zijn uiteenzetting van de drie ideaaltypen p. 215 e.v.. Zie over deze ideaaltypen ook – in een wat vlottere penvoering – Weber 1946, p. 4 e.v..

14 Het is de vraag in hoeverre Webers schets van de moderniteit ook als een toekomstvoorspelling moet worden opgevat. Sommigen lezen in zijn beschrijving van de moderniteit een *end of history*-achtige gedachtegang, die inhoudt dat rationeel-wettelijk gezag heeft getriomfeerd en ook in de toekomst dominant zal blijven. Zij vinden steun in de passages waarin Weber traditioneel gezag afserveert als iets uit het verleden en charismatisch gezag als te instabiel voor moderne, complexe samenlevingen – en beide daarmee als inferieur aan bureaucratisch-wettelijke gezagsvormen (vgl. Kocken 2008, p. 10-11). Zo eenduidig is wat Weber schrijft echter niet. Op p. 1111-1119 voorspelt hij bijvoorbeeld dat charismatisch gezag oprispingen zal blijven kennen, met name in tijden van crisis.

auteurs zien in het gegeven dat gezag nu juist niet meer als 'vanzelfsprekend' aan formele beslissingsbevoegdheid kleeft, een regressie van het wettelijke ideaaltype (en een opleving van bijvoorbeeld het charismatische) en interpreteren dit als een breuk met de door Weber beschreven richting van de geschiedenis.[15]

Voor de ontwikkeling van een empirische onderzoekstraditie naar legitimiteit is echter minstens zo belangrijk dat Weber de eerste was die het onderwerp legitiem gezag (*legitime Herrschaft*) tot onderwerp van sociaalwetenschappelijk onderzoek uitriep. Hiertoe bepaalt Weber dat de socioloog die wil weten hoe legitiem een bepaalde gezagsrelatie is, zich niet moet wenden tot (normatieve) theorievorming ter zake, maar het geloof in legitimiteit (*Legitimitäts-Glaube*)[16] onder de leden van de (rechts)gemeenschap, empirisch, moet onderzoeken. Dit kan niet losgezien worden van het feit dat Weber een van de grondleggers van de sociologie is en zijn theorie ook aanwendt om het werkveld van deze nieuwe discipline te demarqueren. Dit blijkt ook uit de manier waarop de socioloog volgens Weber moet vaststellen of wel of niet sprake is van een legitieme machtsrelatie: hiertoe moet hij een studie maken van 'sociale actie' (*sociales Handeln*).[17]

Wanneer de secundaire literatuur over Webers theorievorming wordt bestudeerd, valt op dat zijn werk op veel verschillende manieren is geïnterpreteerd. Een aantal van deze verschillen is interessant omdat zij inzicht geven in de belangrijkste controverses waar het sociaalwetenschappelijk onderzoek sinds Weber mee te kampen heeft gehad. Zo is er, om te beginnen, de vraag hoe precies vastgesteld moet worden of een samenleving in de legitimiteit van een machtsrelatie gelooft. Het onderzoeken van 'sociale actie' blijft in het werk van Weber zelf een betrekkelijk abstract – of volgens sommigen: 'vaag'[18] – omschreven activiteit. Duidelijk is dat Weber hiermee in elk geval méér bedoelde dan alleen het bestuderen van *gedrag:* om te bepalen of het publiek een machtsrelatie legitiem vindt, moest wat hem betreft ook interpretatief te werk worden gegaan.[19] Het gaat hem dus niet alleen om gezag dat wordt gehoorzaamd, maar ook om gezag dat blijkens meer subtiele informatie – denk aan het analyseren van roddel, volkscultuur, enzovoort – op de steun van het publiek kan rekenen. Dit

15 Zie § 2.5.

16 Weber 2013, o.a. op p. 16. Op andere momenten spreekt Weber overigens over *Legitimitätseinverständnis.* Het idee is hetzelfde, het gaat erom dat Weber voor de sociale wetenschap legitimiteit gelijkstelt met door de samenleving *ervaren* legitimiteit.

17 Dit begrip – dat Weber aan het begin van zijn *magnum opus* introduceert – valt dan weer uiteen in vier andere ideaaltypen: handelen gestuurd door doel-rationele motieven, waarde-rationele motieven, affectieve motieven en traditionele motieven. Zie Weber 2013, p. 4 e.v.. Zie hierover nader verderop in de hoofdtekst.

18 Kocken 2008, p. 12-14; Prabhat 2008, p. 21-22.

19 Dit kan worden afgeleid uit de taakopvatting die Weber de socioloog meegeeft: het *verstehen* (interpreteren) van de sociale werkelijkheid neemt hier een prominente plaats in (de ondertitel van *Wirtschaft und Gesellschaft* is: '*Grundriss der verstehenden Soziologie*'). Het gaat hem dus om meer dan objectief vast te stellen handelingen (waaronder gedrag).

laatste is natuurlijk wel ingewikkelder te operationaliseren en veel later verricht empirisch onderzoek naar legitimiteit – dat hieronder nog aan bod komt – richt zich dan ook alsnog hoofdzakelijk op gedrag.

Een tweede vraag die het werk van Weber heeft opgeroepen, is hoe groot het geloof in legitimiteit binnen een samenleving precies moet zijn om van een legitieme gezagsrelatie te kunnen spreken. Weber is hier zelf niet duidelijk over. Enerzijds valt er wat te zeggen voor de gedachte dat iedere keer dat een autoriteit geweld nodig heeft om de orde te handhaven, dit een teken is van het – tenminste tijdelijk – falen van een aanspraak op legitiem gezag.[20] Zo bezien is het dus: hoe meer gehoorzaamheid en steunbetuigingen een autoriteit ten deel vallen, hoe meer legitimiteit. Anderzijds valt er ook wat voor te zeggen dat de legitimiteit van een gezagsrelatie waarin elke vorm van (burgerlijke) ongehoorzaamheid afwezig is, moet worden gewantrouwd.[21] Een zekere mate van incidentele ongehoorzaamheid moet misschien niet alleen op de koop worden toegenomen, maar is wellicht juist een teken van een vitale gezagsrelatie. Habermas stelt in dit verband als criterium voor dat er een 'relevante mate' van legitimiteit-ondersteunende attitudes in een samenleving moet bestaan.[22] Een duidelijke grenswaarde biedt dit criterium natuurlijk niet, al is de vraag of het veel concreter kan. Het lijkt in elk geval zinvol om bij het bepalen van zo'n grens tot op zekere hoogte te abstraheren van incidenten.[23] Hieraan kan wellicht nog worden toegevoegd dat het ook van belang is om te kijken naar de aard van eventueel aanwezige legitimiteits-afwijzende attitudes. Wanneer deze zich concentreren of persisteren onder bepaalde (sub)culturen, of samenhangen met een specifiek soort overheidsoptreden, lijkt hier anders naar te moeten worden gekeken dan wanneer legitimiteitsafwijzingen verspreid over samenleving en onderwerp zouden plaatsvinden.

Een derde vraag die de sociale wetenschap sinds Weber bezighoudt, is hoe de waarachtigheid van een geloof in legitimiteit kan worden bepaald. Gezagstrouw kan immers ook worden afgedwongen en als legitimiteit ten-

20 Vgl. het essay *What is authority*, (Arendt 1968). Zij schrijft 'Since authority always demands obedience, it is commonly mistaken for some form of power or violence. Yet authority precludes the use of external means of coercion; where force is used, authority itself has failed' (p. 92–93). Vgl. ook Rosanvallon, die legitimiteit definieert als de 'afwezigheid van dwang' (2011, p. 9).

21 Vgl. het o.a. door Merquior (1980, p. *v*), aangehaalde citaat van de Franse royalist Charles de Rémusat: 'unanimity is almost always an indication of servitude.'

22 Habermas spreekt van een 'relevant degree' (2007, p. 96). Later op diezelfde pagina spreekt hij van een 'significant degree'.

23 Verhelderend is in dit verband wat Rosanvallon (2011, p. 8-9) hierover schrijft. Hij schrijft dat democratische legitimiteit moet worden opgevat als een 'onzichtbare institutie' en niet kan zonder een 'tissue of relationships between government and society'. Van belang is vooral dat hij wijst op de meervoudige en -lagige interacties tussen ondergeschikten en overheid (de 'tissue'). Wanneer op één niveau of in één incidentie een legitimiteitsontkenning plaatsvindt, zet dit dus niet – zo kan Rosanvallon althans worden begrepen – de gezagsrelatie als zodanig op de helling.

minste een zekere mate van 'afwezigheid van dwang' veronderstelt, moet de onderzoeker kunnen vaststellen wanneer van dwang inderdaad niet of nauwelijks sprake is, oftewel wanneer het geloof in legitimiteit werkelijk uit het publiek zelf komt. Er zijn auteurs die stellen dat Weber hier geen oog voor had. Zij concluderen dan ook dat wat Weber legitiem gezag noemt, in wezen niets meer of minder is dan het 'succes van de staat' in het vestigen van *effectief* gezag.[24] Anderen betwisten die lezing en stellen dat Weber wel degelijk het oog had op een in enige mate vrijwillig legitimiteitsgeloof onder de bevolking.[25] De tekst van Weber lijkt voor die laatste lezing de meeste aanknopingspunten te bieden,[26] al geldt tegelijkertijd dat zijn werk niet overloopt van problematiseringen van de notie van vrijwilligheid. Hoe dan ook, de enige zinnige weg voor het empirisch onderzoek moet zijn om inderdaad de eis te stellen van een intrinsiek gevoeld, uit de samenleving voortkomend (dus endogeen) legitimiteitsgeloof. Het stellen van deze voorwaarde is niet alleen theoretisch het best verdedigbaar, in ieder ander geval dreigt ook een circulair concept.[27] Het stellen van deze eis leidt echter wel onvermijdelijk tot een kwetsbaar punt in het resulterende concept: vrijwilligheid is immers een buitengewoon gecompliceerd en uit-en-ter-na geproblematiseerd begrip. Het veronderstelt in deze context onder meer dat een samenleving zich tot op zekere hoogte kan wapenen tegen de kracht van indoctrinatie, althans zich onafhankelijk van de autoriteit een (collectief) beeld kan vormen van wat rechtmatig gezag is.[28] (neo-)Marxistisch geïnspireerde sociologen zullen om die reden de idee dat een 'vrijwillig geloof in

24 Kocken 2008, p. 15; Bottoms en Tankebe 2012, p. 130: 'legitimate domination is, for Weber, simply "obeyed legality"'.

25 Zie o.a. Hinsch 2010: 'Weber's view is that a norm or an institutional arrangement is legitimate if, as a matter of fact, it finds the approval of those who are supposed to live in this group. "Approval" in this context is to be understood as "sincere recognition of a norm as providing an appropriate standard of conduct (…) and not only because of the threat of social sanctions.' Vgl. ook Lembcke 2008, p. 36.

26 Zo valt moeilijk in te zien waarom hij steeds het Duitse woord *Herrschaft* gebruikt in plaats van *Macht,* als hij hiermee ook afgedwongen gehoorzaamheid had willen insluiten (vgl. wat Weber daar zelf over schrijft op p. 53). Bovendien vallen in de tekst van Weber zelf de nodige toespelingen te vinden waaruit kan worden afgeleid dat hij intrinsiek gevoelde legitimiteit bedoelde. Vgl. bijvoorbeeld, 2012, p. 212, waar hij de eis stelt van 'a minimum of voluntary compliance'. Zie uitgebreider over dit vraagstuk Noyon 2017b, p. 152.

27 In dat geval wordt immers legitimiteit afgeleid uit gehoorzaamheid, om vervolgens die gehoorzaamheid weer te verklaren vanuit de legitimiteit. Zodoende wordt de notie van legitimiteit betekenisloos, het voegt dan niks meer toe aan de notie van 'gezag' (vgl. § 3.4). Vgl. in dit verband Barker (2001, p. 10), die dit bezwaar in algemene zin opvoert tegen de empirische benadering van legitimiteit.

28 Voor een prangend voorbeeld dat op het tegendeel wijst, zie de bespreking van Nancy Adlers *Overleven na de Goelag* in Bokhorst 2014, p. 17. Hier bespreekt zij de strafkampmemoires van een gevangene in Stalinistisch Rusland, die hierin ondanks zijn eigen ervaringen gloedvol zijn geloof in de principes van de Communistische Partij blijft belijden.

legitimiteit' bestaat gemakkelijk verwerpen.[29] En vanuit een Foucaultiaans perspectief kan de eis van 'afwezigheid van dwang' verregaand worden gerelativeerd wanneer met hem wordt aangenomen dat juist macht die geen observeerbare dwang nodig heeft omdat hij door de ondergeschikten is geïnternaliseerd – door Foucault 'pastorale macht' genoemd – de meest dwingende is.[30]

Een laatste hier te bespreken controverse die Webers benadering – en bijna elke sociaalwetenschappelijke benadering – van legitimiteit oproept, is de morele leegte hiervan. Deze stelt immers, anders dan normatieve benaderingen, *a priori* geen enkele morele begrenzing aan de macht van de overheid.[31] In dat verband is in de literatuur bijvoorbeeld opgemerkt dat door alleen te kijken naar de vraag of een samenleving in de legitimiteit van een overheid *gelooft*, ook evident kwade machtsrelaties – zoals het nazisme, de slavernij of ernstige vormen van raciale ongelijkheid – in empirische zin legitiem kunnen zijn.[32] Bevestiging voor deze gedachte zou gevonden kunnen worden in onderzoeken die ten aanzien van landen met als 'autoritair' geoormerkte regimes,[33] of ten aanzien van Zuid-Afrika ten tijde van de apartheid,[34] een hoge mate van empirische legitimiteit laten zien. Zeker zo belangrijk is dat op deze manier over allerlei *onderdelen* van een gezagsrelatie, wellicht geoordeeld kan worden dat zij de empirische legitimiteit ten goede komen, terwijl dergelijke aanpassingen op grond van een normatieve benadering van legitimiteit zouden moeten worden verworpen.[35] Gedacht kan dan bijvoorbeeld worden aan het afzwakken van rechtsbescherming van verdachten, het (zwaar) oprekken van de straftoemetingsruimte of aan het toestaan van foltering. Mede om die reden wordt alom aangenomen dat empirische legitimiteit *alleen* een te beperkt perspectief biedt en wordt, ook binnen de sociaalwetenschappelijke literatuur, geregeld opgemerkt dat

29 Zij zullen hierin immers slechts een uitdrukking van de overheersing van de bourgeoisie herkennen (en een geloof in legitimiteit als vals-bewustzijn aanmerken). Vgl. Coicaud 2002, p. 69, die dit ook opmerkt en vgl. MacCoun 2005, i.h.b. p. 188.

30 Foucault 2007.

31 Vgl. Lembcke 2008, p. 37.

32 Dit argument wordt genoemd door o.a. Smith 2007, p. 35-36; Hinsch 2010, p. 41; Barker 2001, p. 10. Kritisch op de morele leegte zijn ook Kocken 2008, p. 15-18; Lembcke 2008, p. 33-34.

33 Zie hiervoor Karstedt 2013. Aangetekend moet worden dat onderzoeken in deze landen vrijwel altijd gehandicapt zijn. Het gaat in deze publcatie hoofdzakelijk om onderzoeken waarin alleen aan burgers gevraagd is of zij de overheid 'vertrouwen' – hetgeen dan gelijk wordt gesteld met empirische legitimiteit. Problematisch is natuurlijk – naast het morele argument – dat in veel van deze landen ook sterk getwijfeld kan worden aan de waarachtigheid van de antwoorden van respondenten.

34 Zie Ellmann 1995. Deze bevinding gold, opmerkelijk genoeg, ook voor de zwarte bevolking van Zuid-Afrika. Zie hierover nog nader in § 6.4.4.

35 Zie Roberts en Plesničar (2015, p. 36), die veronderstellen dat het najagen van empirische legitimiteit (overigens zonder daarbij duidelijk te maken wat zij daar precies onder verstaan) kan leiden tot in normatieve zin disproportionele straffen.

behoefte bestaat aan meer normatieve perspectieven op legitimiteit in de sociale wetenschap.[36]

De abstracte theorie van Weber kan worden beschouwd als het fundament waarop zich nadien de twee belangrijke hoofdstromingen in het criminologische denken over legitimiteit hebben gevestigd. De eerste is wel aangemerkt als de – van huis uit – 'Amerikaanse' benadering, de tweede als de Europese (of: étatistische) benadering.[37] De Amerikaanse benadering kenmerkt zich door een oriëntatie op procedurele rechtvaardigheid en is onder meer toegepast in onderzoek naar de legitimiteit van de politie, van gerechten en ook binnen gevangenissen. In dit onderzoek wordt legitimiteit typisch geoperationaliseerd als een construct dat is samengesteld uit ten eerste de mate waarin respondenten zeggen 'vertrouwen' te hebben in (het betreffende onderdeel van) de (strafrechtelijke) overheid, en ten tweede de mate waarin mensen zeggen intrinsiek een morele plicht te voelen om die overheid te gehoorzamen.[38] In deze onderzoeksstroming gaat de aandacht enerzijds uit naar voorspellers voor legitimiteit, waarbij met name de invloed van persoonlijke ervaringen met respectievelijk de politie, gerechten en gevangenispersoneel is onderzocht, terwijl anderzijds aandacht is voor de effecten van hoge of lage legitimiteit. Uit een grote hoeveelheid onderzoek blijkt dat met name kwesties van bejegening en ervaren procedurele rechtvaardigheid van invloed zijn op de hoogte van de – aldus gemeten – legitimiteit, althans op geaggregeerd niveau.[39] De

---

36 Zie bijvoorbeeld Loader en Sparks (2013, p. 110): 'we cannot continue to raise the problem of legitimacy without considering a series of legal, constitutional, philosophical and political problems.' Aldus ook Bottoms en Tankebe 2012, p. 156-158; Smith 2007, p. 35-36. Opvallend is dat zelfs Tyler, in een nieuw nawoord bij zijn klassieke werk, op basis van een bespreking van normatieve kritieken op eerdere drukken, concludeert dat een 'proper balance' nodig is tussen sociaalwetenschappelijke en normatieve perspectieven (2006, p. 287). Hij doet daar zelf echter geen inhoudelijk voorstel toe.

37 Het onderscheid tussen de 'Amerikaanse' en de 'Europese' benadering van legitimiteit wordt o.a. gemaakt door Tonry (2007, p. 3-4) en Smith (2007, p. 30). Het gaat hier – voor de duidelijkheid – om een aanduiding van de *oorsprong*. Het van huis uit Amerikaanse onderzoek heeft inmiddels ook veel Europese navolging (en *vice versa)*, zie bijvoorbeeld de bundel Meško en Tankebe 2015; Koster 2018; Brouwer 2020, i.h.b. hoofdstuk 5.

38 Deze operationalisering wordt gehanteerd in het hoofdwerk van Tyler (1996). De morele plicht de wet te gehoorzamen wordt bijvoorbeeld gemeten door stellingen voor te leggen als 'people should obey the law even if it goes against what they think is right' en 'it is difficult to break the law and keep one's self-respect' (zie p. 45 e.v.). Met dit type formulering wordt geprobeerd om attitudes te meten die niet of althans minimaal het gevolg zijn van externe dwang (zie hiervoor de hierboven beschreven derde problematisering van de benadering van Weber). In hoeverre dat hiermee lukt, is iets waarover verschillend kan worden gedacht.

39 Gepercipieerde materiële rechtvaardigheid – bijvoorbeeld over de hoogte van de straf – is ook van invloed op de gepercipieerde legitimiteit op een individueel niveau, maar tussen individuen bestaan sterke verschillen in wat zij passende straffen vinden (vgl. § 4.7.1), waardoor het niet mogelijk is straffen naar een zinvol gemiddelde (of modus, mediaan of andere aggregatiemaat) te modelleren zonder dat alsnog veel mensen ontevreden zullen zijn. Zie hierover nader § 6.4.4.

effecten die in de loop der tijd aan de zo gemeten legitimiteit zijn gerelateerd, bestaan uit allerhande gedragsattitudes die directe voordelen bieden voor de strafvordering: mensen zijn bijvoorbeeld eerder bereid met de politie mee te werken,[40] eventuele misstanden aan de politie te melden in plaats van tot eigenrichting over te gaan[41] en zichzelf aan de strafwet te houden.[42]

Het grote voordeel van deze 'Amerikaanse' benadering van legitimiteit is dat ze goed te operationaliseren valt en daarom ook goed empirisch te onderzoeken. Er is ook kritiek. Bezwaren zijn onder meer dat slechts gekeken wordt naar een beperkt aantal, vooraf gedefinieerde voorspellers van legitimiteit en dat legitimiteit wordt benaderd als iets atomisch, omdat het op individueel niveau onderzocht wordt, terwijl empirische legitimiteit een sociaal fenomeen is dat de som der delen overstijgt.[43] Voor het onderwerp van dit onderzoek is echter vooral een derde kritiekpunt van belang. Deze luidt dat binnen het procedurele-rechtvaardigheid-paradigma overmatig gewicht wordt toegekend aan de invloed die persoonlijke ervaringen met de strafrechtspleging hebben op de gepercipieerde legitimiteit.[44] Veel legitimiteitsonderzoek uit de Amerikaanse school leest als een vorm van klanttevredenheidsonderzoek; de uitkomst hiervan is dan dat de 'klanten' van de rechtspraak vooral geholpen worden door een rechtvaardige procedure en dat hen dit er in het vervolg weer toe aanzet bereidwillig in toekomstige procedures te participeren. Hoewel het op zichzelf natuurlijk nuttig is te weten waarmee rechtszoekenden zich geholpen voelen, zegt dit over de verhouding tussen de strafrechtspleging en het grote publiek niet zoveel. Dat grote publiek bestaat immers uit veel meer mensen dan alleen de direct betrokkenen en dit publiek baseert zijn mening over het strafrecht en de strafrechtspleging niet (slechts) op eigen ervaringen, maar op wat het hierover langs indirecte weg, bijvoorbeeld via de media,[45] verneemt. De invloed van dit soort 'vicarious sources' op de door de samenleving gepercipieerde legitimiteit wordt, volgens velen, binnen de Amerikaanse onderzoeksschool ondergewaardeerd.[46]

40 Jackson e.a. 2012; Tyler, Schulhofer en Huq 2010.
41 Tyler en Huo 2002.
42 Sunshine en Tyler 2003; Tyler 2006.
43 Vgl. Smith 2007, p. 32. Smith stelt dat gepercipieerde legitimiteit – of spiegelbeeldig: verzet – vormen van 'collectieve' actie zijn die zich niet laten reduceren tot denkbeelden van individuen. Vgl. in dit verband over de vele *pars pro toto*- en *totum pro parte*-redeneringen in de literatuur over legitimiteit Bokhorst 2014, p. 22-24.
44 Aldus o.a. Smith 2007, p. 32; Loader en Sparks 2013, i.h.b. p. 107 e.v.; Bottoms en Tankebe 2012, i.h.b. op p. 122 e.v.. En zie hierover eerder Noyon 2017b, p. 157.
45 Zie daarover § 4.6.3.
46 Aldus Smith 2007, p. 32; Tonry 2007, p. 4.

De tweede, 'Europese' benadering van legitimiteit is in veel opzichten spiegelbeeldig aan het procedurele-rechtvaardigheid-paradigma.[47] Anders dan in het van oorsprong Amerikaanse onderzoek, staat hier niet centraal in welke mate burgers directe inbreuken van de staat in hun leven rechtvaardig vinden; in deze benadering is de vraag die de richting van het denken bepaalt wat burgers in algemene zin vinden van hoe de staat zich van zijn taken kwijt. In deze meer macroscopische benadering is legitimiteit niet iets dat wordt afgeleid uit hoe respondenten vragenlijsten invullen, althans niet primair,[48] noch iets dat scharniert rond persoonlijke ervaringen met de overheid. In plaats daarvan wordt meer interpretatief (in Weberiaanse termen: *verstehender*) te werk gegaan en worden op tal van indirecte manieren legitimiteitspercepties van het 'grote publiek'[49] onderzocht. Zo wordt onder meer gekeken naar de toon waarop binnen het maatschappelijk discours over de strafrechtspleging wordt gesproken. In literatuur die op deze Europees-étatistische leest is geschoeid, wordt zodoende niet geschroomd om een verhit maatschappelijk debat te interpreteren als teken van een zwakke legitimiteit.[50] Datzelfde geldt voor de opkomst van het punitief populisme,[51] hetgeen immers floreert bij de gratie van (de geloofwaardigheid van) systeemkritiek.[52] Ook de manier waarop binnen de étatistisch-Europese benadering wordt gekeken naar met legitimiteit samenhangend gedrag, blijft minder dan de van huis uit Amerikaanse school beperkt tot directe strafprocessueel relevante gedragingen. Zo wordt niet alleen medewerking met strafvorderlijke autoriteiten in concrete strafrechtelijke procedures gemeten, maar worden ook moeilijker te observeren grootheden als de bereidwilligheid van het publiek om een actieve rol te spelen in het publieke leven in ogenschouw genomen.[53] Een gevolg van dit alles is dat de bepaaldheid van het concept terrein verliest. Niet altijd

47 Hoewel Tonry (2007, p. 4) in dit verband wel spreekt over 'the prevalent European conception' van legitimiteit, is veel minder dan in de Amerikaanse benadering sprake van een homogene onderzoeksschool. Waar de Amerikaanse stroming overwegend behavioristisch is met duidelijke eigen onderzoeksmethoden en concepten, is de Europese benadering overwegend (macro)sociologisch en staat ze onder invloed van (met name) politicologische en antropologische invloeden.

48 De talrijke 'vertrouwensmonitoren', waaronder die van de 'Eurobarometer' (zie § 4.4.1) zouden wel kunnen worden gezien als een methode waarop geprobeerd wordt om door middel van enquêteonderzoek zicht te krijgen op de ervaren legitimiteit van de overheid. In veel typisch étatistisch-Europese literatuur wordt echter niet of nauwelijks aan dit soort onderzoek gerefereerd.

49 Tonry (2007, p. 4) koppelt de 'Europese benadering' aan onderzoek naar 'the public at large'

50 Zie bijvoorbeeld Loader en Sparks 2013, p. 107 e.v..

51 Zie o.a. Green 2016, p. 190; Dzur 2012, p. 36, die het punitief populisme en een verondersteld legitimiteitstekort expliciet met elkaar in verband brengen.

52 Zie voor een conceptualisering van het punitief populisme § 3.3. Green en Dzur gaan overigens uit van een minder scherpe betekenis van het punitief populisme dan in die paragraaf is opgesteld.

53 Vgl. Tonry 2007, p. 4.

is duidelijk wat nu een symptoom is van legitimiteit, wat een gevolg en wat een oorzaak. Het nadeel van deze Europese benadering is al met al dat het nauwelijks heeft geleid tot meetmare constructen en daarmee amper tot empirische gegevens.

In het afgelopen decennium is de belangstelling voor het concept legitimiteit binnen de criminologie aanzienlijk toegenomen.[54] Die toegenomen belangstelling verklaart waarschijnlijk ook dat, in een zoektocht naar nieuwe perspectieven, twee politicologische monografieën betrekkelijk recent in de criminologische literatuur zijn opgemerkt.[55] De Britse politicoloog Beetham en de Franse politicoloog Coicaud – ogenschijnlijk niet bekend met elkaars werk – doen hierin opvallend vergelijkbare voorstellen voor een nieuwe empirische bestudering van legitimiteit.[56] Beiden vertrekken vanuit een kritiek op de dominantie van het Weberiaanse denken binnen de sociale wetenschappen.[57] Beetham keert zich met name tegen Webers oekaze dat voor de sociale wetenschapper legitimiteit hetzelfde zou moeten zijn als een *geloof in* legitimiteit.[58] Doordat de sociale wetenschap steeds alleen heeft onderzocht of een gezagsrelatie blijkens het gedrag[59] van de leden van een samenleving op het moment van onderzoek als legitiem wordt beschouwd, betoogt Beetham, is ze steeds niet in staat geweest om plotselinge politieke omwentelingen te zien aankomen. De val van de muur is hier – een eerste druk van zijn boek verscheen in 1990 – voor hem een inspiratiebron. Beetham redeneert dat aan de Sovjetoverheersing van Oost-Europa al ruim voor de ineenstorting van de macht alle empirische legitimiteit was ontvallen; de keuze om niet langer militair in te grijpen maakte slechts zichtbaar wat in werkelijkheid al veel langer gaande was: de gezagsrelatie was een machtsrelatie die door dreiging met geweld bijeengehouden werd. Een adequate sociaalwetenschappelijke benadering

54 Zie bijvoorbeeld Tankebe 2013, p. 104; Tankebe 2014, p. 238; Martin en Bradford 2019, p. 2, waarin gesproken wordt over een 'legitimacy turn' in de criminologie.

55 Het betreft de monografieën *The legitimation of power* van David Beetham en *Legitimacy and Politics* van Jean-Marc Coiacaud. De eerste is oorspronkelijk uitgebracht in 1990, voor dit onderzoek is een nieuwe druk uit 2013 geraadpleegd (verwezen wordt naar Beetham 2013b). De tweede kwam uit in 2002. Vanaf 2010 duiken beide werken geregeld op in de criminologische literatuur. In 2013 verscheen van beide auteurs een bijdrage waarin zij hun argumentatie toespitsen op een strafrechtelijke context. In deze studie worden deze aangeduid met respectievelijk Beetham 2013a en Coicaud 2013.

56 Om die reden worden hieronder in de eerste plaats de (iets meer geconcretiseerde) voorstellen van Beetham besproken. In de voetnoten wordt verwezen naar de relevante passages uit het werk van Coicaud.

57 Zie Beetham 2013b, meest expliciet op p. 24, over zijn 'conviction that it is necessary for social science to be freed from the whole Weberian legacy if it is to make sense of the subject of legitimacy.' En zie Coicaud 2002, al op p. 1.

58 Zie Beetham, 2013b, i.h.b. op p. 6 en 8.

59 Beetham schrijft over (de sociale wetenschap na) Weber als ware hij/het alleen maar geïnteresseerd in gedrag. Het concept sociale actie van Weber – waaruit het geloof in legitimiteit wat hem betreft moet worden afgeleid – is in werkelijkheid breder dan Beetham suggereert (zie hiervoor in de hoofdtekst). Dit is iets waar Beetham, al dan niet om retorische redenen, aan voorbijgaat.

van legitimiteit had dit, zo betoogt Beetham, kunnen voorzien en dit legitimiteitstekort[60] eerder kunnen blootleggen.[61]

De oplossing die Beetham – en in vergelijkbare zin: Coicaud – hiervoor aanbeveelt is dat de sociale wetenschapper niet moet onderzoeken of een gemeenschap een gezagsrelatie nog legitiem vindt, maar in plaats daarvan *in abstracto* de waarden van die gemeenschap in kaart moet brengen. Vervolgens moet de wetenschapper zelf oordelen of de gezagsrelatie aan die waarden voldoet.[62] Het gevolg van deze taakopvatting is dat, veel meer dan in de hiervoor besproken benaderingen van legitimiteit, sociale *waarden* centraal komen te staan.[63] Waar in de klassieke Weberiaanse benadering nog wordt volstaan met het in kaart brengen van een gevolg – gehoorzaamheid of andere vormen van sociale actie – en daar de legitimiteit vervolgens uit wordt afgeleid, wordt in de benadering van Beetham en Coicaud dat wat verondersteld wordt daaraan ten grondslag te liggen, de sociale waarden waar een in sociaalwetenschappelijke zin legitieme gezagsrelatie aan moet voldoen, daadwerkelijk in beeld gebracht. Hierdoor wordt juist niet veel waarde gehecht aan de status quo op het moment van onderzoek.[64] Hieruit kan worden afgeleid dat Beetham veronderstelt dat burgers kunnen antwoorden op wat zij in algemene termen een legitieme gezagsrelatie vinden, waarbij zij abstraheren van de relatie die zij in de praktijk meemaken. Een implicatie van deze benadering is dat de sociale weten-

60 Beetham maakt een conceptueel onderscheid (zie bijvoorbeeld p. 20 in 2013b) tussen 'illegitimacy', een 'legitimacy deficit' en 'delegitimation', hetgeen dan weer correspondeert met drie constitutieve voorwaarden voor legitiem gezag. Een legitimiteitstekort is de negatie van de tweede fase. Deze onderscheidingen worden in dit onderzoek niet overgenomen – daarom wordt er hier niet verder op die terminologie ingegaan.

61 Zie bijvoorbeeld 2013b, p. 28. De overtuigingskracht van deze analyse kan worden betwist. Doordat Beetham miskent dat de sociale wetenschapper ook meer interpretatief te werk kan gaan, maakt hij het zichzelf gemakkelijk om te beargumenteren dat de sociale wetenschap niet in staat was de tanende legitimiteit van het Sovjet-regime te onderzoeken. Hij doet het immers voorkomen alsof het feit dat deze gezagsrelatie werd gehoorzaamd, impliceert dat geen enkele sociaalwetenschappelijke onderzoekstechniek het (groeiende) legitimiteitstekort had kunnen blootleggen. Dit terwijl dit met een meer *verstehende* aanpak waarschijnlijk goed mogelijk was geweest.

62 Een sleutelzin in het werk van Beetham is: 'a given power relationship is not legitimate because people believe in its legitimacy, but because it can be *justified in terms of* their beliefs' (2013b, p. 11, originele cursivering). Dit mondt uit in een driestappenplan dat hij op p. 16-19 uiteenzet. Vgl. Coicaud die een vergelijkbaar driestappenplan presenteert, op p. 40-42 (2002). Uiteraard bestaan hiertussen enkele nuanceverschillen.

63 Zie Coicaud 2002, p. 14, die het in dit verband over de '(value) identity of a given society' heeft.

64 Zeker aan het boek van Beetham lijkt de gedachte ten grondslag te liggen dat het publiek wel enige tijd onwaarheden opgespeld kan krijgen, maar dat vroeg of laat de waarheid toch boven komt drijven. Kort gezegd ademt zijn werk de gedachte *You can fool all the people some of the time, and some of the people all the time, but you cannot fool all the people all the time.* Dit uitgangspunt is gelet op de invloed die de val van de muur had op zijn gedachtevorming begrijpelijk, maar de vraag kan gesteld worden of dit uitgangspunt in tijden van *nepnieuws* nog houdbaar is. Tegenwoordig lijkt net zo belangrijk dat juist mis- en desinformatie die leeft onder het publiek effect kan hebben op de werkelijkheid.

schapper niet kan volstaan met het meten van sociale opvattingen, maar zelf een oordeel moet vellen.[65] Het is immers de taak van de wetenschapper om de vergelijking tussen ideaal en realiteit te maken. Deze activiteit van oordeelsvorming presenteren Beetham en Coicaud wel nadrukkelijk als een onderdeel van sociale wetenschap, want als een op de empirie gebaseerde handeling.[66]

De perspectieven van Beetham en Coicaud hebben de criminologische literatuur op theoretisch niveau in enige mate beïnvloed.[67] Tot operationaliseringen en empirisch onderzoek hebben zij echter nog niet (werkelijk) geleid.[68] Het is ook duidelijk dat het geen sinecure zal zijn om dit ter hand te nemen. Hoe concreet moeten de waarden van een samenleving bijvoorbeeld worden uitgevraagd? Moet het gaan om abstracte waarden (bijvoorbeeld op het abstractieniveau van waarden als 'gelijkheid' en 'vrijheid') of om meer concrete normen? Dit is relevant, want hoe abstracter de waarden zijn uitgevraagd, hoe meer de onderzoeker deze nog zelf zal moeten omzetten naar concrete normen om de realiteit aan te toetsen. Bovendien leidt het op een abstract niveau bevragen van mensen tot andere uitkomsten – zo heeft het empirisch onderzoek duidelijk gemaakt. Zo zijn, bij wijze van voorbeeld, respondenten in enquêtes over het algemeen vóór 're-integratie' van veroordeelden, maar tegen daarvoor gangbare modaliteiten als verlof en voorwaardelijke invrijheidsstelling.[69] Beetham lijkt voor het daadwerkelijk meten van sociale waarden een deliberatieve peiling op het oog te hebben (alsook bepleit door Habermas, waarover in § 6.4.1 meer),[70] hetgeen, zoals inmiddels bekend is, weer allerlei nieuwe uitda-

65 Beetham 2013b, p. 13: 'it follows that the social scientist, in concluding that a given power relationship is legitimate, is making a *judgement*, not delivering a *report*, about people's belief in legitimacy' (originele cursivering). Vgl. Coicaud 2002, p. 42: 'Judgement is the culminating point for this evaluation procedure (…)' Beetham en Coicaud presenteren dit beiden als iets dat de sociale wetenschapper niet van nature gewend is en waarvoor hij een hobbel over zal moeten. Zie bijvoorbeeld Coicaud 2002, p. 40: the notion of judgement has a bad reputation within the scientific world in general and in the world of social sciences in particular.'

66 Beetham 2013b, p. 7: 'I am concerned with legitimacy as a problem for social science rather than for political philosophy.' Aangetekend moet wel worden dat Beetham er soms aan karikaturen grenzende opvattingen op nahoudt van andere disciplines. Zo meent hij dat de sociale wetenschapper 'unlike the moral or political philosopher' niet zoveel heeft met universele waarheden (p. 6), en 'unlike the lawyer', geïnteresseerd is in 'much more than legal validity'. De politiek filosoof en jurist zijn – zoals later in dit hoofdstuk aan de orde komt – wel in meer geïnteresseerd dan in universalisme en legaliteit. Aangenomen moet worden dat Beetham deze stromannen voor retorische doeleinden zo positioneert.

67 Zie voor referenties bijvoorbeeld: Bottoms en Tankebe 2012, p. 132-136; Tyler en Jackson 2013, p. 89; Jackson e.a. 2011, p. 271; Martin en Bradford 2019, p. 4.

68 Zie wel Jackson e.a. 2011. In deze laatste publicatie wordt voorgesteld om onderzoek naar de 'shared values' van verschillende rechtsgemeenschappen te operationaliseren. Het blijft bij voorstellen.

69 Zie voor dit (en meer) voorbeeld(en) § 4.5.2.

70 Zie bijvoorbeeld Beetham 2013b, p. 14.

gingen voor de validiteit van zulke metingen met zich brengt.[71] En dan is er nog het punt van meningsverschillen binnen een samenleving. Beetham en Coicaud hebben beiden wel veel aandacht voor het feit dat sociale waarden verschillen *tussen* samenlevingen. Zij stellen ook meermaals dat, omdat er nu eenmaal geen universele waarden bestaan,[72] de sociale wetenschapper per 'samenleving'[73] moet onderzoeken welke waarden die erop nahoudt. Het empirisch onderzoek laat echter juist zien dat ook *binnen* samenlevingen vaak grote verschillen van mening bestaan over wat rechtens is.[74] Hieraan gaan Beetham en Coicaud goeddeels voorbij.

Ten slotte is er ook nog een probleem van meer ontologische aard. Een probleem met de waardenbenadering van Beetham en Coicaud is dat hun benadering (hypo)statisch aandoet.[75] Ze suggereren, of stellen soms expliciet, dat er één optimum is: volkomen congruentie tussen de sociale waarden van een rechtsgemeenschap en een bestaande gezagspraktijk.[76] Hiermee vooronderstellen ze dat de waarden van een samenleving geïsoleerd kunnen worden van iedere context; en dat empirische legitimiteit helemaal los staat van toevallige gebeurtenissen die zich in iedere gezagsrelatie voordoen. Hiermee miskennen ze het inherent interactieve aan gezagsrelaties, waarbij het handelen van de autoriteit en het publiek steeds ook een reactie is of anticipeert op het handelen van de ander. Door hier van te abstraheren, raakt ook buiten beeld wat het effect is van de feitelijke context van een bepaalde gezagsrelatie. In werkelijkheid is het natuurlijk niet zo dat een gezagsrelatie zich bij wijze van spreken vanaf een historisch nulpunt laat opbouwen. Ze is altijd (ook) een product van het verleden, inclusief bepaalde sociale littekens, (over)gevoeligheden en verwachtingen. Al met al roepen de voorstellen van Beetham en Coicaud zo minstens zoveel

71 Zie in het bijzonder § 4.7.3.

72 Op de vraag of het zinvol is om aan te nemen dat er cultuur-transcendente, universele (natuurrechtelijke) waarden bestaan – en of het in de vermogens van altijd tot op zekere hoogte cultureel geprogrammeerde mensen ligt om die te kennen – wordt in § 6.4.1 nog teruggekomen.

73 Beetham 2013b, p. 21: 'the specific content (…) is historically variable, and must therefore be determined for each type of society.' Zie ook Coicaud 2002, p. 14. Overigens veronderstelt Beetham wel dat er – hoewel dus de materiële normen van een samenleving verschillen – een bepaalde universele structuur is aan de hand waarvan legitimiteit zich vestigt of afbrokkelt ('I am proposing that there is an underlying structure of legitimacy common to all societies, however much of its content will vary from one to the other.' (p. 22). Dat gaat echter over de procedurele – en niet de substantiële – dimensie van legitimiteit (zie nader § 6.4.4).

74 Zie voor oordelen over de straftoemeting § 4.7.1. Vgl. Barker (2001, p. 11), die opmerkt dat een van de zwaktes van veel benaderingen van empirische legitimiteit is dat zij onvoldoende onderkennen dat mensen er veel verschillende waardensystemen op nahouden, ook binnen één gezagsrelatie.

75 Vgl. Bottoms en Tankebe 2013, p. 66.

76 Beetham schrijft dit vrijwel letterlijk op p. 11 (2013b): 'we are making an assessment of the degree of congruence, or lack of it, between a given system of power and the beliefs, values and expectations that provide its justification.'

nieuwe problemen in het leven als zij oplossen. Zij hebben als voornaamste verdienste dat zij binnen de criminologische literatuur de waarde van waarden onder de aandacht hebben gebracht; hier staan echter tegenover een moeizame praktische toepasbaarheid en een zekere blinde vlek voor de sociale realiteit waarin empirische legitimiteit mede vorm krijgt.

Mede tegen de achtergrond van dit laatste bezwaar kan de ontwikkeling van een van de meest recente criminologische perspectieven op legitimiteit worden begrepen. Bottoms en Tankebe introduceerden in 2012 een 'dialogic approach to legitimacy'.[77] Voor deze dialoogbenadering zoeken zij aansluiting bij een stelling van Weber, die, volgens hen,[78] in de secundaire literatuur vaak over het hoofd is gezien.[79] De strekking van het citaat is dat, volgens Weber, iedere autoriteit zich, altijd, de nodige moeite zal getroosten om de gemeenschap waarover het gezag uitoefent te overtuigen van de legitimiteit van dat gezag.[80] Weber verplaatst hier dus de aandacht van het subject – het publiek – naar het object – de autoriteit.[81] Bovendien verandert het wezen van legitimiteit hier van een *situatie* in een *activiteit.* Bottoms en Tankebe bouwen voort op deze activering van het legitimiteitsbegrip met de eigen observatie dat wat precies door een gemeenschap als legitiem overheidshandelen wordt opgevat – en onder welke omstandigheden een overheid een succesvolle aanspraak op legitiem gezag kan vestigen – ook onder invloed staat van wat er in die relatie in het (recente) verleden is voorgevallen.[82] Zij wijzen in dat verband op de relevantie van *incidenten* voor de empirische legitimiteit. Die gedachtegang spreekt, ook gelet op het hierboven genoemde bezwaar tegen de conceptualisering van Beetham en Coicaud, aan. Incidenten horen er in iedere gezagsrelatie nu eenmaal bij en de ervaring leert dat dit een opeenvolging van handelen en verwachtingen tussen autoriteit en ondergeschikten teweeg kan brengen. Statische legitimiteitstheorieën – waaronder in het bijzonder die van Beetham en Coicaud – bieden hiervoor in het geheel geen ruimte.

---

77 Zie Bottoms en Tankebe 2012 en voor een latere reflectie Bottoms en Tankebe 2013. Ook hiervoor geldt overigens dat iets dergelijks in de niet-criminologische literatuur al eerder is voorgesteld. Zie bijvoorbeeld Lembcke 2008, die een 'dynamische' benadering voorstelt.

78 Bottoms en Tankebe 2012, p. 128.

79 Zie echter ook weergaven van dit citaat in: Harkin 2015, p. 5; Fossen 2013, p. 426; Barker 2001, p. 4.

80 Voluit (zie Weber 2013, p. 213): 'every system attempts to establish and to cultivate the belief in its legitimacy.'

81 Hoewel dit overschakelen van subject- naar objectbenadering vaak aan dit citaat wordt opgehangen, doet Weber dat in een andere publicatie (*Politik als Beruf*) nog veel sterker. Zie Weber 1946, p. 4. Hier schrijft hij dat 'a state is a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory.' Onder verwijzing naar dit citaat is Weber wel tegengeworpen (zie Lembcke 2008, p. 34; Merquior 1980, p. 92-93) dat hij zou zwalken tussen de object- en subjectbenadering van legitimiteit. Zie hierover hieronder (in § 6.4.3) meer.

82 Zij noemen zelf als voorbeeld de rassenrellen in Brixton in 1981 (zie 2012, p. 162).

Een voordeel van de meer op de maatschappelijke realiteit gerichte dialoogbenadering, is bovendien dat het beter dan andere (sociaalwetenschappelijke) benaderingen in staat is om de invloed van mis- en desinformatie op de kwaliteit van de gezagsrelatie een plek te geven. Dat is van belang, nu in de praktijk onder het publiek de nodige misverstanden blijken te leven over het functioneren van de strafrechtspleging.[83] Omdat die misverstanden – al dan niet nadat zij politiek worden geëxploiteerd – wel reële veranderingen in het straf(proces)recht teweegbrengen, ontstaan zo nieuwe situaties waar actoren in de strafrechtspleging zich weer op een of andere wijze toe moeten zien te verhouden.[84] Door legitimiteit op te vatten als een voortdurende dialoog, wordt het makkelijker voor dit soort aaneenschakelingen van interacties aandacht te hebben. Bovendien past deze benadering van legitimiteit goed bij de manier waarop gezag in hedendaagse westerse samenlevingen gevestigd zou worden, namelijk als een resultante van een voortdurende interactie tussen overheid en publiek, in plaats van als iets dat met enige duurzaamheid verbonden is aan een formele functie.[85] Het belangrijkste nadeel van deze benadering van legitimiteit als dialoog is dat ze niet gemakkelijk te operationaliseren valt.[86] Wanneer immers ook een temporele dimensie aan de empirische studie naar legitimiteit wordt toegevoegd, neemt het aantal relevante variabelen verder toe. Voordat aan operationaliseren kan worden toegekomen, resteren overigens ook nog tal van andere onbeantwoorde vragen die de dialoogmetafoor oproept. Want wie zijn bijvoorbeeld precies de deelnemers aan de dialoog? En wanneer wordt aangenomen dat een van de deelnemers iets heeft gezegd? De legitimiteit-als-dialoog-benadering is daarom vooral, net als de benaderingen van Beetham en Coicaud, een voor de theorievorming interessante manier van denken gebleken.

Het geheel overziend valt op dat binnen de sociale wetenschappen een rijke pluriformiteit aan conceptualiseringen van legitimiteit bestaat. Sommige zijn meer gespecificeerd dan andere en elk heeft zo haar eigen voor- en nadelen. Die voor- en nadelen kunnen gemakkelijk worden samengevat aan de hand van de in deze paragraaf vooropgestelde vier controverses die het sociaalwetenschappelijke denken over legitimiteit al sinds Weber oproept. De hiervoor als Amerikaanse en Europese geëtiketteerde benaderingen van legitimiteit verschillen onderling vooral met betrekking tot de eerste controverse: uit welke 'sociale actie' een (gebrek

83 Zie § 4.6.2 voor het empirisch onderzoek ter zake.

84 Een in het oog springend voorbeeld is de aanleiding voor het 'taakstrafverbod' en de gevolgen hiervan (die er mede uit bestonden dat de strafrechtspraak met dit verbod de hand lichtte, wat van de weeromstuit weer nieuwe kritiek opleverde). Zie daarover in § 7.7.

85 Zie voor een bespreking hiervan, hoofdzakelijk aan de hand van het werk van Rosanvallon, in § 2.5.

86 Bottoms en Tankebe doen wel enkele suggesties voor empirisch onderzoek (2012, p. 160-170), maar deze blijven betrekkelijk abstract.

aan) legitimiteit valt af te leiden. De Europese benadering gaat hier meer interpretatief te werk, maar betaalt de prijs door een gebrek aan bepaaldheid. De Amerikaanse, behavioristische benadering kijkt vooral naar gedrag. Laatstgenoemde benadering heeft bovendien een mouw gepast aan de tweede controverse (hoe breed gedeeld een geloof in legitimiteit moet zijn), door de aandacht te verleggen naar de procedure en verschillen van mening binnen een samenleving over substantiële empirische legitimiteit te laten voor wat zij zijn (zie daarover nader § 6.4.4). De benaderingen van Coicaud en Beetham raken vooral aan de derde controverse: hoe bepaald kan worden of het geloof in legitimiteit wel waarachtig is. Door de cultureel bepaalde waarden van een samenleving te onderzoeken, hopen zij voorbij de realiteit van het moment te kunnen kijken. En door zelf een oordeel te vellen, maken zij zich niet afhankelijk van wat op een zeker moment in een samenleving te observeren valt. Daarnaast repareren zij ook de morele leegte van veel andere sociaalwetenschappelijke benaderingen, door het onderzoeken van sociale waarden centraal te stellen. De dialoogbenadering, tot slot, biedt misschien niet echt een zelfstandige conceptualisering van legitimiteit, maar prent wel in dat bij het denken over legitimiteit steeds de samenleving waarin een gezagsrelatie is gesitueerd voor ogen moet worden gehouden en bovendien ook oog moet zijn voor de temporele dimensie van legitimiteit.

### 6.3.2 Een overzicht van de strafrechtswetenschappelijke benadering van legitimiteit

Net als in de sociaalwetenschappelijke literatuur, is ook de (straf)rechtswetenschappelijke literatuur goed bekend met de notie van legitimiteit. Toch laat zich niet gemakkelijk onder woorden brengen wat binnen deze discipline onder dit begrip wordt verstaan. Enerzijds wordt het veelvuldig, en in veel verschillende contexten, gebruikt. Zo wordt legitimiteit in verband gebracht met processuele aspecten, waaronder de openbaarheid van rechtspraak,[87] met de motivering van uitspraken,[88] met de integriteit van het strafproces[89] en (in het verlengde daarvan) met de inzet van opsporingsmiddelen die daar potentieel een gevaar voor vormen.[90] Dergelijke referenties aan legitimiteit vertonen overlap met waarden als transparantie,

87 Das 2020, p. 1728; Van Lent 2008, o.a. p. 192-196.
88 Aldus Buruma 2005, p. 73-74.
89 Pitcher en Samadi 2018, p. 742-744. Vgl. ook het eindrapport van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden, (commissie Van Traa), *Kamerstukken II* 1995/96, 24072, 11, waarin (o.a. op p. 9) de crisis in de opsporing wordt gekoppeld aan de 'legitimiteit van de rechtshandhaving'. Zie ook De Jong 2012, p. 43, waarin legitimiteit in verband wordt gebracht met gerechtelijke dwalingen.
90 Aldus Crijns, Dubelaar en Pitcher 2018, o.a. p. 1565.

*accountability* en eerlijkheid.[91] Daarnaast wordt de notie van legitimiteit soms in stelling gebracht om meer materieelrechtelijke vragen mee onder ogen te komen, bijvoorbeeld als toetssteen om de wenselijkheid van (nieuwe) strafbaarstellingen of de reikwijdte van algemene leerstukken mee te beoordelen.[92] En dan zijn er nog moeilijker te duiden referenties aan legitimiteit, waarbij bijvoorbeeld de gelijkheid van burgers aan het hart van de redenering lijkt te liggen,[93] waarbij het gaat om het eerbiedigen van de institutionele taakverdeling tussen staatsmachten[94] of om de effectiviteit van de strafvordering.[95] Van een conceptueel debat, of pogingen tot definiëring, is in de strafrechtwetenschap echter geen sprake.[96] Wat in een concreet geval met legitimiteit bedoeld wordt, blijft daardoor vaak in het midden of moet uit de context worden afgeleid. Voor zover dus sprake is van één of meer strafrechtwetenschappelijke betekenissen, blijven deze opvallend impliciet.

Gelet op deze stand van zaken ligt het voor de hand te onderzoeken of er onderliggende elementen zijn die de strafrechtwetenschappelijke betekenis van legitimiteit inhoud geven, en welke dat dan zijn. Een eerste aanknopingspunt hiervoor kan worden gevonden in het proefschrift van Bokhorst.[97] Zij onderscheidt onder meer de 'juridische dimensie' van legitimiteit, die zij de dimensie van wettigheid noemt.[98] Dit doet denken aan

---

91 Aldus ook Brants, Mevis en Prakken 2001, p. 7-13. Vgl. ook Duker (2003), die de strafprocessuele en democratische normering van de straftoemeting aanmerkt als 'procedurele' bronnen van legitimiteit – naast de materiële norm die is vervat in het gelijkheidsbeginsel. En vgl. Cleiren (2010, p. 54), die transparantie als een facet van legitimiteit beschouwt.

92 In dit kader is in de literatuur bijvoorbeeld aangegeven dat de toegevoegde waarde ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen (Kool 2010, p. 1264), het doorstaan van de toets aan (empirisch gemeten) criteria voor strafbaarstelling (Cleiren, Ten Voorde en Van Waas 2019, p. 70), veronderstelde congruentie met maatschappelijke normen (De Jong 2020, p. 339, en een niet door schandalen ingegeven wetgevingstraject (Brants, Mevis en Prakken 2001, p. 3-4) er voor de legitimiteit toe doen.

93 Vgl. Van Noorloos (2015, p. 2942), die legitimiteit in verband brengt met de bescherming van minderheden, Borgers (2015, p. 676), die de eigen bijdrage aan detentie in het licht van de rechtsgelijkheid in verband brengt met legitimiteit, Van Kempen (2020, p. 409), die legitimiteit relateert aan de opdracht tot het minimaliseren van de negatieve effecten van strafprocedures, of Duker (2003, o.a. op p. 8-9), die het gelijkheidsbeginsel als derde (en materiële) bestanddeel in zijn toetsingskader voor legitieme straftoemeting opneemt.

94 Vgl. Schoep (2008, p. 106), die stelt dat de strafrechter bij de straftoemeting omwille van de legitimiteit rekening moet houden met het strafmaximum. Vgl. ook Duker 2003, o.a. p. 9.

95 Vgl. Crijns (2010, p. 505), die stelt dat wanneer een strafrechtelijke overeenkomst duurzaam geen bijdrage kan leveren aan effectieve rechtshandhaving, dit uiteindelijk ook de legitimiteit van de rechtsfiguur ondergraaft.

96 Aldus ook De Jong 2012, p. 44 Hij schrijft dat er een vraag is 'die binnen de strafrechtswetenschap zelf eigenlijk vrijwel niet wordt gesteld', namelijk: 'wat *is* legitiem gezag?' (originele cursivering).

97 Bokhorst 2014.

98 Bokhorst 2014, p. 27. Deze dimensie onderscheidt zij van de – hieronder te bespreken – ethische dimensie en de politieke en maatschappelijke dimensie. De twee laatstgenoemde zijn meer empirisch van aard.

Beetham, die stelt dat voor 'de jurist' legitimiteit *hetzelfde is* als legaliteit.[99] Ook elders in de literatuur valt die gedachte te lezen, in welk verband dan doorgaans gewezen wordt op de invloed van Hobbes en in zijn voetspoor op de invloed van rechtspositivisten als Austin.[100] Nu heeft de strafrechtwetenschap wel meer noten op haar zang dan die van het rechtspositivisme; de gedachte dat 'de jurist' legaliteit en legitimiteit als inwisselbaar beschouwt doet de strafrechtswetenschap dan ook tekort.[101] Niettemin is er wel degelijk een relatie tussen beide. Deze werkt echter vooral één kant op: de strafrechtjurist zal vaak niet veel moeite hebben om bestraffing of strafvorderlijk optreden zonder wettelijke basis als niet-legitiem te bestempelen, maar omgekeerd is het zeker niet zo dat wanneer wel is voldaan aan de eis van legaliteit, dit ook meteen legitimiteit impliceert.[102] Aldus lijkt de eis van legaliteit in hoofdzaak als randvoorwaarde voor legitimiteit te functioneren. Daarnaast dient ze – maar in veel minder sterke mate – als inhoudelijk criterium.

Ook voor een tweede onderliggend element in het strafrechtswetenschappelijk denken over legitimiteit kan inspiratie worden geput uit het werk van Bokhorst en Beetham. Zij onderscheiden beiden naast het perspectief van de jurist een meer integraal normatief perspectief, dat zij respectievelijk het 'ethische perspectief'[103] en het perspectief van de 'politiek filosoof'[104] noemen. Een hiermee overeenstemmende, meestal als 'normatieve benadering van legitimiteit' aangeduide interpretatie van legitimiteit wordt ook elders in de literatuur onderscheiden.[105] Vaak wordt dan, op eenzelfde manier als Weber genoemd wordt als grondlegger van de sociaalwetenschappelijke benadering, gewezen op (politiek) filosofen als Hobbes, Locke, Rousseau en Kant, die aan de wieg van deze manier van

99 Beetham 2013b, p. 4: 'for them [legal experts, LN], legitimacy is equivalent to *legal validity*' (originele cursivering). Zie ook o.a. p. 13, waarin hij ten aanzien van 'the lawyer' min of meer hetzelfde stelt.

100 Aldus Mertens in een voorwoord in Kant 2013, die Hobbes en Austin in één adem noemt op p. 43 en aldaar contrasteert met de niet-positivistische rechtmatigheid-van-macht-benadering van Kant. Zie ook Beetham (2013b p. 8), die stelt dat de normatieve benadering van legitimiteit (die hij contrasteert met de sociaalwetenschappelijke benadering die begint bij Weber), begint bij Hobbes. Zie ook Coicaud (2002, p. 19-21), over de wortels van het rechtspositivisme en de relatie met het denken over legitimiteit.

101 Vgl. Van Berlo (2020, p. 125-126), die onderscheid maakt tussen legitimiteitsoordelen door toetsing aan het recht (positivisme) een legitimiteitsoordelen *over* het recht (hetgeen positivisme per definitie overstijgt).

102 Rechtmatigheid van gezag(suitoefening) wordt immers ook aan buitenwettelijke normen getoetst. Vgl voor de relatie tussen legaliteit en de legitimiteit van de strafvordering o.a. Berkhout-van Poelgeest 2001. Zie Altena 2016, p. 14 voor de voorwaarde van legaliteit voor materieelrechtelijke legitimiteit.

103 Bokhorst 2014, p. 25-27.

104 Beetham 2013b, p. 8-10.

105 Zie Hinsch (2010, p. 40); Merquior 1980, p. 1. e.v.

denken zouden hebben gestaan.[106] De basisgedachte van deze klassieke denkers verschilt natuurlijk, evenals hun ideeën over wat de grondslagen van en grenzen aan legitieme gezagsrelaties zouden moeten zijn.[107] De overeenkomst tussen hen is echter dat zij, of zij nu als sjabloon kiezen voor het natuurrecht, een sociaal contract of een categorische imperatief (of weer anders: het utiliteitsbeginsel),[108] hebben bijgedragen aan het rechtswetenschappelijk denken over legitimiteit omdat zij dit benaderen als iets dat objectief[109], aan de hand van rationele criteria, beredeneerd kan worden. Het subjectieve 'geloof in' legitimiteit is voor hen dus in beginsel onverschillig: het is de normatief georiënteerde wetenschapper die beredeneert – en dus, vanuit een extern perspectief: bepaalt – volgens welke regels beoordeeld moet worden of een gezagsrelatie legitiem is en, *in concreto*, of een bepaalde gezagsrelatie daaraan voldoet en dus daadwerkelijk legitiem is.

Hoewel deze klassieke, objectiverende manier van denken zeker sporen heeft nagelaten in de strafrechtwetenschappelijke benadering van legitimiteit, is dit niet (meer) het hele verhaal. Lang niet alle legitimiteitsoordelen die in de strafrechtspleging worden geveld, kunnen aan de hand van zo'n zuiver theoretische manier van denken verklaard worden. Dit heeft alles te maken met de notie van de democratische rechtsorde, die als fundament van de strafrechtswetenschappelijke dogmatiek kan worden beschouwd.[110] Een van de uitgangspunten hiervan is dat men er met een zuiver normatieve benadering niet komt (bovendien kan de vraag gesteld worden of zo'n 'zuivere' benadering wel bestaat, waarover in § 6.4.1 meer).

---

106 Bokhorst (2014, p. 41) en Merquior (1980, p. 1) noemen Rousseau als grondlegger van het rechtswetenschappelijk denken. Vgl. ook Foqué 1987, over de invloed van Rousseau op het denken over legitimiteit, op p. 50-60. Beetham (2013b, p. 8) noemt Hobbes, Kant en Locke, en contrasteert hen aldaar met de 'Weberiaanse' benadering. Vgl. ook o.a. Mertens in de inleiding op Kant 2013 en Van der Wal 1987, p. 102 en 116, voor de invloed van Kant op het rechtswetenschappelijk denken over legitimiteit.

107 Zie bijvoorbeeld over de 'basisgedachte' van Hobbes ('dat mensen elkaar in de natuurtoestand afslachten'), die van Locke ('dat zonder overheidsgezag de "common wealth" verloren gaat') of die van Rousseau ('dat de geïdealiseerde en volledige vrijheid van de natuurstaat door knechting verloren gaat') Van Schilfgaarde 2009, p. 10.

108 Vgl. Bokhorst (2014), die op p. 127-128 het denken van Jeremy Bentham in verband brengt met de notie van legitimiteit.

109 Het gaat hier voor de duidelijkheid niet om de betekenis van 'objectief' als in 'objectief waar', maar om objectief in de betekenis dat aan de hand van bepaalde vooraf opgestelde criteria objectief moet kunnen worden beoordeeld of iets legitiem is. Die criteria zelf zijn natuurlijk niet 'objectief waar', er bestaan in de rechtsfilosofie immers veel criteria voor rechtmatigheid van macht die niet met elkaar te verzoenen vallen (zij kunnen dus niet allemaal objectief waar zijn). Vgl Hinsch (2010, p. 41), die deze betekenis van objectiviteit 'objectivity in a weak sense' noemt.

110 Zie hierover § 2.7. Uiteraard wordt hier niet beweerd dat in de literatuur steeds expliciet naar deze notie wordt verwezen, noch dat iedereen hier hetzelfde onder verstaat. Wel wordt bedoeld dat in de literatuur een globale – en niet wezenlijk betwiste – consensus bestaat dat het strafrecht en het stelsel van strafrechtspleging functioneren binnen een democratie en zich bijgevolg steeds tot zowel recht als democratie hebben te verhouden.

De gedachte is dat niet op alle vragen die rijzen rondom de rechtmatigheid van macht het antwoord van achter een bureau beredeneerd kan worden, maar dat men hiervoor ook (de uitkomsten van) het democratisch proces nodig heeft waarin het strafrecht is ingebed.[111] In wezen komt de koppeling van de rechtsorde aan de democratie erop neer dat uit fundamentele principes – in het bijzonder die van vrijheid en gelijkheid – niet alleen materiële rechten worden afgeleid, maar ook een procedureel kader – de democratie – waarmee de resterende onbepaaldheid kan worden ingekleurd. Het gevolg van deze manier van denken is dat de interactie tussen enerzijds het straf(proces)recht en het stelsel van strafrechtspleging en anderzijds het democratisch bestel doorwerkt in legitimiteitsoordelen.

De manier waarop deze doorwerking plaatsvindt, is evenwel niet eenvoudig samen te vatten. Al met al vallen tenminste vier typen legitimiteitsoordelen te onderscheiden die – uiteindelijk – op dit normatieve kader zijn terug te voeren. Allereerst zijn er de materiële normen die direct uit de normen van de rechtsorde worden afgeleid, waaronder zich zowel procesrechtelijke als materieelrechtelijke normen bevinden. Het gaat dan tenminste om vrijheid en gelijkheid. Deze worden geacht van een hogere orde te zijn dan waarover de wetgever vermag te beschikken. Wanneer strafwetgeving op gespannen voet staat met deze normen, zal de strafrechtswetenschapper dan ook geneigd zijn om de legitimiteit van deze wetgeving te bekritiseren.[112] Eenvoudig is dit echter niet, want er zal niet altijd eenstemmigheid zijn over wat deze beginselen inhouden en hoever zij reiken. Vervolgens zijn er de legitimiteitsoordelen die te maken hebben met de opdracht aan de strafrechtspleging het democratisch proces te faciliteren. Openbaarheid en inzichtelijkheid van het strafproces zijn om die reden relevante gezichtspunten bij het vormen van legitimiteitsoordelen. Zij bevorderen immers (de mogelijkheid van) goed geïnformeerde democratische besluitvorming.[113] In het verlengde daarvan wordt een bepaalde

111 Als voorbeeld kan dienen hoe wordt bepaald wat legitieme straftoemeting is. Het gelijkheidsbeginsel (een normatief uitgangspunt) geeft enige richting aan wat legitieme bestraffing is – het gelijk bestraffen van gelijke gevallen – maar daarmee is nog niet gezegd welke strafhoogte in die gelijke gevallen dan aangewezen is. En daar komt men op basis van normatieve theorieën alleen ook niet uit. Mede om die reden voegt Duker (2003, p. 9), het perspectief van een eerlijk proces en het democratiebeginsel toe aan zijn toetsingskader voor 'legitieme straftoemeting.' Vgl. ook De Hullu 2018, p. 6, en zie hierover eerder § 4.7.1.

112 Met betrekking tot de waarde van gelijkheid kan gedacht worden aan de hiervoor aangehaalde publicaties van Borgers (2015); Van Noorloos (2015). Gedacht kan ook worden aan legitimiteitsoordelen die zijn gerelateerd aan het eerbiedigen van fundamentele rechten (zie voor een voorbeeld Brants, Mevis en Prakken 2001). Ook kan – in een iets verder verwijderd verband – gedacht worden aan legitimiteitsoordelen die samenhangen met de waarde van een integere procedure (Crijns, Dubelaar, en Pitcher 2018; Pitcher en Samadi 2018) en aan de eis dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat onschuldigen worden gestraft (zie bijvoorbeeld Crijns 2010, p. 377).

113 Gedacht kan worden aan de manier waarop in Buruma 2005 en Van Lent 2008 de term wordt gebruikt.

situatie wel gelegitimeerd geacht wanneer hierover via democratische weg is besloten, althans had kunnen worden besloten. In zulke gevallen – bijvoorbeeld wanneer de formele wetgever iets heeft besloten (of dat in elk geval had kunnen doen) – wordt doorgaans ook meer specifiek gesproken over 'democratische legitimiteit'[114].

Een vierde situatie waarin de notie van legitimiteit wordt gebezigd, is complexer omdat deze in zekere zin een correctie vormt op de twee voorgaande. Onder omstandigheden worden binnen de strafrechtswetenschap immers ook oordelen geveld over de legitimiteit van bestaande wetgeving (waarvan de 'democratische legitimiteit' dus in beginsel gegeven is) of rechtspraak, zonder dat de uit de rechtsorde afgeleide normen (die van een hogere orde geacht worden te zijn) in het geding zijn. Gedacht kan worden aan de situatie waarin wetgeving geoordeeld wordt het resultaat te zijn van een onvoldragen democratisch proces, bijvoorbeeld onder invloed van politiek opportunisme.[115] Of aan situaties waarin de uitleg van een bepaald leerstuk in de rechtspraktijk geacht wordt niet in lijn te zijn met de 'werkelijke' – wat die ook mogen zijn – normen in onze samenleving.[116] Wanneer in zulke situaties geoordeeld wordt dat sprake is van een niet, althans verminderd, legitieme situatie, behelst dit oordeel feitelijk een diskwalificatie van de (democratische) oordeelsvorming die de bekritiseerde situatie in het leven heeft geroepen. Deze manier van redeneren over legitimiteit lijkt ingegeven door een zekere mate van contractueel denken, waarbij de strafrechtswetenschapper zich niet de vraag stelt wat de democratie heeft besloten, maar waartoe burgers in een hypothetische situatie op redelijke gronden *zouden kunnen* beslissen wanneer zij als rationele, redelijke burgers met elkaar in overleg zouden treden. Op de (normatieve) grondslagen hiervan wordt in subparagraaf 6.4.1 nog teruggekomen.

---

114 Dit begrip is eerder (zie § 2.7) al geproblematiseerd. Hier kan aan het daar besprokene worden toegevoegd dat ook in de Nederlandse strafrechtelijke literatuur geen consensus bestaat over wanneer iets 'democratisch gelegitimeerd' is. In volgorde van nabijheid tot het electoraal proces kan tenminste tot de volgende opsomming worden gekomen. Allereerst – en meest vanzelfsprekend – is dat het aanwezig wordt geacht als iets door de formele wetgever is besloten (vgl. Van Kempen 2018, p. 87.). Daarnaast wordt het in de literatuur ook aangenomen indien de wetgever doelbewust speelruimte aan de praktijk heeft overgelaten om zelf te beslissen. Zie bijvoorbeeld Borgers 2011, i.h.b. p. 110. Ook wanneer de minister geen gebruik maakt van een aanwijzingsbevoegdheid als bedoeld in art. 127 Wet RO, terwijl dit wel had gekund, zou het gevolg volgens Duker (2003, p. 80-81) nog voldoende democratisch gelegitimeerd zijn. Aangetekend moet worden dat hij het werkelijk democratische gehalte hiervan later weer nuanceert, zie p. 157 e.v.. Tenslotte wordt democratische legitimatie ook nog wel afgeleid uit de zuivere mogelijkheid dat het publiek via politieke weg kan ingrijpen, terwijl het daar geen gebruik van maakt. Vgl. in dit verband Van Lent 2008, i.h.b. p. 128 en p. 191 e.v.. Prins komt op basis van focusgroepen met rechters tot de conclusie dat rechters hun democratische legitimiteit ook zo begrijpen (2013, p. 22).

115 Vgl. voor zo'n redenering die culmineert in een legitimiteitsoordeel Brants, Mevis en Prakken 2001, p. 3-4.

116 Vgl. voor zo'n redenering die culmineert in een legitimiteitsoordeel De Jong 2020, p. 339.

Naast de randvoorwaarde van legaliteit en de complexere legitimiteitsoordelen die de vrucht zijn van het denken in termen van de democratische rechtsorde, hebben ook meer feitelijke manieren van denken over legitimiteit ingang gevonden in de strafrechtswetenschap. Zo is er ook binnen de strafrechtswetenschap enige aandacht voor het procedurele-rechtvaardigheid-paradigma, in het bijzonder met betrekking tot de door procesdeelnemers *ervaren* legitimiteit,[117] en wordt soms gesproken over een 'legitimiteitscrisis'[118] als mogelijk gevolg van gebrekkige maatschappelijke acceptatie van het strafrecht. In het algemeen lijkt er echter nog geen sprake van dat de subjectieve beleving van procesdeelnemers of het grote publiek werkelijk wordt geïncorporeerd in het strafrechtwetenschappelijk denken over legitimiteit. Anders gezegd: goedkeuring van de maatschappij en procesdeelnemers wordt wel als een relevant gegeven beschouwd, maar als iets dat zich *naast* en niet *in* de strafrechtswetenschappelijke legitimiteitsconceptie bevindt, dus niet als constitutief voor legitimiteit maar hooguit als subjectieve erkenning van (dus declaratoir voor) de legitimiteit.[119] Dit ligt weer enigszins anders voor situaties waarin de praktische effectiviteit of toepassing van een bepaalde rechtsfiguur bij een oordeel over de legitimiteit wordt betrokken. Wanneer het bestaande recht duurzaam niet in staat is om legitieme maatschappelijke verwachtingen omtrent instrumentaliteit te verwezenlijken, lijdt – zo is dan de gedachte – de legitimiteit hier ook onder.[120] Opnieuw lijkt dit ingegeven door contractueel denken: het is immers een bewering die niet is gebaseerd op gemeten oordelen van mensen van vlees en bloed, maar op de *veronderstelde* wensen van een samenleving.[121]

117 Zie bijvoorbeeld Bosma, Groenhuijsen en De Vries 2020, p. 81; Twisk, Van Es en Utermark, 2016, p. 7.

118 Zie bijvoorbeeld De Jong (2012 p. 43), die overigens geen uitspraak doet over de vraag of zo'n crisis er nu wel of niet is, en Buruma 2011, p. 2, die van mening lijkt te zijn dat er van een crisis geen sprake was.

119 Vgl. Buruma (2011) en Corstens (2009), die beiden onder verwijzing naar een citaat van voormalig president van het Israëlisch Hooggerechtshof (zie Barak 2006, p. 110) de relatie tussen maatschappelijke acceptatie van strafrechtspraak en de legitimiteit hiervan bespreken, en beiden geneigd lijken deze twee naast elkaar te positioneren. Zie ook Van der Wal (1987, p. 100-101), die het wegvallen van maatschappelijke acceptatie wel in verband brengt met de legitimiteit van het recht, maar pas dan als dit zo ver gaat dat het recht zijn vermogen tot maatschappelijke ordening verliest (en *de facto* ophoudt te bestaan). Daarmee lijkt het alsnog een declaratoire redenering, want de legitimiteit valt pas weg als gevolg van het wegvallen van het recht, niet als gevolg van het wegvallen van de acceptatie.

120 Vgl. voor zo'n redenering over legitimiteit Crijns 2010, p. 505.

121 Zo bezien is in een oordeel over de legitimiteit dus ook een oordeel vervat over de wijze waarop het recht slaagt in de balansoefening tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming. Vgl. Foqué en 't Hart 1990.

Al met al is de conclusie van het voorgaande het volgende. In de strafrechtswetenschap heeft, anders dan in de sociale wetenschap, geen conceptueel debat plaatsgevonden over de betekenis van de notie van legitimiteit, terwijl dit begrip wel geregeld in stelling wordt gebracht bij de oordeelsvorming. Een analyse van de wijze waarop dit gebruik plaatsvindt, laat zien dat de belangrijkste elementen hiervoor de legaliteit van gezagsuitoefening en – vooral – noties van rechtvaardigheid zijn. Deze laatste krijgen vorm via het denkkader van de democratische rechtsorde, waardoor een gedifferentieerd en complex legitimiteitsbegrip ontstaat. Dit is hoofdzakelijk normatief geladen, maar integreert – via de band van de *democratische* rechtsorde – ook empirische gezichtspunten. Een en ander komt erop neer dat de uitkomsten van het democratisch proces *a priori* geacht worden legitiem te zijn, maar voor een finaal oordeel nog wel de toets van de rechtsorde dienen te doorstaan. Deze toets bestaat ten eerste uit normatieve beginselen van een hogere orde dan waarover de democratie vermag te beschikken en ten tweede uit een vorm van contractueel denken, aan de hand waarvan de besluitvorming nog op redelijkheid wordt getoetst. Van één legitimiteitsbegrip is gelet op dit alles dan ook niet echt sprake. Het is eerder een term waarin al het strafrechtswetenschappelijk denken over goede en slechte wetgeving, goede en slechte rechtspraak en zelfs goede en slechte politieke besluitvorming zich samenbalt: het is als een prisma waardoorheen de gehele strafrechtswetenschappelijke doctrine zich toont.

### 6.3.3 Tussenconclusie

De opkomst van de sociale wetenschappen heeft, met name door toedoen van Weber, geleid tot een schisma in het wetenschappelijk denken over legitimiteit. Sindsdien hebben zich twee onderzoeksfamilies ontwikkeld, waartussen maar beperkte interactie plaatsvindt.[122] Beide delen het kenmerk dat zij legitimiteit in enge zin opvatten als een uitdrukkingsmaat voor de rechtmatigheid van macht, beide stellen dus voorop dat legitimiteit een geschikt concept is om de kwaliteit van een asymmetrische machtsrelatie tussen een object – de strafrechtelijke overheid – en een subject – de hieraan ondergeschikte verzameling burgers, oftewel het publiek of de rechtsgemeenschap – mee uit te drukken.

Het belangrijkste verschil is dat de sociale wetenschappen voor het antwoord op de vraag hoe de rechtmatigheid bepaald moet worden typisch bij de samenleving te rade gaan – en dan gaat het dus al snel om de vraag wat de samenleving als legitiem beschouwt of ervaart – terwijl de strafrechtsrechtswetenschap het antwoord op deze vraag zoekt in het recht.

122 Een uitgebreide, wetenschapshistorische analyse van deze ontwikkeling wordt door Coicaud beschreven in hoofdstuk 3, 4 en 5 (2002, p. 97-204).

Bovendien valt op dat binnen de sociale wetenschap de vraag naar legitimiteit doorgaans betrekking heeft op de legitimiteit van de gezagsrelatie als zodanig,[123] terwijl binnen de strafrechtswetenschap legitimiteitsoordelen meestal betrekking hebben op een onderdeel daarvan: bijvoorbeeld een wettelijke bepaling, een interpretatie hiervan of bepaald (strafvorderlijk) optreden.

De huidige stand van zaken is dat het sociaalwetenschappelijk begrip van legitimiteit hoofdzakelijk overlap vertoont met begrippen als acceptatie (tot op welke hoogte wordt een gezagsrelatie *op dit moment* geaccepteerd door de ondergeschikten?) en met dieper gelegen sociale waarden (reflecteert de gezagsrelatie de sociaal, cultureel en historisch bepaalde waarden van een rechtsgemeenschap?), terwijl het strafrechtswetenschappelijk denken overlap vertoont met noties van legaliteit en – vooral – rechtvaardigheid. Binnen zowel het sociaalwetenschappelijke domein als het rechtswetenschappelijke domein bestaan vervolgens verschillende varianten, waarbinnen het accent dan weer meer op het eerste en dan weer meer op het tweede ligt, maar zelden is in zo'n variant ook aandacht voor de inzichten uit de andere discipline.

Een en ander roept wel de vraag op in hoeverre dit schisma in het sociaalwetenschappelijk en rechtswetenschappelijk denken nu iets reflecteert dat het concept legitimiteit zelf splijt, of vooral een gevolg is van het ontstaan van parallelle wetenschappelijke disciplines en specialisaties. Hiervoor is de vraag van belang in hoeverre deze verschillen in het denken over legitimiteit op inhoudelijke fundamenten rusten. Op die vraag wordt hieronder – in het bijzonder in subparagraaf 6.4.1 – teruggekomen.

## 6.4 Vier scheidslijnen in het denken over legitimiteit

Nu de sociaalwetenschappelijke en rechtswetenschappelijke onderzoekstradities naar legitimiteit op hoofdlijnen zijn besproken, wordt in deze paragraaf dieper ingegaan op de verschillende schakeringen in het denken over legitimiteit. Dat zal gebeuren aan de hand van vier scheidslijnen die in de bestaande (sociaal- en strafrechtswetenschappelijke) benaderingen van legitimiteit vallen te herkennen. Eerst wordt nader ingegaan op de scheidslijn tussen het empirische en het normatieve denken over legitimiteit (§ 6.4.1). Daarna op die waarbij enerzijds de kwaliteit van de machtsrelatie voorop staat en anderzijds de gehoorzaamheid (§ 6.4.2). Vervolgens komen de subject- en objectbenadering van legitimiteit aan bod (§ 6.4.3) en ten slotte de materiële en de procedurele benadering (§ 6.4.4).

123 Er bestaan uitzonderingen op deze regel: zo wordt zeker binnen het procedurele-rechtvaardigheid-onderzoek doorgaans onderscheid gemaakt tussen – onder meer – *police* en *court legitimacy.*

Deze vier scheidslijnen kunnen ook worden opgevat als valse tegenstellingen – dus als paradoxen – die het denken over legitimiteit kenmerken. In de literatuur wordt nu bijvoorbeeld vaak gekozen om legitimiteit *of* in normatieve, of in empirische termen te begrijpen, of om legitimiteit *of* als iets dat samenhangt met materiële, of als iets dat het resultaat is van procedurele rechtvaardigheid te beschouwen. In de hieronder volgende subparagrafen zal steeds blijken dat voor een integraal perspectief op legitimiteit voor beide zijden van de scheidslijn aandacht moet zijn (en dat de relevantie van die scheidslijnen dus kan worden gerelativeerd).

### 6.4.1 De empirische en normatieve benadering van legitimiteit

Het onderscheid tussen normatieve en empirische benaderingen van legitimiteit is in dit onderzoek al meermaals aan bod gekomen. In subparagraaf 3.4.1 is het ideaaltypische onderscheid tussen de empirische en normatieve benadering geïntroduceerd, in de vorige paragraaf is het van huis uit empirisch georiënteerde sociaalwetenschappelijke onderzoek en het van huis uit normatief georiënteerde strafrechtswetenschappelijke onderzoek naar legitimiteit op hoofdlijnen besproken. In deze subparagraaf gaat het om de vraag hoe groot de verschillen tussen de empirische en normatieve benadering nu werkelijk zijn – en of er eigenlijk wel zoiets bestaat als een 'zuiver' normatieve of empirische benadering. Daartoe wordt onderzocht in hoeverre de *prima facie* verschillen kunnen worden gerelativeerd. Om die reden wordt hieronder niet meer beoogd om een representatief overzicht te geven van normatieve of empirische disciplines, maar wordt vooral theorievorming die zich aan de grens ophoudt onderzocht.

Op het eerste gezicht lijken de verschillen tussen het empirische en normatieve begrip van legitimiteit groot. Er lijkt sprake van twee in ontologische en epistemologische zin verschillende concepten. Voor de empiricus is legitimiteit de feitelijke congruentie tussen wat een autoriteit doet en laat en wat de ondergeschikten van die autoriteit verwachten; voor de normatieve wetenschapper is legitimiteit de congruentie tussen wat een autoriteit doet en laat en wat de ondergeschikten *op goede gronden* van een autoriteit mogen verwachten. De empiricus is het dus te doen om legitimiteit *de facto,* de normatieve wetenschapper om legitimiteit *de iure*. Bijgevolg zal de empirische studie naar legitimiteit altijd vergen dat in kaart wordt gebracht wat de bevolking feitelijk verlangt, waarbij in beginsel vooraf niets vaststaat, terwijl normatief onderzoek juist begint met het vooraf opstellen van een normatief kader vanuit waar het samenstel aan regels kan worden gededuceerd dat vervolgens dient als toetsingskader. Deze op het oog fundamentele verschillen kunnen echter om meerdere redenen worden gerelativeerd. Dat zal hieronder gebeuren door eerst te onderzoeken op welke manieren empirische elementen alsnog ingang vinden in het normatieve legitimiteitsbegrip. Vervolgens wordt, omgekeerd, onderzocht op welke manier het empirische legitimiteitsbegrip niet kan zonder normatieve vooronderstellingen.

Voor het analyseren van empirische elementen in het normatieve denken is het bij wijze van startpunt van belang om vast te stellen dat ook normatieve legitimiteit uiteindelijk een cultureel bepaalde en dus dynamische constructie is. Universalistische pretenties, die het aanvankelijke denken in termen van bijvoorbeeld een sociaal contract of het natuurrecht nog had, zijn uiteindelijk niet vol te houden gebleken.[124] Hiervoor in de plaats zijn varianten van natuurrechtelijk of contractueel denken getreden waarin het cultureel bepaalde karakter wordt geëxpliciteerd. Het wellicht bekendste voorbeeld is het 'politiek liberalisme'[125] van Rawls, die het niet-universalistische karakter van zijn theorie over rechtvaardigheid (en legitimiteit) nadrukkelijk vooropstelt.[126] Uiteindelijk geldt echter voor alle denkbare denkkaders dat deze niet kunnen worden opgebouwd zonder dat eerst enkele waarden – in de praktijk gaat het meestal om de waarden vrijheid en gelijkheid – als grondslag worden aanvaard. De geschiedenis leert echter dat deze waarden niet altijd vanzelfsprekend zijn geweest en ook zeker niet altijd op dezelfde manier zijn begrepen. Kortom: normatieve legitimiteit is per definitie niet 'objectief waar', maar altijd een uitdrukking van subjectieve, want cultuur- en tijdgebonden waarden.[127]

---

124 Dit is iets dat overigens niet los kan worden gezien van de opkomst van de sociale wetenschappen. Weber (2013, p. 873 e.v.) beschreef het afnemend geloof in het natuurrecht al (en zag dit als een voorbeeld van afnemende relevantie van traditioneel gezag). Hij koppelde dit aan de opkomst van het rechtspositivisme (een voorbeeld van wettelijk-rationeel gezag). Overigens deed hij dit wel met een slag om de arm. Vgl. p. 874: 'While it would hardly seem possible to eradicate completely from legal practice all the latent influence of unacknowledged axioms of natural law, for a variety of reasons the axioms of natural law have been deeply discredited.' Een tijdgenoot van Weber en andere grondlegger van de sociologie, Durkheim, verklaarde ongeveer op hetzelfde moment de tanende geloofwaardigheid van natuurrecht vanuit de functie van moraal in de samenleving. Zie bijvoorbeeld: Durkheim 2014, p. 118. Ruim een halve eeuw later schreef Habermas (1980, p. 100), dat alle 'philosophical efforts to rehabilitate (…) modern natural law, in whatever version, have proved (…) unavailing'.

125 Rawls 1993, p. 137: 'our exercise of political power is fully proper only when it is exercised in accordance with a constitution the essentials of which all citizens as free and equal may reasonably be expected to endorse in the light of principles and ideals acceptable to their common human reason. This is the liberal principle of legitimacy.' In dit citaat is niet alleen een conceptualisering van legitimiteit vervat, uit de formulering (*their* reason) blijkt ook dat Rawls de menselijke rede niet als universeel van inhoud en vorm, maar als cultureel bepaald beschouwt (zo licht hij ook toe verderop in deze publicatie).

126 Rawls noemt zijn theorie van rechtvaardigheid – die ook een definitie van legitimiteit omvat (zie hierboven) – expliciet *political, not metaphysical.* Zie i.h.b. Rawls 1985, p. 223. Hiermee distantieert Rawls zich van theorievorming over legitimiteit (en rechtvaardigheid) met universalistische pretenties (met wat hij een 'general moral conception' noemt, zie p. 224).

127 Voor zover men zou willen beweren dat we nu op een punt in de geschiedenis zijn waar we de universalistische essentie van deze waarden wel volledig doorzien en begrijpen, vergt dit – om dit tot 'objectieve waarheid' te kunnen verheffen – bovendien nog altijd een cultureel-transcedente epistemologie. Dit wordt in dit onderzoek als niet reëel (want metafysisch) beschouwd.

Een volgende omstandigheid die maakt dat het normatieve denken niet volledig los kan worden gezongen van de empirische context, volgt uit de vaststelling dat de sociaal-culturele pluriformiteit van samenlevingsverbanden grenzen stelt aan wat op grond van zuiver rationeel-argumentatieve gronden kan worden beredeneerd. Als voorbeeld kan het denken in termen van een sociaal contract dienen. Dit gedachte-experiment houdt in dat beredeneerd wordt waartoe een samenleving zou kunnen besluiten – tot welke staatsinrichting, tot welke architectuur van het straf(proces)recht, enzovoort – wanneer de leden van die samenleving volkomen rationeel met elkaar in overleg zouden treden. Het moet echter als vaststaand worden beschouwd dat ook onder die condities verschillen van mening zullen blijven bestaan. De idee dat er één *volonté générale* te bereiken valt, komt niet langer realistisch voor.[128] Niet alles valt met rationele argumentatie te beslechten, vroeg of laat zal ook in dit gedachte-experiment een punt worden bereikt waarop men op basis van de ratio nog meer dan één kant op kan. Dit geldt waarschijnlijk voor veel onderwerpen die zich lenen voor publieke besluitvorming, maar het geldt in elk geval voor het strafrechtelijk domein.[129] Dit impliceert dat onderkend moet worden dat ook binnen de hypothetische situatie van een sociaal contract, altijd sprake zal zijn van 'meningsverschillen in redelijkheid'[130].

De consequentie is daarom dat ook de normatieve benadering van legitimiteit moet erkennen dat bij publieke besluitvorming altijd ruimte overblijft voor 'niet-argumentatieve besluitvorming'[131]: besluitvorming waarvan de inhoud niet dwingend volgt uit een rationele uitwisseling van argumenten. Dit is ruimte die dus moet worden ingevuld door een *praktisch* besluitvormingsmechanisme, langs welke weg de verschillen in mening uiteindelijk kunnen worden uitonderhandeld of anderszins beslecht. Hiervoor kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verkiezingen of aan loting. Gelet

128 Aldus ook Hinsch 2010, p. 44 en Rawls 1985, p. 248. Rawls noemt de vraag of er één juiste 'conception of the good' is, of dat het ook mogelijk is dat er ondanks de volmaakt rationele condities van een sociaal contract toch meerdere concepties zullen blijven bestaan, één van de diepste splijtzwammen in de politieke filosofie. Hij verwijst als protagonisten voor het geloof in het bestaan van 'één conceptie' naar Plato, Aristoteles, Augustinus en Thomas van Aquino. Hij verkiest zelf echter het geloven in meerdere concepties van het goede, hetgeen er mee te maken heeft dat hij vooropstelt dat hij 'claims to universal truth' wil vermijden (p. 223).

129 Zie voor het empirisch onderzoek ter zake in hoofdstuk 4. Hier bleek weliswaar dat wanneer omstandigheden voor rationele besluitvorming worden nagebootst, de verspreiding in opinies lijkt af te nemen (zie het slot van § 4.7.2), maar van het verdwijnen of van het doen ontstaan van één consensus is ook onder die – artificiële – omstandigheden geen sprake. Natuurlijk kunnen de nagebootste situaties in zulke deliberatieve peilingen niet volledig gelijkgesteld worden met een volmaakt-rationeel gedachte-experiment. In dergelijk onderzoek kan echter tenminste een zeer sterke aanwijzing worden gevonden dat één *volonté générale* een utopie is.

130 Hinsch 2010, p. 44.

131 Hinsch 2010, p. 46

op het (noodzakelijke) gegeven dat ook voor niet-argumentatieve besluitvorming een faciliteit moet worden getroffen, bevatten veel normatieve theorieën van legitimiteit niet alleen materiële eisen – die als buitengrenzen kunnen worden opgevat van het domein waarbinnen nadere besluitvorming mogelijk is – maar ook procedurele voorschriften voor hoe die niet-argumentatieve besluitvorming op een rationele manier kan worden georganiseerd. Rawls 'politiek liberalisme', waarin hij een 'basic structure of constitutional democracy'[132] in zijn normatieve conceptie van legitimiteit integreert,[133] is opnieuw een goed en bekend voorbeeld van zo'n benadering. In de hiervoor besproken notie van de democratische rechtsorde valt natuurlijk een vergelijkbare manier van denken te ontwaren.[134]

Het gevolg van deze manier van denken is dat er een normatieve conceptie van legitimiteit ontstaat die uit drie stappen bestaat. Een eerste stap bestaat uit het erkennen van enkele fundamentele waarden als vrijheid en gelijkheid. Een tweede uit het vaststellen van nadere normen, waarover deelnemers aan een sociaal contract, wanneer zij in volkomen redelijkheid en rationaliteit met elkaar zouden samenkomen, geen verschil van mening zouden hebben. Een derde stap bestaat uit het erkennen dat voor het overige moet worden beslist door een niet rationele, niet argumentatieve methode voor besluitvorming. Wanneer het bestaan van zo'n derde stap als noodzakelijkheid wordt beschouwd, impliceert dit dat de praktische besluiten van een feitelijke democratie – zoals de Nederlandse – in normatieve zin gelegitimeerd moeten worden geacht, mits zij de grenzen van de eerste en tweede stap niet te buiten gaan. Aldus wordt een op het eerste gezicht empirisch feit – onberedeneerde besluitvorming – integraal onderdeel van normatieve legitimiteit: empirische realiteit en normatieve waardering raken zo (verder) verknoopt.[135]

---

132 Vgl. Rawls 1985, p. 224.

133 Rawls 1993, p. 137. De idee van Rawls is dat met rationele argumentatie niet veel te zeggen valt over substantiële rechtvaardigheid maar veel meer te zeggen valt over procedurele rechtvaardigheid (en dus hoe een rechtvaardig besluitvormingsmechanisme eruit moet zien). Zo kan als vrijheid en gelijkheid voorop worden gesteld, worden beredeneerd dat het besluitvormingsmechanisme tenminste een *democratische* structuur moet hebben.

134 Zie daarover § 2.7 en hiervoor in § 6.3.2.

135 Een en ander laat onverlet dat het op deze manier in stukken hakken van de normatieve benadering van legitimiteit een hoofdzakelijk in theorie te beredeneren exercitie is. In de praktijk zal niet snel overeenstemming bestaan over waar de grens tussen de stappen getrokken moet worden. Wat precies dwingend volgt uit de 'fundamentele waarden' vrijheid en gelijkheid is iets waarover verschillend kan worden – en wordt – gedacht. Ook de vraag waarover fictieve deelnemers aan een sociaal contract het precies niet 'in redelijkheid' oneens kunnen worden is een onderneming die onvermijdelijk tot meningsverschillen aanleiding zal geven. Daardoor zijn de grenzen tussen de stappen moeilijk te trekken. Uitspraken hierover hebben daardoor een inherent-aanmatigend karakter. Hierop wordt aan het slot van deze subparagraaf nog teruggekomen.

Het is mogelijk om deze vervlechting nog verder door te voeren. Dit laat Fossen zien, die een 'pragmatic turn' voor de normatieve benadering van legitimiteit bepleit.[136] Zijn voornaamste bezwaar tegen de bestaande benadering van 'politieke legitimiteit'[137] is dat dit onvoldoende oog heeft voor het beoordelen van *gebeurtenissen* die voorvallen in gezagsrelaties.[138] Hij stelt voorop dat het een feit van algemene bekendheid is dat politiek netelige situaties – 'political predicaments' – leiden tot complexe dynamieken tussen autoriteiten en ondergeschikten. Deze situaties vallen wat hem betreft onvoldoende in normatieve zin te waarderen, wanneer slechts *in abstracto* wordt beoordeeld of een autoriteit handelt conform wat aan de hand van een sociaal contract als acceptabel kan worden beschouwd.[139] Als alternatief stelt hij daarom voor om niet uitsluitend het perspectief van het object – de autoriteit – maar ook het perspectief van het subject – het publiek bestaande uit ondergeschikten, dat *oordeelt* over de legitimiteit van de gezagsrelatie – onderwerp van filosofische gedachtevorming over legitimiteit te maken.[140]

De gedachtegang van Fossen spreekt aan. Aangenomen kan immers worden dat de wijze waarop burgers in de praktijk op een autoriteit reageren, altijd mede het gevolg is van historische, culturele en sociale factoren, en deze noodzakelijkerwijs geladen zijn met alle sociale littekens, (over)gevoeligheden en verwachtingen van dien.[141] Indien dit als wetmatigheid aanvaard wordt, is moeilijk vol te houden dat een normatief oordeel over hoe de autoriteit hierop reageert, en dus een volwaardige normatieve

136 Fossen 2013.

137 De notie van 'politieke legitimiteit' kan hier worden opgevat als een begrip dat voortbouwt op het hiervoor in Rawlsiaanse termen uiteengezette principe dat normatieve legitimiteit van publieke besluitvorming altijd een niet-argumentatieve component kent. Hiermee wordt dus niet een ander concept bedoeld dan wat tot dusver 'legitimiteit' is genoemd.

138 Fossen 2013, p. 431: 'the political predicament is one for philosophy to resolve, at least in theory, though of course there is always the difficult task of practical application.'

139 Dus: of de materiële buitengrenzen niet worden overschreden en of de overige besluitvorming gedragen wordt (of zou kunnen worden) door rationele, democratische besluitvorming. Zie Fossen 2013, p. 430-431.

140 Fossen schrijft dat hij het onderwerp wil verbreden van uitsluitend de vraag naar wat een legitieme gezagsrelatie *is*, naar de dynamieken rond situaties waarin mensen een gezagsrelatie legitiem *noemen* ('stance-taking'). Zie i.h.b. p. 432. Vanaf p. 447 stelt hij voor hoe de filosofie dit ter hand moet nemen.

141 Vgl. in dit verband het slot van § 6.3.1.

conceptie van legitimiteit, van die context zou kunnen abstraheren.[142] Eenvoudiger gezegd: het moet mogelijk zijn om een bepaalde handeling van een autoriteit binnen één bepaalde context als legitiem te beschouwen, terwijl diezelfde handeling, binnen een andere cultureel-historische context, niet gelegitimeerd kan worden. Het gevolg van het aanvaarden van deze gedachtegang is wel dat de normatieve benadering van legitimiteit de grens tussen *de iure*- en *de facto*-legitimiteit nog verder oversteekt.[143] Dit geldt natuurlijk nog meer indien die specifieke, dynamische en contextuele elementen ook de hiervoor als 'tweede stap' aangeduide vormen van besluitvorming doorsnijden. De normatieve huls wordt zodoende nog meer gevuld met empirisch-contingente feiten.[144]

Al met al kan dus worden geconstateerd dat binnen de normatieve benadering van legitimiteit – misschien zelfs wel steeds meer – wordt gezocht naar manieren om empirische elementen in het normatieve kader te integreren. De achtergrond hiervan is dat binnen de normatieve wetenschappen tekorten worden ervaren in het diafragma van oude benaderingen van normatieve legitimiteit. Wanneer we de blik verleggen naar de andere kant van de grens, zien we dat binnen de empirische benaderingen van legitimiteit opvallend vergelijkbare worstelingen plaatsvinden, met dan juist tot gevolg dat naar mogelijkheden voor normatieve bijkleuring van het empirisch perspectief wordt gezocht. Opvallend is bovendien dat de oplossingen die worden verkend, duidelijke parallellen vertonen met wat in de normatieve wetenschappen gebeurt. Hier wordt in het vervolg van deze subparagraaf op ingegaan.

Een eerste ontwikkeling in het in empirische termen nadenken over legitimiteit, is dat steeds meer wordt onderkend dat legitimiteit meer is dan de acceptatie van een autoriteit door de ondergeschikten. De idee – die met name aan het werk van Beetham en Coicaud ten grondslag ligt – is dan dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de relatief platte vraag naar acceptatie *op het moment zelf* en de meer complexe vraag naar de congruentie met sociale waarden die uiteindelijk, op langere termijn, de legitimiteit van een gezagsrelatie borgt. Voor die laatste vraag is, zo is dan de gedachte, een diepergravende analyse van de sociaal en cultureel bepaalde waarden van

142 Fossen gebruikt als voorbeeld de spanningen als gevolg van de bestrijding van de *Rote Armee Fraktion* (vanaf p. 429) door de pril-democratische Bondsrepubliek. In het bijzonder (p. 449) gaat hij in op het doodschieten van een demonstrant (Benno Ohnesorg) door een politieagent, hetgeen tot verhevigde spanningen leidde. De relevante context was volgens Fossen dat een deel van de bevolking hierin een 'continuity with the Nazi-regime' zag – hetgeen een 'subsequent radicalization' verklaarde. Wat Fossen betreft moet dergelijke historische bagage, zowel het optreden van de (strafvorderlijke) overheid, als de reacties van het publiek in zulke situaties, in ogenschouw worden genomen bij het doen van een uitspraak over normatieve legitimiteit.

143 Fossen 2013, p. 443.

144 Fossen spreekt zelf van een 'socio-perspectival' account van normatieve legitimiteit (p. 442 e.v.).

een rechtsgemeenschap nodig.[145] Het probleem met deze gedachte is echter dat het een illusie is om te denken dat sociale waarden op 'neutrale' wijze in kaart kunnen worden gebracht. De onderzoeker die dit ter hand wil nemen stuit immers onvermijdelijk op een reeks aan conceptuele en methodologische problemen.[146] Het is onmogelijk om het onderzoeken van de waarden van een rechtsgemeenschap tot een zuiver empirische onderneming terug te brengen: enerzijds omdat het gaat om grootheden die zich niet tot meetbare variabelen laten kortwieken en anderzijds omdat elke keuze voor een operationalisering ook iets verraadt over de *normatieve* overwegingen van de onderzoeker over welke opinies ertoe doen.[147]

Dit laatste wordt ook duidelijk wanneer we bekijken welke voorstellen in de literatuur tot nu toe zijn gedaan om de 'waarden van een rechtsgemeenschap' te onderzoeken. Het meest uitgewerkt is hier het werk van Habermas, theorievorming waar Beetham bij zegt te willen aansluiten.[148] Habermas beredeneert de legitimiteit van een gezagsrelatie aan de hand van een gedachte-experiment: de onderzoeker moet wat hem betreft vaststellen waarover 'all possibly affected persons could agree as participants in rational discourses'[149] Belangrijk is dat het hier dus niet meer gaat om het meten, maar om het *beredeneren* van sociale waarden. De gelijkenis met het contractuele denken van Rawls springt hier in het oog. Overigens ook omdat Habermas en Rawls vergelijkbare etiketten kiezen voor hun theorie – Habermas noemt zijn benadering 'postmetaphysical',[150] Rawls die van hem 'political, not metaphysical'[151] – en hun theorie van een vergelijkbaar sluitstuk voorzien. Habermas concludeert namelijk, net als Rawls, dat meningsverschillen in redelijkheid onvermijdelijk zijn en dus een democratisch besluitvormingsmechanisme nodig is om de normen die *in concreto* passen bij een rechtsgemeenschap te concretiseren.[152] Zo wordt het onderscheid tussen het Rawlsiaanse denken in termen van een sociaal contract en het theoretisch-sociologisch denken van Habermas hier flinterdun.[153]

---

145 Zie hierover hiervoor in § 6.3.1.

146 Zie § 2.7 en § 4.7.3 voor de problematiek die samenhangt met het organiseren van deliberatieve peilingen.

147 Vgl. § 2.7 en § 4.9.1.

148 Beetham 2013b, p. 14. Beetham besteedt overigens zelf geen aandacht aan de invloed van de methode op de te verwachte resultaten. Daardoor blijft ook in het midden in hoeverre hij de 'deliberatieve peiling' (zie hierna in de hoofdtekst) eerst en vooral ziet als een gedachte-experiment en in welke mate als iets dat daadwerkelijk in de praktijk moet worden gebracht. Coicaud is nog minder duidelijk over hoe hij de waarden van een rechtsgemeenschap precies wil onderzoeken. Methodologische reflecties komen in zijn werk niet voor.

149 Habermas 2015, p. 107.

150 Habermas 2015, p. 36.

151 Rawls 1985, p. 223.

152 In het idioom van Habermas komt dit neer op de overgang van 'communicatieve actie' naar 'strategische actie', zie bijv. Habermas 2015, p. 260.

153 Zie over de parallellen tussen Rawls en Habermas ook een beschouwing van de vertaler Rehg in een uitgebreide inleiding op Habermas 2015, p. xiii.

Een tweede ontwikkeling die de empirische benadering van legitimiteit minder zuiver empirisch maakt, is de aandacht die recentelijk gevraagd is voor de dynamische aspecten van legitimiteit. De 'dialoogbenadering' die door Bottoms en Tankebe is voorgesteld, is een voorbeeld van deze manier van denken.[154] De conceptuele voordelen van zo'n benadering zijn hiervoor (§ 6.3.1) al besproken: het maakt het mogelijk het interactieve dat eigen is aan gezagsrelaties bij het legitimiteitsoordeel te betrekken en op die manier kan ook de invloed van bijvoorbeeld mis- en desinformatie en oplopende emoties op de legitimiteit van een gezagsrelatie beter worden begrepen. De metafoor van een voortdurende 'dialoog' lijkt daarvoor adequaat. Net als een echte dialoog kan ook de dialoog tussen het publiek en strafvorderlijke actoren er – althans in theorie – een zijn tussen goede en slechte verstaanders, rationeel of emotioneel van toon en escalerend of de-escalerend van richting.[155] De praktische hanteerbaarheid van de empirische benadering van legitimiteit wordt er door deze verbreding echter niet beter op. Hoewel Bottoms en Tankebe deze conclusie zelf niet trekken, lijkt te moeten worden toegegeven dat het onmogelijk is om zo'n dialoog nog tot meetbare, empirische variabelen terug te brengen zonder eerst *normatieve* keuzes te maken ten aanzien van de vraag wat relevante factoren zijn. Welke effecten er op lange termijn precies toe doen, wat precies relevante feiten zijn en wat hiervan precies de effecten zijn op de legitimiteit – dat zijn allemaal vragen die niet meer als objectieve feiten kunnen worden beschouwd, maar vragen om een *oordeel* van de onderzoeker – en daarmee resulteren in een steeds minder tot empirie te reduceren concept.

Het geheel overziend moet worden geconcludeerd dat het op het eerste gezicht wezenlijke verschil tussen de empirische en normatieve benadering van legitimiteit bij een nadere beschouwing veel minder scherp is. De normatieve benadering blijkt niet te kunnen vaststellen wat legitimiteit *de iure* is, zonder ook oog te hebben voor empirisch-contingente feiten. Voor de empirische benadering geldt dat het alleen kijken naar sociale acceptatie van een gezagsrelatie geen recht doet aan het intrinsiek waardegeladen begrip legitimiteit en dat daarom die gezagsrelatie ook aan een waardenstudie moet worden onderworpen. Dit is een aangelegenheid die onmogelijk tot een zuiver empirische – of in Weberiaanse termen: waardenvrije – onderneming kan worden teruggebracht. De conclusie is dus dat legitimiteit *de iure* en legitimiteit *de facto* langs meerdere lijnen met elkaar zijn vervlochten. Beide kunnen uiteindelijk niet onverschillig zijn voor wat een gemeenschap op dit moment, *in concreto* wil en besluit; beide moeten de

154 Bottoms en Tankebe 2012, 2013, zie eerder hierover hiervoor in § 6.3.1.

155 Opvallend is natuurlijk dat aan de ontwikkeling van dit dialogische perspectief dezelfde ervaren lacune voorafging als door Fossen in het normatieve domein werd waargenomen: Bottoms en Tankebe stelden voorop dat zij in bestaande empirische benaderingen onvoldoende ruimte zagen om die dynamische elementen een plaats te geven. Zo bezien zijn de 'pragmatische wending' in de normatieve benadering en de dialoogbenadering in het empirische domein twee zijden van eenzelfde munt.

feitelijke acceptatie dus op één of andere manier in de legitimiteitsconceptie betrekken. Beide kunnen echter evenmin zonder de duurzame waarden die een gemeenschap door de jaren heen definiëren, die we de axiologische identiteit van die gemeenschap zouden kunnen noemen, een identiteit die soms zal afwijken van wat men op enig moment *in concreto* wil of beslist maar daarmee niet haar zeggingskracht verliest. Het is gelet op dit alles dus onjuist om te spreken van twee, 'scherp te onderscheiden' concepten.[156]

Wel ontstaat, juist door de samenkomst van twee aspecten die elkaar in een concrete situatie niet kunnen verdragen, een constante spanning *in* de overkoepelende notie van legitimiteit. Stel dat in een bepaald geval democratische besluitvorming niet in overeenstemming is met waar burgers volgens de normatieve wetenschapper 'op goede gronden' toe zouden kunnen beslissen, of met de dieper gelegen sociale normen die de empiricus in kaart heeft gebracht door deliberatieve peilingen te organiseren of door anderszins een waardenstudie te verrichten. In empirische termen vervat ontstaat zo spanning tussen directe acceptatie en de dieper gelegen sociale normen, in normatieve termen gaat het om spanning tussen legaliteit en rechtvaardigheid. Problematisch in praktische zin is dat de (sociale) norm vrijwel nooit exact vastgesteld kan worden. Waartoe mensen 'op redelijke gronden kunnen beslissen' is immers niet een strak te omlijnen gegeven – en iets dergelijks geldt ook voor sociale waarden. De vraag is ook waar een normatieve of empirische wetenschapper precies het gezag aan ontleent om te bepalen dat de opvatting van een gemeenschap *in concreto* niet overeenstemt met – en dus moet wijken voor? – de opvattingen van die gemeenschap *in abstracto*.[157] Deze inherente spanning is als zodanig echter geen reden om het concept kunstmatig te splijten – het is eerder een bevestiging van het intrinsiek complexe karakter van legitimiteitsoordelen.[158]

### 6.4.2 Legitimiteit als kwaliteit van een machtsrelatie of als sleutel tot gehoorzaamheid

Een volgende scheidslijn die door het denken over legitimiteit loopt, is die waar aan een zijde de gehoorzaamheid van ondergeschikten voorop staat en waar aan de andere zijde legitimiteit primair wordt gezien als iets dat de kwaliteit van een machtsrelatie uitdrukt. Deze scheidslijn doorsnijdt de empirische en normatieve benaderingen, aan beide zijden van de scheidslijn vallen normatieve en empirische manieren van denken te vinden, zij het dat deze wel gepaard gaan met andere *motieven* voor legitimiteit.

In het grootste deel van de empirische benaderingen van legitimiteit is gehoorzaamheid van burgers aan de autoriteit de ultieme kwestie, omdat

156 Vgl. Hinsch 2010, p. 40, die dit wel doet.

157 Deze vraag raakt aan welke van de twee dimensies van legitimiteit uiteindelijk van een hogere rang is. Zie hierover nog § 11.3.4.

158 Vgl. Fossen 2013, p. 446, die deze spanning ziet als een 'structural feature of political subjectivity that commits us to ongoing critical engagement.'

dit geldt als belangrijkste indicator van de levensvatbaarheid van een systeem. Dit geldt voor klassiek-Weberiaanse benaderingen die zich richten op de acceptatie van het gezag van een autoriteit door de ondergeschikten, maar het geldt zeker ook voor enkele alternatieven hiervoor, zoals de studie van Beetham. Het voorbeeld waarop hij steeds terugkomt – de val van de muur – is hiervan een duidelijk voorbeeld. Macht zonder legitimiteit, zo is zijn gedachte, kan enige tijd voortduren maar is ook permanent kwetsbaar: zodra de bereidwilligheid geweld in te zetten of het daarvoor benodigde financiële of menselijk kapitaal wegvalt, heeft de machthebber immers niets om op terug te vallen en zal de machtsrelatie ineen zijgen.[159] Het *motief* dat in deze interpretatie van legitimiteit vooropstaat is dus Machiavelliaans-realistisch: het fungeert als maatschappelijk krediet waarop de autoriteit kan terugvallen.[160]

Ook in het klassieke (contractuele) normatieve denken is de gehoorzaamheid het eindpunt van het denken. De idee van een sociaal contract is immers dat burgers een deel van hun vrijheid opgeven – en dus accepteren dat zij bepaalde plichten hebben – in ruil voor het vestigen van een gezagsrelatie waarmee ook voor de autoriteit bepaalde plichten in het leven worden geroepen. Wanneer een autoriteit echter contractbreuk pleegt, door de afspraken die uit het contract logisch voortvloeien te loochenen, vervalt daarmee ook de plicht tot gehoorzaamheid aan de zijde van de ondergeschikten. Hoewel ongehoorzaamheid hier dus ook direct verbonden is aan illegitimiteit, krijgt het binnen deze normatieve interpretatie toch een minder pragmatische lading: het nakomen van een contract wordt immers als morele plicht omschreven. Anders gezegd: het motief voor de autoriteit om een hoog-legitieme gezagsrelatie na te streven is hier meer ethisch (*pacta sunt servanda*) dan realistisch geladen.

In de meer op de strafrechtspleging toegespitste benadering van het procedurele-rechtvaardigheid-paradigma, valt een vergelijkbare, op gehoorzaamheid gerichte legitimiteitsopvatting te ontwaren. Anders dan in de hiervoor beschreven benaderingen gaat het hier echter niet om (het gehoorzamen van) de gezagsrelatie als geheel, maar om geconcretiseerde vormen van wat 'deelgehoorzaamheid' genoemd zou kunnen worden. Hierdoor staat in deze benadering ook niet meer de levensvatbaarheid van de gezagsrelatie als geheel op het spel. Het gaat bijvoorbeeld om de – empirisch aangetoonde – vaststelling dat ervaren legitimiteit van procesdeelnemers in de hand werkt dat zij niet tot eigenrichting overgaan, meewerken met strafvorderlijke autoriteiten en vaker de strafwet naleven.[161] Op allerlei

159 Zie hiervoor het ook in § 6.3.1 aangehaalde voorbeeld waarin de Sovjetunie uiteindelijk – bij monde van Gorbatsjov – besloot geen geweld te zullen inzetten tegen de eigen bevolking, waarna het met de machtsrelatie snel was gedaan.

160 Vgl. Bokhorst (2014, p. 42-46), die in haar proefschrift vijf 'motieven' voor legitimiteit onderscheidt: ethische, realistische, instrumentele, cynische of mythische en gemengde motieven. Realistische motieven brengt zij ook in verband met Machiavelli (p. 43).

161 Zie hiervoor in § 6.3.1.

voor de strafvordering relevante terreinen kiezen burgers zo dus vaker de juiste optie. Binnen deze benadering wordt legitimiteit daarom in de eerste plaats een 'resource'[162] voor de overheid, waarmee het makkelijker wordt om regels te doen naleven en orde te handhaven.[163] Legitimiteit, zo schrijft Tyler, stelt strafvorderlijke overheden in staat om tegen lagere kosten en met minder moeite gezag in stand te houden.[164] In deze opvatting is het motief voor legitimiteit primair instrumenteel.[165]

Tegenover de opvattingen waarbij (deel)gehoorzaamheid voorop staat, staat de opvatting dat legitimiteit een uitdrukking is voor de kwaliteit van de machtsrelatie. Deze opvatting is te herkennen in de 'Europese' sociaalwetenschappelijke benadering van legitimiteit, waarin bijvoorbeeld de verhitting van het maatschappelijk debat wordt gezien als symptomatisch voor een laagwaardige – want door emoties en boosheid bevangen geraakte – gezagsrelatie. Maar ook steeds wanneer in de literatuur wordt gesproken over een 'legitimiteitscrisis', of wanneer de opkomst van het punitief populisme in verband wordt gebracht met de legitimiteit, ligt daar een dergelijke interpretatie van legitimiteit aan ten grondslag. De beschreven problemen hebben met gehoorzaamheid dan immers niet zoveel van doen. En ook in de diverse betekenissen die in de strafrechtwetenschap aan de notie van legitimiteit worden gegeven, lijkt het in de eerste plaats om de kwaliteit van de gezagsrelatie te gaan. Wanneer bijvoorbeeld de legitimiteit van een strafbaarstelling wordt bekritiseerd, zal over het algemeen niet worden bedoeld dat deze dus ook niet behoeft (*de iure*) te worden nageleefd, noch om de verwachting uit te spreken dat dit in de praktijk (*de facto*) niet gebeurt. De (plicht tot) gehoorzaamheid staat bij de meeste in de strafrechtswetenschap voorkomende referenties aan legitimiteit in elk geval in een te ver verwijderd verband.[166] Bij al deze redeneringen is het uiteindelijke motief het verbeteren van de kwaliteit van die gezagsrelatie als zodanig: legitimiteit is hier een doel op zich en geen middel tot.

De vraag is in hoeverre deze verschillen in interpretatie van (het belang van) legitimiteit nu werkelijk een wezenlijke tegenstelling inhouden. Het vooropstellen van gehoorzaamheid doet in de meeste gevallen meer consequentialistisch aan, het vooropstellen van de kwaliteit van de gezagsrelatie

---

162 Smith 2010, p. 30.

163 Zie bijvoorbeeld Tyler e.a. 2007, p. 9, alwaar de functies van legitimiteit ('to maintain social order' en 'to be able to enforce their rules') nadrukkelijk vooropstaan.

164 Zie bijvoorbeeld Tyler e.a. 2007, p. 10, waar de auteurs alternatieven 'costly and inefficient' noemen. Vgl. ook Tyler en Jackson, 2013, p. 86.

165 Onder instrumentalistisch wordt hier – met Bokhorst 2014, p. 44 – verstaan het motief waarbij effectiviteit en efficiëntie voorop staan. Zoals zij ook opmerkt, bestaat natuurlijk wel enige overlap met realistische motieven, omdat stabiliteit hiervan in het verlengde ligt.

166 Dit heeft er ook mee te maken dat in de strafrechtswetenschap doorgaans legitimiteitsoordelen worden geveld over facetten van de gezagsrelatie (zie § 6.3.2). Het leggen van een verband tussen zo'n oordeel en (de plicht tot) gehoorzaamheid, ligt dan doorgaans niet zo voor de hand.

meer deontologisch.[167] Anderzijds ligt het voor de hand aan te nemen dat een kwalitatief hoogwaardige gezagsrelatie en een gehoorzaamde gezagsrelatie in elkaars verlengde liggen: aangenomen kan in veel gevallen worden dat een hoogwaardige gezagsrelatie ook vaker wordt gehoorzaamd. De voor dit onderzoek belangrijkste relevantie van dit onderscheid schuilt daarom vooral in de verschillende mate van empirische dekking. Sommige oorzaak-gevolg-relaties zijn door empirisch onderzoek duidelijk aangetoond. Met name binnen het procedurele-rechtvaardigheid-onderzoek zijn bepaalde vormen van deelgehoorzaamheid – of de bereidheid daartoe – ook goed gedocumenteerd.[168] Voor de meeste andere redeneringen geldt dit echter niet. Het is bovendien niet mogelijk om effecten die zijn onderzocht binnen één benadering van legitimiteit (bijvoorbeeld het procedurele-rechtvaardigheid-onderzoek), te extrapoleren naar andere benaderingen. Zo valt op basis van het bestaande onderzoek niet anders dan in hypothetische termen te stellen dat de verhitting van het publieke debat zou kunnen leiden tot bepaald gedrag.

### 6.4.3 De object- en subjectbenadering van legitimiteit

Een veel beschreven scheidslijn in het denken over legitimiteit is die tussen de object- en de subjectbenadering. Bij de eerste benadering wordt de blik op de autoriteit gericht: onderzocht wordt dan aan welke eisen machtsuitoefening moet beantwoorden om voor legitiem te kunnen doorgaan en, *in concreto*, of een concrete vorm van machtsuitoefening aan die eisen voldoet. Bij de tweede wordt onderzocht onder welke omstandigheden het publiek de legitimiteit erkent of behoort te erkennen. Dit gaat typisch gepaard met het onderzoeken van het publiek zelf. De objectbenadering is dominant binnen de normatieve wetenschappen en de subjectbenadering binnen de empirische wetenschappen, al bestaan ook uitzonderingen op deze regel.[169] Het onderscheid is echter, om meerdere redenen, onbevredigend.

Ten eerste is van belang dat de strafrechtspleging niet met één subject van doen heeft. De strafrechtspleging heeft meerdere 'publieken' te bedienen,[170] die bovendien andere kwaliteiten belangrijk vinden. Vooral het verschil tussen zij die direct bij strafrechtelijke procedures zijn betrokken

167 Dit ligt wellicht anders bij het zuiver contractueel denken, waarbij het ethische (en dus deontologische) motief de benadering van legitimiteit kleur geeft.

168 Dan gaat het dus meestal om onderzoek met een sterke focus op persoonlijke ervaringen van mensen met de politie of rechtbanken. Zie daarover § 6.3.1.

169 Merquior (1980, p. 4-6), beschouwt Rousseau en Weber niet alleen als archetype van respectievelijk de normatieve en empirische benadering van legitimiteit, maar ook als grondleggers van respectievelijk de object- en subjectbenadering. Hierop valt echter wel wat aan te merken: Weber verlegt zelf de aandacht ook wel eens naar het object (zie hiervoor in § 6.3.1) en Rousseau had ook wel aandacht voor het subject. Vgl. Bokhorst 2014, p. 48.

170 Vgl. Bottoms en Tankebe 2012, p. 122.

en het 'grote' publiek is relevant.[171] Van de direct betrokkenen is bekend dat zij vooral met procedurele rechtvaardigheid bediend kunnen worden.[172] Voor het grote publiek lijkt – althans wanneer men het verhitte debat als graadmeter neemt – *materiële* rechtvaardigheid dan weer belangrijker. Bijgevolg zijn de wensen van beide deelpublieken niet alleen verschillend, maar ook potentieel tegenstrijdig. De procedurele rechtvaardigheid die procesdeelnemers belangrijk vinden, wordt volgens velen bijvoorbeeld goed gediend met herstelrecht, alternatieve procedures of tenminste een wijze van procesvoering waarin iedereen zich gehoord voelt en er enige ruimte is voor maatwerk. De maatschappelijke zichtbaarheid en de symbolische functie van (hard) straffen is dan van ondergeschikt belang. Sterker nog: het vooropstellen van procedurele rechtvaardigheid leidt al snel tot een milder, minder op repressie gerichte strafrechtstoepassing.[173] Voor het grote publiek is dit laatste juist wel belangrijk: de symbolische kracht die uitgaat van een 'harde' straf is voor het grote publiek het belangrijkste.[174] Maatwerk en een luisterend oor zijn dan al snel onwenselijke blijken van lankmoedigheid.[175]

In dit verband voorziet legitimiteitsonderzoek in gevangenissen in een interessante parallel. Uit onderzoek naar ordehandhaving in Britse gevangenissen blijkt dat, wanneer de directeur procedureel rechtvaardig handelt bij het sanctioneren van gevangenen die hebben deelgenomen in wanordelijkheden – door naar hen te luisteren en rekening te houden met persoonlijke omstandigheden -, dit de ervaren legitimiteit in de ogen van direct betrokkenen ten goede komt. Voor de rest van de gevangenispopulatie geldt echter dat dergelijk 'lankmoedig' optreden juist afbreuk doet aan de ervaren legitimiteit van de directeur.[176] Wanneer we de gevangenis opvatten als biotoop voor de reële samenleving, biedt dit onderzoek steun aan de gedachte dat het bevorderen van ervaren legitimiteit bij het 'publiek dichtbij', ten koste kan gaan van de legitimiteit als ervaren door het 'publiek veraf' – en *vice versa*.

---

171 Zie over dit verschil o.a. Tonry (2007 en Smith (2007), die dit beiden relateren aan het (hiervoor in § 6.3.1 besproken) verschil tussen de 'Amerikaanse' (procedurele-rechtvaardigheid-) en 'Europese' benadering van legitimiteit.

172 Zie specifiek voor de Nederlandse context bijvoorbeeld Ansems, Van den Bos en Mak 2020. Hun bevinding, op basis van 99 interviews met verdachten rondom politierechterzittingen, is dat verdachten spontaan procedurele rechtvaardigheid belangrijk zeggen te vinden.

173 Zie bijvoorbeeld Tyler en Jackson 2013, p. 87.

174 Vgl. Roberts en Hough 2005b, p. 68-69.

175 Het 'respecteren' van de verdachte door de rechter wordt in enquêteonderzoek steevast onbelangrijk gevonden, zie § 4.5.1. Dat ook binnen het repressieve discours veel aandacht is voor het luisteren naar betrokkenen – in het bijzonder het slachtoffer – doet hier niet aan af. Het slachtoffer dat het procedurele-rechtvaardigheid-onderzoek op het oog heeft, is immers een andere (want het *echte* slachtoffer in plaats van het ingebeelde – archetypische – slachtoffer dat respondenten die dit soort enquêtes invullen voor ogen hebben, vgl. § 4.6.2).

176 Bottoms en Tankebe 2012, p. 122-123.

Een tweede nuance bij de scheidslijn tussen de object- en subjectbenadering is dat objecten ook niet als één en ondeelbaar moeten worden opgevat. Dat is niet alleen zo omdat er natuurlijk meerdere actoren binnen de strafrechtspleging te onderscheiden zijn, maar ook omdat binnen die actoren verschillende mensen werken die onderling van mening kunnen verschillen over wat legitiem is.[177] In dit verband is onderzoek van Barker naar legitimeringshandelingen relevant.[178] Interessant is onder meer zijn vaststelling (of beter: hypothese) dat binnen autoriteiten altijd de overtuiging moet leven dat het eigen handelen legitiem is, voordat men toekomt aan externe legitimering.[179] Legitimeringshandelingen zijn daarom, volgens Barker, lang niet altijd wat zij lijken. Soms is zo'n handeling ogenschijnlijk op de buitenwereld gericht, maar dient ze er in wezen toe om de verschillende spelers binnen de autoriteit van de rechtmatigheid van het eigen optreden te overtuigen. Hoewel de vraag kan worden gesteld of zijn stelling dat interne legitimering altijd voorafgaat aan externe legitimering juist is,[180] is de gedachte dat legitimeringshandelingen ook (primair) intern gericht kunnen zijn interessant.

De belangrijkste reden dat (het kiezen tussen) een object- of subjectbenadering echter tekortschiet, volgt uit het feit dat de legitimiteit van een gezagsrelatie ook een dynamisch proces is. Dit is een gegeven dat, zoals hiervoor al aan bod is gekomen, zowel in de empirisch georiënteerde als de normatief georiënteerde wetenschappen in toenemende mate wordt onderkend en heeft geleid tot diverse voorstellen voor nieuwe conceptualiseringen van het begrip legitimiteit.[181] Kenmerkend voor dit soort conceptualiseringen is dat het zwaartepunt van de legitimiteit niet meer bij of het object of het subject belegd wordt, maar bij de voortdurende interactie tussen beide. Het is overigens ook die interactie die in meer (politiek-)

177 Vgl. in dit verband ook Kort 2020, waarin opvattingen van politiemensen, officieren van justitie en rechters over het strafrecht worden vergeleken. Tussen (en binnen) deze categorieën blijken aanzienlijke verschillen te bestaan. Zie o.a. p. 247 e.v.

178 Zie Barker 2001.

179 Hij baseert deze als conclusie (en dus niet als hypothese) geformuleerde stelling op historisch onderzoek, en dan in het bijzonder op de vaststelling dat ook absoluut heersers nooit zonder vazallen hebben gekund die in de 'legitimiteit' van de heerser geloofden. In dit verband spreekt hij van 'concentrische cirkels' die steeds verder van de autoriteit afliggen: steeds moet eerst een cirkel relatief dichtbij in de legitimiteit geloven voordat aan een volgende kan worden toegekomen. Zie Barker 2001, i.h.b. p. 70 e.v..

180 Het problematische aan deze benadering is dat het voorbijgaat aan de mogelijkheid dat relatief dichtbijgelegen 'concentrische cirkels' bijdragen aan de instandhouding van een gezagsrelatie om redenen die meer van doen hebben met eigenbelang of cliëntelisme dan met een waarachtig geloof in de legitimiteit van die gezagsrelatie. Het probleem dat zich hier manifesteert is waarschijnlijk dat Barker legitimiteit gelijkstelt met stabiliteit. Dat is iets dat vaker gebeurt (vgl. in dit verband de in § 6.3.1 besproken 'derde controverse' in de sociaalwetenschappelijke literatuur).

181 Zie voor de benadering van legitimiteit als dialoog van Bottoms en Tankebe in § 6.3.1 en voor het initiatief van Fossen om acht te slaan op gebeurtenissen in de politiekfilosofische conceptualisering van legitimiteit in § 6.4.1.

sociologische literatuur als kenmerkend voor de hedendaagse configuratie van gezag wordt gezien.[182]

Gelet op het voorgaande moet dus worden geconcludeerd dat legitimiteit niet moet worden beschouwd als iets dat een kenmerk is van een autoriteit, noch als iets dat bij wijze van spreken huist in de hoofden van het publiek. In plaats daarvan moet naar legitimiteit gekeken worden als iets dat een dynamisch resultaat is van interactie tussen objecten en subjecten en dat bovendien binnen verschillende geledingen van zowel het publiek als (strafrechtelijke) autoriteiten anders kan worden ervaren. Mede om die reden wordt – en werd in het voorgaande – ook steeds gesproken over de legitimiteit van een *gezagsrelatie* – en niet over bijvoorbeeld de legitimiteit van een autoriteit.

### 6.4.4 De substantiële en procedurele benadering van legitimiteit

In de voorgaande subparagrafen kwam al meermaals zijdelings het onderscheid tussen de substantiële en procedurele benadering van legitimiteit aan de orde. Bij de substantiële benadering staat het formuleren van kernwaarden voor een gezagsrelatie voorop. In de empirische wetenschappen zijn de conceptualiseringen van Beetham en Coicaud het duidelijkste voorbeeld: zij benadrukken immers het waardengeladen karakter van legitimiteit en stellen dat de sociale wetenschapper de waarden die kenmerkend zijn voor een specifieke rechtsgemeenschap in kaart moet brengen. In de normatieve wetenschappen heeft deze benadering historische en hedendaagse representanten. Beginselen die tenminste onderdeel van zo'n substantiële benadering uitmaken zijn het gelijkheidsbeginsel en het vrijheidsbeginsel.[183] Het uitgangspunt van de procedurele benadering van legitimiteit is meestal dat niet over (alle) substantiële normen van legitimiteit overeenstemming kan worden bereikt.[184] De gedachte is dan dat door het volgen van een rechtvaardige procedure – waar wel iedereen geacht wordt mee te kunnen instemmen – alsnog tot voor iedereen aanvaardbare normen kan worden besloten. Voorbeelden van deze manier van denken

182 Zie § 2.5. Vgl. ook Bokhorst (2014, p. 59), die horizontalisering van gezag ook koppelt aan de wenselijkheid van een meer dynamische legitimiteitsconceptie.

183 Zie Bokhorst (2014), p. 50), die als hedendaags voorbeeld van de substantiële benadering Selznick noemt, die als kernwaarden het vrijheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het democratiebeginsel en de idee van de dienende overheid heeft geformuleerd. Samen met Nonet (Nonet en Selznick 1978, p. 16), schreef Selznick overigens dat *procedurele* rechtvaardigheid vooral een kenmerk was van *autonomous law,* terwijl substantiële rechtvaardigheid voorop zou staan bij het – sinds de jaren 70 vigerende, zie hierover eerder § 2.2 – *responsive law.* Hier lijkt enige sprake van verwarring over wat substantiële en procedurele rechtvaardigheid precies is. De aard van responsiviteit is immers procedureel. Dat die responsiviteit dan uiteindelijk gericht is op substantiële aanpassingen in het recht, doet daar niet aan af.

184 Aldus ook Bokhorst 2014, p. 51.

over legitimiteit die in het voorgaande zijn besproken zijn onder meer de benaderingen van Rawls en Habermas.[185] Bokhorst noemt als prototype van een procedurele benadering de bekende acht stelregels voor goede wetten van Fuller.[186]

In elk van de hierboven genoemde benaderingen gaat het (in de eerste plaats) om legitimiteit van wetgeving. Het onderscheid tussen substantiële en procedurele legitimiteit kan echter evengoed worden gemaakt met betrekking tot de strafrechtspleging. Het Tyleriaanse onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid is een typisch voorbeeld van onderzoek dat uitsluitend op procedurele voorspellers voor legitimiteit van rechtspraak is gericht. Dat dit onderzoek zich alleen (nog) maar op procedurele rechtvaardigheid richt, is overigens het gevolg van het feit dat de direct betrokkenen waar dit onderzoek in geïnteresseerd is het over substantiële rechtvaardigheid niet eens konden worden: hier manifesteerde zich het bekende probleem dat burgers enorm van mening verschillen over wat passende straffen zijn.[187] Omdat het vinden van een zekere mate van consensus wel lukt ten aanzien van procedurele rechtvaardigheid, heeft het onderzoek deze richting gekozen.[188] Ook andere in dit onderzoek besproken voorstellen om het publiek meer bij de strafrechtspleging (of de tenuitvoerlegging) te betrekken, waaronder het invoeren van juryrechtspraak of vormen van in de gemeenschap gesitueerde vormen van herstelrecht of tenuitvoerlegging van (vrijheids)straffen, zijn gericht op het bevorderen van legitimiteit langs procedurele weg.[189]

Hoewel er dus de nodige benaderingen van legitimiteit bestaan die uitsluitend oog hebben voor ofwel procedurele, ofwel substantiële aspecten, moet de conclusie zijn dat in beginsel aandacht behoort uit te gaan naar zowel procedurele als materiële elementen van legitimiteit. Enerzijds moet worden onderkend dat legitimiteit gaat over waarden en dat hier dus niet geheel van kan worden geabstraheerd. Een zuiver procedurele benadering is bovendien gevaarlijk: onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid in landen met autoritaire regimes, laat bijvoorbeeld zien hoe dit soort regimes 'rechtvaardige procedures' optuigen met het doel de bevolking bepaalde

185 Zie § 6.4.1.

186 Bokhorst 2014, p. 51. Ook hiervoor geldt dat dit geen waterscheiding is. Diverse stelregels van Fuller zijn immers ook materieelrechtelijk relevant. Vgl. in dit verband Ten Voorde 2015, p. 80.

187 Zie over het relevante onderzoek ter zake § 4.7.1 (zij het niet uitgevoerd bij direct betrokkenen). Zie voor een samenvatting van onderzoek bij direct betrokkenen Tyler en Jackson 2013.

188 Oordelen over de procedure 'sit above diverse value positions', aldus Tyler en Jackson 2013, p. 92.

189 Zie § 2.3 voor in het bijzonder de voorstellen van Bibas en Dzur, die zelf ook veelvuldig de term legitimiteit in de mond nemen. Zie ook in § 2.2 voor de voorstellen van Beunders (voor juryrechtspraak) en het HiiL (voor lekenpanels) en voor referenties naar diverse voorstellen voor meer transparantie.

besluiten te laten accepteren.[190] Tegelijkertijd blijkt zowel uit het empirisch onderzoek ter zake als uit relevante normatieve theorievorming dat het – inderdaad – zeer ingewikkeld is om te bepalen wat substantiële legitimiteit is. Over weinig substantiële waarden wordt men het, noch in normatieve, noch in empirische zin, snel eens: zelfs niet over de precieze inhoud van ogenschijnlijk fundamentele waarden als vrijheid en gelijkheid.[191] Binnen bepaalde kaders moet daarom wel degelijk ruimte blijven voor nadere concretisering door (democratische) besluitvorming. De resterende moeilijkheid is dan, natuurlijk, te bepalen wat die kaders precies zijn.

## 6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is in beeld gebracht welke inhoud en welke complexiteiten schuilgaan in de notie van legitimiteit. Dit is een concept dat tal van beloftes en desiderata in zich bergt en – daardoor – bol staat van de interne spanningen. Het is een concept waarmee wordt uitgedrukt dat een bestaande gezagsrelatie recht doet aan de historisch, sociaal en cultureel bepaalde waarden van een rechtsgemeenschap *en* kan rekenen op de acceptatie van het publiek. Voor een beoordeling van de legitimiteit zijn zowel de (actuele) kwaliteit van een machtsrelatie, als het gedrag van het publiek van belang; dient gekeken te worden of de strafvorderlijke autoriteiten op legitieme wijze invulling geven aan hun gezag, maar ook of de verschillende deelpublieken dit als zodanig ervaren; terwijl ook oog moet zijn voor dynamische aspecten die zowel legitieme verwachtingen bij het publiek kunnen wekken als bepaalde handelingen van een autoriteit kunnen (de)legitimeren. Tot slot moet onderkend worden dat zowel een substantiële als procedurele dimensie van legitimiteit bestaat. Legitimiteit moet bovendien niet worden begrepen als iets dat op enig moment 'af' is, maar juist als iets dat voortdurend in ontwikkeling is.[192]

Wanneer al deze gezichtspunten in een conceptualisering van legitimiteit zouden worden samengebracht, ontstaat waarschijnlijk een conceptualisering die in de buurt komt van die welke Bokhorst in haar proefschrift verdedigt. Legitimiteit wordt volgens haar 'bepaald door de mate waarin macht ethisch gerechtvaardigd, juridisch gewettigd, door allen politiek

190 Zie MacCoun (2005, p. 188), die dit in Marxistische termen ('vals-bewustzijn') duidt. Een prangend voorbeeld is ook van Ellmann (1995, p. 412 e.v.), die beschrijft hoe ten tijde van de Apartheid in Zuid-Afrika zwarte burgers juridische procedures gebruikten voor het afdwingen van burgerrechten, hetgeen aan die procedures een zekere (ervaren) procedurele legitimiteit gaf – alhoewel onderdeel van en vehikel voor in substantiële (normatieve) termen evident onrecht.

191 Vgl. Bokhorst 2014, p. 50.

192 Vgl. in dit verband Fossen (2013, p. 444), die schrijft dat legitimiteit beschouwd moet worden als een 'ongoing activity' in plaats van als een 'finished product'.

erkend en door ondergeschikten maatschappelijk geaccepteerd is.'[193] In deze conceptualisering wordt de legitimiteit van een gezagsrelatie een optelsom van alle verschillende facetten, waarbij de uiteindelijke somscore een uitdrukking is van de mate waarin de gezagsrelatie aan elk van die facetten tezamen voldoet. Een volmaakte somscore is dan een utopie, omdat de verschillende facetten van de conceptualisering soms met elkaar concurreren en hiertussen dus keuzes moeten worden gemaakt. Ook van een optimale somscore kan bij zo'n conceptualisering niet gesproken worden. Omdat de verschillende facetten ongelijksoortig zijn, doet zich immers een incommensurabiliteitsprobleem voor: omdat het gaat om verschillende grootheden kan niet één eenheid worden gevonden waarin de somscore van de verschillende facetten kan worden uitgedrukt. Zij kunnen dus helemaal niet worden opgeteld, en daarom ook niet objectief tegen elkaar worden afgewogen. Men zou dus ook kunnen zeggen dat dit soort veelomvattende conceptualiseringen van legitimiteit in wezen een illusie voorschotelen.

Dit maakt ook duidelijk wat wel en niet haalbaar is voor een beoordelingskader. Het incommensurabiliteitsprobleem geldt hiervoor immers net zo goed. Bij het kiezen van een bepaalde oriëntatie op het publiek is onvermijdelijk dat voor bepaalde legitimiteitswinsten elders een prijs moet worden betaald: het is onontkoombaar dat het bedienen van één publiek ten koste gaat van de mate waarin een ander bediend kan worden; het is goed mogelijk dat het bevorderen van maatschappelijke acceptatie soms op gespannen voet staat met het eerbiedigen van normatieve uitgangspunten; net als het waarschijnlijk is dat de lange termijn soms in een andere richting wijst dan de korte termijn. En omdat er niet één eenheid is waarmee winst en verlies in een overzichtelijk saldo kan worden samengevat, zal altijd een subjectief oordeel nodig zijn om de uiteindelijke afweging te maken. Dit impliceert dat niet van een beoordelingskader kan worden verwacht dat het objectief, dwingend, antwoord geeft op de vraag welk op de publieke opinie gericht handelen nu wel of niet een goed idee is. Een goed beoordelingskader kan wel inzichtelijk maken wat de relevante argumenten zijn. Op die manier kan een beslissing worden gestructureerd en voor derden navolgbaar worden. Dat laat onverlet dat de uiteindelijke *weging* van die argumenten, steeds subjectieve oordeelsvorming zal vergen.

193 Bokhorst 2014, p. 20. Zij sluit hier aan bij een conceptualisering die ook door Beetham (2013b, p. 16 e.v.) wordt verdedigd, zij het dat hij een en ander wel anders uitlegt.

# 7 Beoordelingskader

## 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een kader opgesteld waarmee op de publieke opinie gericht handelen van actoren binnen het Nederlands stelsel van strafrechtspleging kan worden beoordeeld. In de voorgaande hoofdstukken zijn hiervoor al de relevante gezichtspunten opgedaan, door het inventariseren en problematiseren van bestaand onderzoek naar publieke opinie en de notie van legitimiteit. Deze worden in dit hoofdstuk verwerkt tot een beoordelingskader.

Daartoe worden hieronder eerst de uitgangspunten van het beoordelingskader uiteengezet (§ 7.2). Daarna worden de afzonderlijke stappen van het beoordelingskader doorlopen. Dit zijn er vijf. In het kort: de eerste stap bestaat uit het inventariseren van en toetsen aan de in het geding zijnde waarden (§ 7.3). De tweede uit het bepalen van de beoogde consequenties van het op de publieke opinie gericht handelen (§ 7.4). De derde uit het in kaart brengen van onbedoelde (neven)effecten van dit handelen op verschillende deelpublieken (§ 7.5). Bij de vierde stap draait het om de balans tussen het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen (§ 7.6). De vijfde heeft betrekking op dynamische en op langere termijn te verwachten effecten (§ 7.7).[1]

## 7.2 Uitgangspunten en kenmerken van het beoordelingskader

Voordat een beoordelingskader kan worden opgesteld, moet duidelijk zijn voor welke situaties deze geschikt moet zijn. Die vraag kan worden onderscheiden in de vraag ten aanzien van *wie* en de vraag *wanneer* het beoordelingskader moet kunnen worden gebruikt. Op beide vragen wordt hieronder ingegaan. Hier worden vervolgens de belangrijkste kenmerken van het beoordelingskader uit afgeleid.

Het antwoord op de vraag voor wie het beoordelingskader geschikt moet zijn, volgt reeds uit de bewoordingen van de derde onderzoeksvraag. Hier staat immers dat het beoordelingskader het mogelijk moet maken om 'op de publieke opinie gericht handelen van *voor de strafrechtspleging*

1 Een voorloper van het in dit hoofdstuk gepresenteerde beoordelingskader is ook gepubliceerd in Noyon, De Keijser en Crijns 2020.

*relevante actoren* te beoordelen'[2]. Deze actoren betreffen tenminste OM, ZM, de strafwetgever, strafrechtadvocatuur en actoren in de strafexecutie. Het is duidelijk dat elk van deze actoren een andere institutionele positie heeft en dat die positie ook van invloed is op hoe op de publieke opinie gericht handelen beoordeeld moet worden. Zo zal in de regel meer mogen worden verwacht van een actor die slechts het algemeen belang heeft te dienen dan van een actor die in overwegende mate een partijdig belang dient.

In de formulering van de derde onderzoeksvraag ligt ook een antwoord besloten op de vraag waarvoor het beoordelingskader geschikt moet zijn: het moet het mogelijk maken om *op de publieke opinie gericht handelen* te beoordelen. Deze afbakening tot 'handelen' ligt niet zonder meer voor de hand. In het merendeel van de literatuur wordt eenvoudigweg gesproken over de legitimiteit van een autoriteit of een gezagsrelatie.[3] Hier lijkt de veronderstelling aan ten grondslag te liggen dat (een teveel aan) illegitiem handelen van die autoriteit uiteindelijk de legitimiteit van de autoriteit of de gezagsrelatie als geheel aantast en het handelen van een autoriteit dus niet los van de legitimiteit van die autoriteit kan worden bezien.[4] De belangrijkste reden dat in dit onderzoek wel gekozen is voor een afbakening tot handelen, is dat de legitimiteit van actoren of van de gezagsrelatie van meer afhangt dan de wijze waarop zij zich tot de publieke opinie verhouden. Dit laat natuurlijk onverlet dat de beoordeling van het handelen wel steeds plaatsvindt tegen de achtergrond van de (effecten op de) legitimiteit van de gezagsrelatie als geheel.

De volgende vraag is dan of het zinvol is om het beoordelingskader op voorhand te beperken tot bepaalde soorten van handelen. In theorie is het mogelijk om handelen verder uit te splitsen, door bijvoorbeeld onderscheid te maken tussen besluiten met een algemene strekking, beslissingen in individuele gevallen en overig handelen. Dit wordt in de literatuur wel eens gedaan.[5] Gelet op de in het vorige hoofdstuk getrokken conclusies is dit evenwel niet zinvol. Het dynamische karakter waarbinnen (de legitimiteit van) een gezagsrelatie vorm krijgt, omvat immers noodzakelijkerwijs veel verschillende vormen van handelen, waaronder ook anticiperend, informeel en subtiel handelen moet worden begrepen. Het beoordelingskader op voorhand beperken tot een bepaalde categorie van handelen zou aan

---

2 Zie § 1.3. De formulering van de onderzoeksvraag luidt: *Op welke wijze kan op de publieke opinie gericht handelen van voor de strafrechtspleging relevante actoren beoordeeld worden?*

3 Een uitzondering is Hinsch (2010, p. 40), die onderscheid maakt tussen de legitimiteit van 'regimes', 'laws' en 'parliamentary decisions'.

4 Dit geldt niet voor alle literatuur die in het vorige hoofdstuk is besproken. In de strafrechtwetenschappelijke literatuur ligt dit bijvoorbeeld vaak anders. Daar wordt ook wel gesproken over de legitimiteit van – bijvoorbeeld – een afzonderlijke strafbepaling, leerstuk of strafvorderlijk optreden (zie § 6.3.3). Coicaud spreekt doorgaans van de legitimiteit van een 'situatie' waaronder hij zowel (een samenstel van) besluiten lijkt te begrijpen als de situatie waarin een gezagsrelatie zich (als geheel) bevindt.

5 Vgl. in dit verband opnieuw Hinsch (2010, p. 40), en dan nu i.h.b. zijn onderscheid tussen de legitimiteit van 'laws' en 'parliamentary decisions'.

dit dynamische karakter geen recht doen. Een laatste punt is of nog iets te zeggen valt over de vraag wanneer precies sprake is van *op de publieke opinie gericht* handelen. Duidelijk zal zijn dat tenminste vereist is dat het handelen moet betreffen waaraan enige ruchtbaarheid gegeven wordt.

Een en ander heeft gevolgen voor de belangrijkste kenmerken van het beoordelingskader. Een eerste kenmerk vat volgt uit deze keuzes is dat het beoordelingskader een zeker abstractieniveau zal kennen, het moet immers geschikt zijn voor verschillende actoren en verschillende vormen van handelen. Omdat het beoordelingskader later in dit onderzoek zal worden toegepast op twee gevalstudies, zal het daar wel in een meer geconcretiseerde vorm worden doorlopen.[6] Een tweede kenmerk van het beoordelingskader is dat de legitimiteitsrelatie tussen een autoriteit en het publiek wordt begrepen als een dynamisch proces. Dit impliceert dat in het beoordelingskader steeds aandacht moet zijn voor de vraag in welke situatie een bepaalde gezagsrelatie zich bevindt en wat te verwachten toekomstige ontwikkelingen (van op de publieke opinie gericht handelen) zijn. Hierdoor kunnen niet in algemene zin uitspraken worden gedaan over of specifieke initiatieven als zodanig – dus los van de context – een goed idee zijn. Dit uitgangspunt keert met name terug bij de vierde en vijfde stap.

Een derde kenmerk is dat het beoordelingskader gebaseerd is op een inventarisatie van de beste *argumenten*, maar niet steeds op objectief bewijs of objectieve waarheden. In de voorgaande hoofdstukken is uitvoerig aandacht besteed aan het bestaande onderzoek naar publieke opinie en legitimiteit. Daar is duidelijk geworden dat veel wel is onderzocht, maar ook veel niet. Bovendien is duidelijk geworden dat veel operationaliseringen kampen met beperkingen voor wat betreft de validiteit en betrouwbaarheid, waardoor niet altijd objectief te zeggen valt wat de opinies of waarden van een gemeenschap zijn, noch wat de effecten van op de publieke opinie gericht handelen zullen zijn. Vaak is de conclusie zelfs dat het als onmogelijk moet worden beschouwd om opinies of sociale waarden op een objectieve wijze te onderzoeken. Hierdoor moet het als het best haalbare worden beschouwd om bij het opstellen van een beoordelingskader steeds te beargumenteren (in plaats van te 'bewijzen') wat de meest aannemelijke of aanvaardbare beoordelingscriteria zijn.

Een vierde kenmerk van het beoordelingskader is dat niet beoogd zal worden om een kader te ontwikkelen waaruit dwingende oordelen volgen over de vraag of bepaald op de publieke opinie gericht handelen wel of niet een goed idee is. Dit is een consequentie van de incommensurabiliteit van de relevante gezichtspunten: er is niet één eenheid waarin normatieve en empirische, korte- en langetermijneffecten of andere concurrerende gezichtspunten met elkaar kunnen worden verrekend.[7] Het beoordelingskader zal er daarom op gericht zijn om alle relevante gezichtspunten in

6 Zie Hoofdstuk 10, i.h.b. § 10.2 en § 10.3.
7 Zie hierover § 6.5.

kaart te brengen. Omdat voor de uiteindelijke weging geen dwingende – argumentatieve – gronden voorhanden zijn, vergt die weging een subjectief – dus niet-argumentatief – oordeel. Het doel van dit beoordelingskader is om dit niet-argumentatieve oordeel zo goed geïnformeerd mogelijk te laten plaatsvinden, niet om voor te schrijven waaraan bij de uiteindelijke weging het meeste gewicht moet worden toegekend.

Tot vijfde kan hier nog worden herhaald wat in de inleiding van dit onderzoek reeds is vooropgesteld en in het vorige hoofdstuk uitvoerig beargumenteerd: in het beoordelingskader zal ruimte zijn voor empirische en normatieve gezichtspunten. Dat het niet mogelijk is deze twee geheel te scheiden, is in het vorige hoofdstuk verantwoord.[8] Het normatieve karakter van het beoordelingskader keert hieronder terug bij de eerste, vierde en vijfde stap.

## 7.3 Stap 1: een normatieve toets

De eerste stap van het beoordelingskader bouwt voort op een eerste conclusie die in het vorige hoofdstuk is getrokken (§ 6.4.1): dat doordenking van de notie van legitimiteit het onvermijdelijk maakt dat hierbij de waarden van een gemeenschap worden betrokken. Voor de strafrechtswetenschap spreekt dit voor zich, voor de sociale wetenschappen is dit een opvatting die de afgelopen decennia gaandeweg meer erkenning heeft gekregen.[9] Het gaat hier, voor de duidelijkheid, om een grootheid die tot op grote hoogte losstaat van de publieke opinie van die rechtsgemeenschap. Een publiek kan zelfs korte of lange tijd een opinie koesteren die van de eigen waarden afwijkt, bijvoorbeeld omdat het publiek tijdelijk bevangen is door een bepaalde (als schokkend ervaren) situatie, omdat de opinievorming plaatsvindt op een ander abstractieniveau dan waarop de waarden zich bevinden, of omdat de opinie stoelt op een verkeerde voorstelling van zaken.[10]

De vraag die voor de eerste stap in het beoordelingskader beantwoord moet worden, is dus wat die waarden zijn. Vooropgesteld moet hier worden dat voor een aantal van de meest elementaire Verlichtingswaarden geldt dat zij als zodanig in dit beoordelingskader niet ter discussie worden gesteld. Het gaat dan om de waarde van gelijkheid, vrijheid en het ter verantwoording kunnen roepen van de overheid. Het belangrijkste argument hiervoor

8 Zie i.h.b. § 6.4.1, alwaar dit is verantwoord.

9 Zie i.h.b. § 6.4.1.

10 Zo kan een rechtsgemeenschap die als zodanig de waarden gelijkheid en eerbied voor de menselijke waardigheid onderschrijft, toch in meerderheid foltering goedkeuren jegens een bepaalde verdachte, omdat het publiek ontzet is over een bepaald strafbaar feit, of bepaalde vormen van etnische ongelijkheid niet bezwaarlijk vinden, omdat deze zich op een ander abstractieniveau manifesteren dan waaraan men denkt bij de notie van gelijkheid of omdat men de feitelijke situatie niet voldoende kent.

is dat het betekenis toekennen aan publieke opinie (en het wetenschappelijk doordenken wat publieke opinie *is*) een product is van diezelfde Verlichting als waarin deze waarden zijn omarmd en het daarom anachronistisch zou zijn om in het beoordelingskader daarvan te willen abstraheren. Een tweede argument is dat noch een normatieve leer, noch een sociaalwetenschappelijke methode denkbaar is zonder dat deze waarden hierin besloten liggen.[11] Maar voor het beoordelen van op de publieke opinie gericht handelen kunnen natuurlijk veel meer waarden van belang zijn. Daarnaast is van de drie hierboven buiten de discussie gestelde waarden in de praktijk natuurlijk lang niet altijd duidelijk wat hun reikwijdte precies is.

Daardoor wordt de eerste vraag die voor de eerste stap in dit beoordelingskader beantwoord moet worden, hoe bepaald moet worden welke waarden bij bepaald op de publieke opinie gericht handelen in het geding zijn en, vervolgens, hoe die waarden dan precies luiden. In het vorige hoofdstuk bleek dat over die eerste vraag verschillend wordt gedacht. De normatieve wetenschapper is gewend om een waardenstudie van een rechtsgemeenschap te verrichten door de gehele juridische dogmatiek binnenboord te halen, die geacht wordt dit samenstel van waarden te representeren. Binnen de sociale wetenschappen zijn vooralsnog vooral deliberatieve peilingen aanbevolen als methode om de dieperliggende waarden van een rechtsgemeenschap mee in beeld te brengen.[12] Binnen en buiten het voor de strafrechtspleging relevante empirisch onderzoek zijn deze deliberatieve peilingen ook enkele malen in praktijk gebracht.[13]

Het voordeel van deliberatieve peilingen is ten eerste dat wellicht makkelijker kan worden volgehouden dat hetgeen is onderzocht uit het publiek zelf komt. Zodoende komt hetgeen gemeten wordt voor sommigen misschien als meer 'democratisch' over. Daar komt bij dat de uitkomsten van dit soort onderzoek typisch genuanceerd zijn en in lijn met wat de wetenschappelijke consensus toch al was. Een veel gehoord argument voor deliberatieve peilingen is daarom ook dat het 'veilig' is: men kan het publiek wel inspraak geven, zonder dat gevreesd moet worden dat er

---

11 Wat is een enquête, (deliberatieve) peiling of een andere methode immers waard indien niet zou worden uitgegaan van gelijkheid, als niet werd verondersteld dat oordelen in vrijheid worden gegeven en als op voorhand toch al vast zou staan dat de overheid haar eigen gang mag gaan? In de ideeëngeschiedenis van publieke opinie (zie.i.h.b. § 3.2.1) en in de praktische ontwikkeling van onderzoeksmethoden (zie i.h.b. § 4.9.1) is de geldigheid van deze waarden ook altijd (impliciet) verondersteld.

12 Zie § 6.3.1, i.h.b. onder aanhaling van Beetham en Habermas. Aangetekend moet wel worden dat hiertussen een wezenlijk verschil bestaat: waar Beetham de deliberatieve peiling werkelijk ziet als een vorm van empirisch onderzoek, wisselt Habermas in zijn opvatting. Nu eens beschouwt hij het als een daadwerkelijk in de praktijk te brengen, empirische methode, dan weer omschrijft hij het in termen van een gedachte-experiment (in welke vorm het meer aanligt tegen het contractuele denken uit de normatieve wetenschappen).

13 Zie § 4.7.2 en § 4.7.3, i.h.b. onder aanhaling van Luskin, Fishkin en Jowell 2002; Hough en Park 2002; Hutton 2005; Mackenzie e.a. 2013; Indermaur e.a. 2012; Turner 2014; Wagenaar 2008.

waarden komen bovendrijven die normatieve wetenschappers niet zelf zouden hebben geïdentificeerd.[14] Het probleem met dit soort peilingen is echter dat er ook veel voor te zeggen valt dat zij juist *niet* representatief zijn en – via een sluiproute – alsnog de consensus van 'experts' reproduceren.[15] De slotsom van dit alles is dat, net zomin als de normatieve wetenschappen kunnen volhouden dat hun weergave van de waarden van een rechtsgemeenschap 'objectief waar' is, deliberatieve peilingen deze pretentie kunnen waarmaken.

Dit alles rechtvaardigt de vraag wat deliberatieve peilingen – ook omdat de inhoudelijke resultaten niet afwijken van wat deskundigen toch al vonden – nu inhoudelijk toevoegen. Natuurlijk zijn nog lang niet ten aanzien van alle denkbare onderwerpen deliberatieve peilingen gehouden, maar gelet op de robuuste bevindingen tot dusver lijkt voor een voorlopige conclusie tenminste voldoende aannemelijk dat ook in eventueel toekomstig onderzoek (over nog niet-onderzochte aspecten van de strafrechtspleging) niet wezenlijk andere resultaten hoeven te worden verwacht.[16] Vooralsnog moet dus worden aangenomen dat 'sociale waarden' – de dieper gelegen waarden die een empiricus met deliberatieve peilingen 'meet' – en de 'waarden' die een normatieve wetenschapper onderzoekt, *grosso modo* als inwisselbaar kunnen worden beschouwd. Het lijkt, als het voor de uitkomst toch niet uitmaakt, dan tenminste eenvoudiger om de deskundigen – strafrechtwetenschappers dus – direct aan het woord te laten.[17]

Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat voor de eerste stap in dit beoordelingskader – het toetsen van op de publieke opinie gericht handelen aan de waarden van een rechtsgemeenschap – in eerste instantie kan worden volstaan met de methoden die eigen zijn aan de discipline die van het uitvoeren van zo'n waardenstudie haar expertise heeft gemaakt: de (straf)rechtswetenschap. Dit komt dus *de facto* neer op klassiek juridisch onderzoek. Wel kunnen voor de context van dit beoordelingskader enkele specifieke opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste moeten de waarden die er in dit verband toe doen, kunnen worden teruggevoerd op de axiologische identiteit van een rechtsgemeenschap. Het moet dus daadwerkelijk

14 Zie voor een bespreking van relevante literatuur i.h.b. § 4.7.3.

15 Zie uitgebreider in met name § 2.7 voor algemene kritiek en § 4.7.3 voor een kritische beschouwing van deliberatieve peilingen in voor de strafrechtspleging relevant onderzoek.

16 Zeker zo belangrijk is dat het onderzoek sterk suggereert dat, voor zover de uitkomsten van peilingen nog afwijken van wat deskundigen vinden, dit met een ander, meer deliberatief *design,* weer kan worden bijgewerkt. De essentie is dus dat men in dit onderzoek aan burgers zeer veel opvattingen kan ontlokken – waaronder die van de deskundigen – terwijl geen objectieve maatstaf voorhanden is waarmee gezegd kan worden welke van al deze mogelijke opvattingen 'meer waar' is dan een andere.

17 Voor de volledigheid kan nog worden opgemerkt dat andere vormen van opinieonderzoek – bijvoorbeeld enquêtes – in het geheel ongeschikt lijken om *waarden* te onderzoeken. Voor een waardenstudie is immers tenminste vereist een wat langere en meer diepgravende studie te ondernemen (of men dit nu normatief of empirisch benadert) en die mogelijkheid bieden enquêtes nu net niet.

gaan om die waarden waarover burgers in de hypothetische situatie van een sociaal contract het, *in redelijkheid*, eens kunnen worden. Dat impliceert dat deze waarden nooit alomvattend kunnen zijn: waar de mogelijkheid van 'meningsverschillen in redelijkheid'[18] begint, houdt de waardenstudie op.[19] Het gaat dus om een terughoudende normatieve toets, die zich rekenschap geeft van de complexe positie die een waardenstudie inneemt en zichzelf extra kritisch bevraagt wanneer de uitkomsten van deze waardenstudie in een andere richting wijzen dan een 'gemeten' publieke opinie.[20]

In het kort: een eerste stap voor het beoordelen van op de publieke opinie gericht handelen bestaat uit het in kaart brengen van en toetsen aan het relevante normatief kader. Dit is in eerste instantie een onderneming die bestaat uit klassiek juridisch onderzoek, al kunnen hier, wanneer het voorhanden is, de uitkomsten van (deliberatieve) burgerpanels bij worden betrokken. De vraag moet steeds zijn of bepaald op de publieke opinie gericht handelen congruent is met de axiologische identiteit van de rechtsgemeenschap: of dat handelen overeenkomt met de waarden waar de leden van die rechtsgemeenschap in redelijkheid overeenstemming over zouden moeten kunnen bereiken. De vraag *welke* waarden in zo'n waardenstudie moeten worden onderzocht, valt niet in algemene zin te beantwoorden. Dit verschilt, afhankelijk van het type op de publieke opinie gericht handelen waar het in een concreet geval om gaat.

---

18 Zie hierover eerder § 6.4.1.

19 Het voorgaande kan ook als een waarschuwing worden gepresenteerd. Strafrechtwetenschappers representeren in feitelijke zin natuurlijk niet de (rechts)gemeenschap als geheel, zij vormen een zekere elite. Juist omdat op de publieke opinie gericht handelen typisch plaatsvindt onder het gesternte van dreigend punitief populistisch ingrijpen in de strafrechtspleging, ligt antagonisme tussen elite en 'volk' voortdurend op de loer. Dit levert een potentieel netelige situatie op, waardoor tenminste van belang is dat de elite de 'eigen' opvattingen kan presenteren als een vrucht van de normatieve identiteit van de (rechts)gemeenschap als geheel en niet als een particuliere opvatting. Hiervoor is de grens tussen argumentatieve, zoveel mogelijk niet-politieke stellingnames en niet-argumentatieve (dus wel politieke) stellingnames een grens waar zoveel mogelijk van moet worden weggebleven. De taakopvatting (althans bij deze stap) is het interpreteren van het normatieve geheugen van een rechtsgemeenschap, niet het willen vormen van de morele voorhoede van die rechtsgemeenschap.

20 Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarin de publieke opinie blijkens verkiezingen of opiniepeilingen er een andere opvatting op nahoudt. Iets dergelijks impliceert niet dat de waardenanalyse niet deugt, maar wel dat er reden is om die waardenanalyse nadrukkelijk tegen het licht te houden. Hierbij dient enerzijds als grens dat het domein van de waardenstudie ophoudt waar de mogelijkheid van 'meningsverschillen in redelijkheid' begint, anderzijds kan worden onderzocht of het afwijken van de 'gemeten' publieke opinie kan worden verklaard. Hierbij kan ten eerste worden gedacht aan complexiteiten bij de validiteit en betrouwbaarheid van zulke metingen, ten tweede aan de mogelijkheid dat *(i)* een meting onder invloed staat van een als schokkend ervaren gebeurtenis; *(ii)* dat de meting plaatsvindt op een ander abstractieniveau dan de in het geding zijnde waarden zich bevinden; of *(iii)* de gemeten opinie uitgaat van een verkeerde voorstelling van zaken.

## 7.4 Stap 2: de beoogde consequenties van het op de publieke opinie gerichte handelen

Een volgend onderwerp dat bij op de publieke opinie gericht handelen onder ogen moet worden gezien, betreft een analyse van de beoogde consequenties. Voor deze stap is het in het vorige hoofdstuk (§ 6.4.2) gemaakte onderscheid tussen motieven van legitimiteit van belang: het gaat bij deze stap alleen om op de publieke opinie gericht handelen met een consequentialistisch oogmerk. Indien met dit handelen slechts een deontologisch motief wordt nagestreefd kan deze stap dus worden overgeslagen.[21]

De achtergrond van alle consequentialistische motieven voor op de publieke opinie gericht handelen, is uiteindelijk de gedachte dat de strafrechtspleging het publiek nodig heeft om effectief te functioneren. Het idee is dan dat de strafrechtspleging zo moet worden ingericht, dat het publiek ook werkelijk wordt aangezet tot medewerking. Hoewel dit op het eerste gezicht eenvoudig lijkt, is de praktijk ingewikkeld omdat er verschillende vormen van 'medewerking' te onderscheiden zijn. Sommige hiervan zijn uitgebreid onderzocht, andere niet of minder. Het best gedocumenteerd is zonder twijfel het Amerikaanse procedurele-rechtvaardigheid-onderzoek. In dit onderzoek is aangetoond dat de door procesdeelnemers ervaren procedurele rechtvaardigheid samenhangt met toekomstig gedrag dat directe strafrechtelijke of strafvorderlijke relevantie heeft: zo draagt ervaren procedurele rechtvaardigheid via de band van ervaren legitimiteit bij aan de bereidheid van mensen zich aan de strafwet te houden en met strafvorderlijke autoriteiten mee te werken.[22] Onderzoekers uit deze stroming dromen zelfs van een 'self-regulatory-model', waarin de strafrechtspleging zichzelf uiteindelijk overbodig maakt omdat vrijwel iedereen zich toch al normconform gedraagt.[23]

Een heel andere manier van medewerken staat centraal in wat in het vorige hoofdstuk de étatistisch-Europese literatuur is genoemd. De gedachte is hier dat een bepaalde inrichting van de strafrechtspleging het publiek kan aanzetten om zich in brede zin op een meer verantwoordelijke manier tot de strafrechtspleging te verhouden. De gedragseffecten waar bij deze manier van redeneren op gehoopt wordt, komen dus neer op een algehele ontbolstering van burgerschap. Het streven is hier dat, al dan niet door toedoen van bepaalde op de publieke opinie gerichte hervormingen,[24] het publiek op inhoudsvolle wijze betrokken is bij de strafrechtspleging, en daardoor minder ontvankelijk is voor met onwaarheden of simplistische voorstellingen van zaken doortrokken retoriek en minder vatbaar voor

21 Zie hierover § 2.3. Het duidelijkste voorbeeld van een deontologische argumentatie is de redenering van Bibas.

22 Zie uitgebreider § 6.3.1.

23 Deze gedachtegang wordt door Tyler in diverse publicaties verdedigd. Zie o.a. Tyler e.a. 2007, p. 11; Tyler en Jackson 2013, p. 95.

24 Zie voor een voorbeeld van zo'n gedachtegang het werk van Dzur, besproken in § 2.4.

ongefundeerde systeemkritiek (het punitief populisme).[25] Ook in deze redenering leidt meer legitimiteit dus uiteindelijk tot minder strafrecht, maar via een andere weg: het hogere niveau van burgerschap maakt dat het publiek zich geen onwaarheden op de mouw laat spelden. Daardoor wordt een halt toegeroepen aan voortdurende (politieke initiatieven tot) uitdijing en verstrenging van het strafrecht.

Hoewel op theoretische gronden ook voor deze laatste gedachtegang wel wat te zeggen valt, is een breed concept als burgerschap bijzonder moeilijk te onderzoeken. Er bestaat dus geen duidelijke empirische steun voor de juistheid van deze redenering. Voor zover indirect onderzoek beschikbaar is, levert dit een gemengd beeld op. Enerzijds is vastgesteld dat er een groep in de samenleving onderscheiden kan worden bij wie achterdocht jegens de (straf)rechtspleging samenvalt met algeheel onbehagen, politiek cynisme en institutioneel wantrouwen: deze mensen zeggen niet alleen de rechtspraak niet te 'vertrouwen', maar vellen vergelijkbaar afkeurende oordelen over politieke actoren, vakbonden, journalisten en wat dies meer zij. Een hoog niveau van inhoudsvolle betrokkenheid – van burgerschap dus – lijkt hier ten aanzien van de publieke zaak als geheel te ontbreken. Bij deze groep lijkt daarom voor de strafrechtspleging weinig te halen: het onbehagen is zo breed dat het waarschijnlijk uit iets anders voortkomt dan het waargenomen presteren van de strafrechtspleging als zodanig. Voor zover het mogelijk is om bij deze groep burgerzin te stimuleren, moet dit bij (het veranderen van) structurele sociale factoren die buiten de sfeer van de strafrechtspleging worden gezocht.[26] Dat gaat het bestek van dit onderzoek vanzelfsprekend te buiten.

Daarentegen is er ook een groep die niet kampt met dergelijk algeheel onbehagen, maar wel vindt dat de strafrechtspleging in punitieve zin achterblijft. Dit maakt deze groep potentieel vatbaar voor punitieve retoriek, maar niet voor systeemkritische (punitief populistische) opinies.[27] Het is juist deze groep die veel voorstellen voor punitieve ingrepen in de strafrechtspleging aan een (electorale) meerderheid helpt. Bij deze groep valt misschien iets te verbeteren: mogelijk dat op de publieke opinie gericht handelen hier een zekere mate van burgerschap kan aanboren die uiteindelijk de lokroep van gratuite afkeuring van het strafklimaat de pas afsnijdt. Het empirisch onderzoek houdt echter niet over, vooralsnog is vooral empirische steun gevonden voor wat bij deze groep *niet* werkt. Zo is inmiddels wel duidelijk dat het niet veel zin heeft om de straffen te verhogen (al dan niet met het doel deze groep zijn zin te geven). Het verstrengen van het straf(proces)recht is al uit-en-ter-na geprobeerd en het relevante opinieonderzoek ter zake laat juist zien dat dit weinig tot geen effect heeft op hoe het publiek oordeelt over de punitiviteit. Interessanter is daarom om manieren

25 Zie over de kenmerken van de étatistisch-Europese benadering van legitimiteit § 6.3.1. Zie voor de kenmerken van het punitief populisme en punitieve retoriek § 3.3.

26 Zie § 4.6.1.

27 Zie § 4.6.1.

te verkennen waarop deze groep een beter, meer met de werkelijkheid overeenstemmend beeld zou kunnen krijgen van de strafrechtspleging. Hierop wordt bij de vierde stap in dit beoordelingskader nog teruggekomen.

De kern van de tweede stap kan als volgt worden samengevat: bepaald moet worden of consequentialistische motieven een rol spelen bij het op de publieke opinie gericht handelen en zo ja, welke dat dan zijn. Vervolgens moet worden onderzocht in hoeverre empirische steun beschikbaar is voor het daadwerkelijk intreden van de gewenste gevolgen. Voor zover het gaat om het optimaliseren van medewerking aan de strafrechtspleging geldt – kort gezegd – dat die steun beschikbaar is indien de ingrepen de door procespartijen ervaren procedurele rechtvaardigheid bevorderen. Wanneer het doel is om in brede zin burgerschap te ontwikkelen, ligt dit over het algemeen ingewikkelder. Ten eerste omdat rekening moet worden gehouden met een substantiële groep die gekweld wordt door institutioneel onbehagen – iets waaraan de strafrechtspleging zelf waarschijnlijk niet veel kan veranderen. Ten tweede omdat voor een volgende groep (die niet kampt met algeheel onbehagen, maar wel afkeurend staat tegenover de gepercipieerde punitieve slagkracht van de strafrechtspleging) al het nodige is beproefd – in het bijzonder het opvoeren van de punitiviteit – en dit tot dusver steeds niet lijkt te werken.

## 7.5 Stap 3: verschillende 'deelpublieken' en de mogelijkheid van onbedoelde (neven)effecten

De derde stap in het beoordelingskader stelt de vraag wat de mogelijke onbedoelde (neven)effecten zijn van op de publieke opinie gericht handelen. Net als bij de vorige stap gaat het hier dus om een zuiver empirische onderneming. Voor deze stap is relevant dat in het vorige hoofdstuk (in § 6.4.3) is vastgesteld dat de strafrechtspleging meerdere subjecten (of: 'deelpublieken') heeft te dienen, die elk andere bijdragen leveren aan en verwachtingen hebben ten aanzien van de gezagsrelatie als geheel. Hieruit vloeit voort dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat bepaald op de publieke opinie gericht handelen goed werkt voor één deelpubliek, maar onbedoelde en ongewenste effecten teweegbrengt bij een ander deelpubliek. Op die manier kunnen zich gemakkelijk onbedoelde neveneffecten voordoen.

Van belang voor het onderzoeken van denkbare onbedoelde neveneffecten is allereerst dat uit de literatuur blijkt dat een zinvol onderscheid gemaakt kan worden tussen drie groepen. Ten eerste het 'grote publiek', dat hoofdzakelijk via indirecte bronnen – in het bijzonder via de media – kennisneemt van de strafrechtspleging en ten tweede het publiek dat bestaat uit direct betrokkenen: zij die, als verdachte, getuige, slachtoffer of anderszins direct bij een strafzaak zijn betrokken en daardoor veel meer, uit eigen waarneming, hierover weten. Daarnaast is er dan nog het deelpubliek dat een functie heeft in de strafrechtspleging zelf: medewerkers van

de strafrechtspraak, het OM, enzovoort. Voor dit laatste deelpubliek kan overigens de vraag worden gesteld of de aanduiding deelpubliek helemaal accuraat is, omdat het ook onderdeel uitmaakt van het object van een gezagsrelatie (de autoriteit). Veel maakt dit laatste niet uit, van belang is dat deze drie groepen moeten worden onderscheiden.

Een volgende vaststelling is dat het op basis van de literatuur als aannemelijk moet worden beschouwd dat handelen dat gericht is op één deelpubliek, onbedoelde neveneffecten kan sorteren bij een ander. Zo lijkt het grote publiek gepreoccupeerd met ervaren substantiële rechtvaardigheid, hetgeen zich uit in een roep om harde straffen en een in hoge mate expressieve, symbolische strafrechtstoepassing. Daarentegen blijkt de groep van procesdeelnemers vooral belang te hechten aan ervaren procedurele rechtvaardigheid, althans op een geaggregeerd niveau. Dit brengt met zich mee dat binnen deze groep behoefte bestaat aan maatwerk en aan aandacht voor ieders individuele gezichtspunt en verhaal: aan een procedure die is gericht op begrip en niet (zonder meer) op het op de spits drijven van tegenstellingen tussen goed en kwaad of tussen dader en slachtoffer.[28]

Het gevolg is dat te zeer mikken op de behoeften van direct betrokkenen, averechtse effecten kan hebben op rechtvaardigheidsgevoelens van het grote publiek, maar omgekeerd ook dat het overmatig privilegiëren van de wensen van het grote publiek averechts kan werken voor de ervaren rechtvaardigheid van direct betrokkenen. Het strafrecht eenzijdig inzetten als symbolisch vehikel voor de angsten en verlangens van het grote publiek kan degene waar het in een individueel geval om draait – waaronder ook getuigen en slachtoffers – tekortdoen. Dit geldt in het bijzonder voor de wetgever: gedacht kan bijvoorbeeld worden aan veranderingen die discretionaire ruimte aan banden leggen. Het beperken van de ruimte voor de rechter om in een concrete zaak te bepalen wat rechtens is, kan immers gemakkelijk doorwerken in verminderde ervaren rechtvaardigheid van de procedure.[29]

Een mogelijke denkfout is in dit verband dat punitieve retoriek, die typisch gericht is op het grote publiek, vaak schermt met de belangen van slachtoffers of onrecht dat hen is aangedaan. De veronderstelde belangen van slachtoffers worden dan ingezet om een ander doel – harder straffen – mee te onderbouwen.[30] Zo wordt de indruk gewekt dat de belangen van het grote publiek synchroon lopen met die van direct betrokkenen – althans

28 Zie voor de empirische onderbouwing hiervan § 6.4.3 en zie Ansems, Van den Bos en Mak 2020.

29 Zie voor enkele voorbeelden § 2.6. Dit soort ingrepen, die vaak gepaard gaan met tenminste enige argwaan jegens professionals, beperken de mogelijkheden voor maatwerk en bergen het risico in zich van een meer automatische, minder luisterende strafrechtspleging. Hoe meer ruimte voor een rechter bestaat om zelf te beslissen, hoe meer informatie hij immers nodig heeft voordat hij zich voldoende voorgelicht kan achten. Wanneer een rechter minder eigen beslisruimte heeft, zal het in de regel voor de uitkomst minder relevant zijn om aandacht te hebben voor ieders kant van het verhaal.

30 Zie voor voorbeelden § 2.6.

met die betrokkenen waar het publiek sympathie voor kan opbrengen: het slachtoffer. Deze gedachte is echter misleidend, omdat aan dit soort retoriek meestal archetypische dader- en slachtofferbeelden ten grondslag liggen, die inspelen op vertekende beelden van slachtoffers en daders die onder het publiek bestaan.[31] In werkelijkheid is er geen reden om aan te nemen dat slachtoffers punitiever zijn dan het grote publiek,[32] terwijl er wel reden is om aan te nemen dat zij iets anders belangrijker vinden: procedurele rechtvaardigheid.[33]Andere mogelijke onbedoelde neveneffecten kunnen optreden wanneer op de publieke opinie gericht handelen primair op medewerkers binnen de strafrechtspleging zelf gericht is.

De derde stap in het beoordelingskader komt er dus op neer dat onderzocht moet worden wat mogelijke onbedoelde (neven)effecten zijn van het op de publieke opinie gerichte handelen, waarbij in het bijzonder aandacht moet zijn voor de verschillende 'deelpublieken'. Een risico dat hier lijkt te bestaan is dat van mascottedenken, het doen alsof één deelpubliek gediend wordt, terwijl het in wezen om een ander deelpubliek te doen is. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan situaties waarin het lippendienst bewijzen aan het slachtoffer in wezen bedoeld is om het grote publiek ter wille te zijn, of aan situaties waarin hoofdzakelijk met een intern doel de dialoog met het publiek wordt gezocht – zonder dat daarbij werkelijk interesse bestaat in wat het publiek te zeggen heeft.

## 7.6 Stap 4: de balans tussen het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen

De vierde stap van het beoordelingskader komt erop neer dat beoordeeld moet worden of een bepaalde op de publieke opinie gerichte handeling primair tot doel heeft wantrouwen te faciliteren, of juist in de eerste plaats om acceptatie te bevorderen. Het eerste verdient om hieronder te bespreken redenen in beginsel de voorkeur. Deze stap raakt zowel aan het waardengeladen karakter van legitimiteit (§ 6.4.1), omdat het ter verantwoording kunnen roepen van de overheid hier in het bijzonder in het geding is, als aan de in het vorige hoofdstuk besproken interactie tussen de procedurele en substantiële dimensie van legitimiteit (§ 6.4.4). Via een inzichtelijke procedure ontstaat immers de mogelijkheid van discussie over wat in substantiële zin rechtvaardig is.

---

31 Zie voor een bespreking van onderzoek ter zake § 4.6.2.

32 Hough en Roberts 1999, p. 20-21; Leclerc, Niang en Duval 2018, p. 481 en 486. Nederlands onderzoek ter zake ontbreekt.

33 Natuurlijk wordt ook wel eens met de belangen van het slachtoffer geschermd om niet in de eerste plaats verstrenging te bewerkstelligen, maar (uitbreiding van) slachtofferrechten. In die gevallen kan het mogelijk zijn dat de belangen van procespartijen (in het bijzonder het slachtoffer) en de wensen van het publiek wel synchroon lopen, zij zijn dan immers beide gericht op het vergroten van procedurele rechtvaardigheid.

In dit onderzoek is eerder geconstateerd dat in de literatuur vaak zorgen worden uitgesproken over een verondersteld afnemend maatschappelijk vertrouwen in de strafrechtspleging en dat dit vertrouwen bij tal van publiek bediscussieerde onderwerpen in stelling wordt gebracht.[34] In het vorige hoofdstuk is onderzocht op welke theoretische gronden die zorg steunt. Het 'vertrouwen in de strafrechtspleging' bleek hier een integraal onderdeel te zijn van het sociaalwetenschappelijk denken over legitimiteit.[35] Dit alles maakt dat de notie van vertrouwen van belang is bij het beoordelen van de wenselijkheid van op de publieke opinie gericht handelen.

In het derde hoofdstuk van dit onderzoek is de notie van vertrouwen geconceptualiseerd. Vertrouwen is hier, kort gezegd, gedefinieerd als 'het in onzekerheid accepteren van afhankelijkheid'.[36] Het is dus een handelingsstrategie om met onzekerheid om te gaan: iemand die een strafrechtelijke actor vertrouwt, weet niet zeker of die actor te vertrouwen is, maar besluit in die onzekerheid te berusten en de actor het voordeel van de twijfel te geven. Uit deze definitie is afgeleid dat er ook een andere manier is waarop mensen met hun onzekerheid kunnen omgaan, namelijk door juist te kiezen voor handelen dat is ingegeven door wantrouwen: door informatie in te winnen en kritisch toezicht uit te oefenen kan de omvang van de onzekerheid – en daarmee de hoeveelheid aan benodigd vertrouwen – worden verkleind.[37]

Uit deze twee manieren waarop burgers kunnen omgaan met onzekerheid volgt weer een ideaaltypisch onderscheid in hoe de autoriteit zich tot die burgers kan verhouden: enerzijds kan de autoriteit proberen bij de burgers vertrouwen in te boezemen, bijvoorbeeld door inzet van symboliek en het bedrijven van imagopolitiek. Zodoende worden burgers bevorderd in hun sprongkracht om de bestaande onzekerheid voor lief te nemen (hier overheen te stappen). Anderzijds kunnen burgers worden gefaciliteerd in het uitoefenen van constructief wantrouwen. Wanneer een autoriteit transparantie betracht en verantwoording aflegt, spoort het burgers hiermee aan om zich te informeren en op die manier de eigen onzekerheid te verklei-

---

34 Zie de inleidende opmerkingen bij § 3.5.

35 Het is één van de constitutieve bestanddelen waaruit een 'geloof in legitimiteit' bestaat. Zie § 6.3.1. Opgemerkt kan worden dat een deel van de sociaalwetenschappelijke theorievorming (in het bijzonder Beetham en Coicaud) juist van het zichtbare vertrouwen abstraheert. Dit wil niet zeggen dat zij het vertrouwen niet als constitutief voor legitimiteit beschouwen: zij gaan er vanuit dat langdurige asynchroniteit tussen waarden en praktijk uiteindelijk het vertrouwen zal doen ontvallen.

36 Zie § 3.5.1: de volledige daar gegeven definitie luidt: *(i)* acceptatie van afhankelijkheid van een ander of autoriteit; *(ii)* bij ontstentenis van bewijs over de betrouwbaarheid van die ander of die autoriteit; *(iii)* terwijl die ander of die autoriteit wel nodig is om een resultaat te behalen dat anders niet mogelijk zou zijn.

37 Zie voor dit alles uitgebreider in § 3.5.2. Hier is vooropgesteld dat wantrouwen in de praktijk niet steeds 'constructief' hoeft te zijn. Het hoeft niet steeds te leiden tot handelingen die zijn gericht op het verkleinen van het onzekerheidsgat (het bezoeken van zittingen, informatie inwinnen, enz.), maar het kan ook leiden tot niet-constructief – want niet op kennisvergroting gericht – wantrouwen: (cynische) afkeuring.

nen.[38] Die laatste manier leidt er uiteindelijk toe dat in absolute zin aan *minder* vertrouwen behoefte bestaat.

Op basis van dit vertrouwensbegrip kan allereerst worden geconcludeerd dat vertrouwen altijd in enige mate nodig is: het publiek zal immers nooit met alles dat in de strafrechtspleging gebeurt kunnen meekijken en zal dus altijd enige onzekerheid moeten kunnen overbruggen. Het faciliteren van wantrouwen is echter net zo wezenlijk. Het uitoefenen van wantrouwen is verknoopt met traditionele Verlichtingswaarden, in het bijzonder met het ter verantwoording kunnen roepen van de overheid.[39] Het is nauw verbonden met begrippen als transparantie en *accountability,* noties die doorwerken in hoe er binnen de strafrechtswetenschap over legitimiteit wordt gedacht.[40] Een open, niet defensieve houding richting wantrouwen is dus bij uitstek een product van de moderne rechtscultuur: het kan beschouwd worden als iets dat aan het hart ligt van onze axiologische identiteit. Sterker nog, het geheel overziend kan worden geconcludeerd dat constructief wantrouwen de klassieke ontmoetingsplaats is waarop (het denken over) publieke opinie en legitimiteit elkaar vinden.[41]

Op grond van dit alles moet het uitgangspunt zijn dat het faciliteren van wantrouwen beter past bij de idealen van een democratische rechtstaat dan het bevorderen van vertrouwen.[42] Dat moet dus ook gelden voor (nieuwe) op de publieke opinie gerichte initiatieven. Natuurlijk betekent dit niet dat de strafrechtspleging altijd moet streven naar optimale openbaarheid. In het beoordelingskader is immers ook ruimte voor andere gezichtspunten – in het bijzonder ook voor andere normatieve gezichtspunten – die hier tegenwicht aan bieden.[43] Dat laat onverlet dat, *ceteris paribus,* aan het faciliteren van wantrouwen de voorkeur moet worden gegeven. Dit is in het bijzonder van belang voor allerlei nieuwe vormen van publieksgerichte communicatie. Dit kan erop gericht zijn het publiek uit te nodigen zichzelf een oordeel te vormen door informatie tot zich te nemen, maar ook erop gericht zijn het publiek bepaalde interpretaties of opinies op te dringen. In het eerste geval is sprake van het faciliteren van wantrouwen, in het tweede van het bevorderen van sprongkracht. Het uitgangspunt zal steeds moeten zijn dat het eerste in beginsel moet worden verkozen boven het tweede.

---

38 Zie voor een uitgebreidere argumentatie § 3.5.2.

39 Zie de inleidende opmerkingen bij § 3.5.

40 Zie § 6.3.2.

41 Immers, het denken over publieke opinie in termen van een 'kritische activiteit' ligt aan de (Verlichtings)wortels van het denken over dit begrip. Zie daarover § 3.2.1.

42 Zie hiervoor ook een eerdere publicatie (Noyon 2018a), waarin aan de hand van twee ideaaltypen 'de charismatische autocraat' versus 'de overheid als glazen huis', wordt beargumenteerd waarom het faciliteren van wantrouwen beter past bij een moderne democratische rechtstaat.

43 Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan beginselen als de onschuldpresumptie of respect voor het privéleven, die bij een teveel aan openbaarheid in het geding kunnen komen. De eerste stap van het beoordelingskader is dat deze, althans de relevante in het geding zijnde waarden, in de overwegingen worden betrokken.

De slotsom van de vierde stap in het beoordelingskader is dus dat onderzocht moet worden in hoeverre bepaald op de publieke opinie gericht handelen beoogt wantrouwen te faciliteren en in welke mate het tot doel heeft vertrouwen te bevorderen. Het uitgangspunt is vervolgens dat het eerste de voorkeur verdient omdat dit beter aansluit bij de axiologische identiteit van onze (rechts)gemeenschap.

## 7.7 Stap 5: Dynamische effecten

De laatste stap in het beoordelingskader heeft betrekking op de dynamische elementen die een rol spelen binnen een gezagsrelatie en als oorzaak en als gevolg relevant kunnen zijn bij (het beoordelen van) op de publieke opinie gericht handelen. Deze stap houdt verband met het in het vorige hoofdstuk gerelativeerde onderscheid tussen de substantiële en procedurele benadering van legitimiteit (§ 6.4.4), maar raakt ook aan aspecten die bij andere onderscheidingen in het denken over legitimiteit op de voorgrond traden, waaronder in het bijzonder het onderscheid tussen object- en subjectbenaderingen (§ 6.4.3) en tussen empirische en normatieve benaderingen (§ 6.4.1).

In het vorige hoofdstuk is besproken dat er conceptualiseringen van legitimiteit bestaan waarbinnen plaats is voor dynamische, zich op termijn ontwikkelende effecten.[44] Daar bleek echter ook dat het moeilijk is om deze aspecten empirisch te operationaliseren of in abstracte bewoordingen te vatten: de literatuur is ook nog niet veel verder gekomen dan aan de hand van gevalsbeschrijvingen *post hoc* te illustreren waarom een dynamisch perspectief relevant is.[45] Toch is het duidelijk dat dit dynamische perspectief wel echt relevant is voor dit onderzoek. Ook ten aanzien van de Nederlandse strafrechtspleging zijn immers al de nodige slechte ervaringen opgedaan met op de publieke opinie gericht handelen (al dan niet onder druk van een verhit maatschappelijk debat), ten aanzien waarvan vervolgens, na een steeds verder escalerende dynamiek, geconcludeerd moest worden dat het middel erger was gebleken dan de kwaal.

Een relevant voorbeeld dat dit kan illustreren biedt de aan- en afloop van het taakstrafverbod. Dit verbod valt rechtstreeks te herleiden tot een documentaire (waarin overigens van een verkeerde voorstelling van zaken werd uitgegaan)[46]. Mede door toedoen van een op meerdere gedachten hinkend wetgevingsproces is het taakstrafverbod uiteindelijk vormgegeven

44 Zie in § 6.3.1 voor de empirische benadering van Bottoms en Tankebe, zie in § 6.4.1 voor de normatieve benadering van Fossen.

45 Voorbeelden die ter illustratie in de literatuur worden aangehaald zijn de rassenrellen in Brixton in 1981 (zie Bottoms en Tankebe 2012, p. 160) en de strafrechtelijke aanpak van de RAF in West-Duitsland (zie Fossen 2013).

46 Zie Klijn e.a. 2008.

op een manier dat het gemakkelijk door rechters te omzeilen valt.[47] Toen dit inderdaad bleek te gebeuren, leidde dit weer tot nieuwe media-aandacht waarin de teneur was dat de rechtspraak zich aan de wil van het volk zou onttrekken.[48] Zo ontstond weer een nieuw 'schandaal': het op de publieke opinie gerichte handelen, waarmee juist was beoogd om onvrede over een vermeende misstand te apaiseren, beet zichzelf zo in de staart. [49]

Gelet op het voorgaande en de inherent onvoorspelbare aard van dynamische factoren, dringt zich de vraag op hoe een toets gericht op longitudinale effecten voor het beoordelingskader geconcretiseerd kan worden. In het geval van het taakstrafverbod lijkt het toch wel redelijk om aan te nemen dat men zich bij het kiezen voor een dergelijk halfbakken oplossing bewust was, of althans had moeten zijn, van de kans dat met deze oplossing in wezen het zaadje werd geplant waaruit vroeg of laat een nieuw schandaal zou ontkiemen. Hier kan dan een eerste eis uit worden afgeleid, die inhoudt dat bij op de publieke opinie gericht handelen de vraag moet worden gesteld welke in redelijkheid te voorziene negatieve effecten zich in de toekomst kunnen voordoen.

Voor nadere handvatten kan de metafoor van een dialoog behulpzaam zijn. Zo mag in een dialoog tenminste als eis worden gesteld dat de deelnemende partijen elkaar serieus nemen en proberen elkaar te begrijpen. Van beide partijen mag dus verwacht worden dat zij zich inspannen om een dialoog te voeren tussen goede verstaanders. Het welbewust in stand laten van misverstanden past hier niet goed bij, zeker niet wanneer die misverstanden een voedingsbodem bieden voor voortdurende ingrepen in de strafrechtspleging en de kans op misverstanden door toegenomen complexiteit alleen maar verder toeneemt. Opnieuw lijkt dit wellicht vanzelfsprekend, maar in de praktijk niet steeds eenvoudig.

Hoe moeilijk het kan zijn om daadwerkelijk een dialoog tussen goede verstaanders te bevorderen, kan opnieuw geïllustreerd worden aan de hand van het verlangen van het publiek naar hard, punitief ingrijpen. Dit verlangen stoelt – onder meer – op overspannen verwachtingen van wat straf in generaal- en speciaalpreventieve zin vermag.[50] Om die reden mag van actoren in de strafrechtspleging gevergd worden dat zij dergelijke misverstanden proberen te ontzenuwen door aan het publiek uit te leggen dat deze verwachtingen niet reëel zijn. Dit impliceert dat de verleiding moet worden weerstaan om het publiek naar de mond te praten, bijvoorbeeld

47 Art. 22b Sr is zo geformuleerd dat de combinatiestraf van één dag gevangenisstraf en een taakstraf niet is uitgesloten.

48 Zie hierover eerder Noyon 2017a; zie voor de reactie van de minister op dit artikel *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, 374. De Hoge Raad heeft deze ongemakkelijk aanvoelende praktijk uiteindelijk gefiatteerd (HR 20 februari 2018, *NJ* 2018/219).

49 Zie ook hierover eerder in Noyon 2017a, alwaar wordt geconcludeerd dat het verbod beter kan worden geschrapt. Een andere mogelijkheid zou zijn om in de wet een uitzonderingsbepaling voor bijzondere situaties op te nemen – al kan dan de vraag worden gesteld of het verbod dan nog voldoende om het lijf heeft om te worden gehandhaafd.

50 Zie § 4.6.2.

door in publieke communicatie steeds de wens voor harde bestraffing prominent te positioneren en eventuele redenen voor mildere bestraffing in de schaduw. Het gevaar van dit laatste is immers dat het publiek steeds opnieuw bevestiging vindt in de opinie dat straf misdrijven voorkomen kan – terwijl dit bepaald niet zo duidelijk is.

Een tweede eis die uit de dialoogmetafoor kan worden afgeleid ligt in het verlengde van de voorgaande en houdt in dat op de publieke opinie gericht handelen in beginsel gericht dient te zijn op het voorkomen of beteugelen van emotionele escalatie. Hoewel een dialoog niet altijd rationeel hoeft te zijn, mag wel worden verwacht dat niet wordt meegewerkt aan (verdere) ontsporing van publieke sentimenten over misdaad en straf. Als wordt aangenomen dat de verhitting van het publiek discours in beginsel problematisch is en dat deze verhitting kan worden vergeleken met een geëmotionaliseerde dialoog, waarin de kans vergroot is dat iemand, door emoties bevangen, zichzelf verliest in te radicale uitspraken en beslissingen, mag van deelnemers aan deze dialoog, en dan in het bijzonder de actoren in de strafrechtspleging, worden verwacht dat zij niet bijdragen aan deze emotionalisering. Olie op de golven – en niet op het vuur – is dus het devies. Concreet betekent dit voor deze actoren dat het verinnerlijken van maatschappelijke boosheid aan grenzen moet zijn gebonden.

Al met al komt de laatste toets in het beoordelingskader op het volgende neer. Bij het beoordelen van het op de publieke opinie gerichte handelen moet worden onderzocht welke toekomstige ontwikkelingen in redelijkheid verwacht kunnen worden. Daarbij moet in het bijzonder aandacht zijn voor de mogelijkheid dat met dit handelen toekomstige problemen worden gezaaid: bijvoorbeeld doordat handelen dat nu de publieke opinie kalmeert, juist in de hand werkt dat in de toekomst nieuwe desillusies zullen ontstaan. Daarnaast mag de eis worden gesteld dat het handelen een dialoog tussen goede verstaanders bevordert. Om die reden is hier een taak weggelegd voor actoren in de strafrechtspleging om de publieke opinie niet alleen ter wille te zijn, maar ook tegen te spreken op momenten dat ze uitgaat van een verkeerde voorstelling van zaken. Ten slotte dient de dialoog altijd gericht te zijn op het voorkomen dan wel beteugelen van emotionele escalatie.

## 7.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is een beoordelingskader gepresenteerd waarmee op de publieke opinie gericht handelen van actoren in de strafrechtspleging kan worden beoordeeld. Hiertoe is vooropgesteld dat deze beoordeling moet plaatsvinden tegen de achtergrond van de legitimiteit van de gezagsrelatie tussen publiek en actoren in de strafrechtspleging. Kenmerken van het beoordelingskader zijn verder dat het geschikt moet zijn voor alle actoren in de strafrechtspleging; dat het een balans moet vinden tussen empirische en normatieve gezichtspunten en oog moet hebben voor de dynamische aard

van (legitieme) gezasgrelaties. Daarnaast is het beoordelingskader, gelet op het feit dat niet ten aanzien van alle relevante vragen onderzoek beschikbaar is en *objectief* onderzoek bovendien niet altijd mogelijk is, hoofdzakelijk argumentatief en slechts deels empirisch van aard. Het beoordelingskader schrijft tot slot slechts een beslisschema voor, het bevat geen voorschriften over hoe de verschillende gezichtspunten uiteindelijk tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hiervoor is uiteindelijk immers een niet-argumentatieve, subjectieve weging vereist.

Voor dit beoordelingskader moeten inhoudelijk vijf stappen worden doorlopen. Eerst dienen de in het geding zijnde waarden te worden onderzocht, waarbij het uitgangspunt is dat door middel van een klassiek juridische analyse de synchroniciteit met de axiologische identiteit van de rechtsgemeenschap in beeld moet komen. Vervolgens dient te worden bepaald wat de beoogde consequenties zijn en in hoeverre hiervoor empirische evidentie bestaat, daarna in hoeverre het waarschijnlijk is dat er (bij andere 'deelpublieken') onbedoelde (neven)effecten zullen optreden. De vierde stap schrijft voor dat onder ogen wordt gekomen in hoeverre het op de publieke opinie gerichte handelen primair is gericht op het bevorderen van vertrouwen en in hoeverre het juist beoogt het wantrouwen te faciliteren. Het tweede verdient hier in beginsel de voorkeur. De laatste stap vergt dat wordt onderzocht met welke mogelijke dynamische factoren rekening moet worden gehouden. Daarbij moet niet alleen gekeken worden naar in redelijkheid te verwachten toekomstige ontwikkelingen, maar moet ook, vanuit het perspectief van de 'dialoogmetafoor', worden gewaakt tegen het laten voortduren van onjuiste voorstellingen van zaken en (verdere) emotionele escalatie.

# 8 Eerste gevalstudie: de voorlichtingsdialoog

## 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk en het volgende komen de twee empirische deelstudies aan de orde. Hiervoor wordt de blik gericht op de wijze waarop het OM in dialoog treedt met het publiek.[1] Meer in het bijzonder worden twee beleidswijzigingen onderzocht die het OM heeft aangekondigd in de vijfjarenagenda *Perspectief op 2010*.[2] In dit document, waarin de 'verbinding met de samenleving' als het centrale thema is gepositioneerd,[3] staan de volgende voornemens: het ontwikkelen van 'een actievere voorlichting door het OM dan tot dusver het geval was'[4] en het organiseren van een 'steekproef onder de bevolking', waarmee achterhaald moest worden of burgers het bestaande strafvorderingsbeleid nog als 'redelijk' ervoeren.[5] Beide voornemens zijn in de jaren daarna tot ontwikkeling gekomen en – zoals in de nu volgende twee hoofdstukken zal blijken – in de jaren na 2010 ook niet meer wezenlijk ter discussie gesteld.[6]

In dit hoofdstuk staat de eerste van de twee beleidswijzigingen centraal: de actieve voorlichting over lopende stafzaken. Het zal dus gaan over een thema dat, hoewel wel eens bekritiseerd in de literatuur,[7] tot op heden nog niet systematisch is onderzocht. De beperking tot voorlichting over lopende strafzaken impliceert dat bepaalde vormen van voorlichting buiten het bestek van dit hoofdstuk vallen. Grofweg kan communicatie door het OM worden onderverdeeld in drie typen: opsporingsberichtgeving, waarbij communicatie wordt ingezet om de hulp van het publiek in te roepen;[8]

---

1 Zie over de keuze om deze gevalstudies bij het OM uit te voeren de (toelichting op) de vierde onderzoeksvraag in § 1.3.

2 OM 2006. Zie over dit document ook hiervoor in § 2.2.

3 Zie OM 2006 en vgl. Brouwer (2007b, p. 16) en Groenhuijsen (2007b, p. 1), die de verbinding met de samenleving beiden aanwijzen als 'het centrale thema'.

4 OM 2006, p. 10.

5 OM 2006, p. 22.

6 Een iets breder venster laat zien dat al eerder binnen het OM meer belang werd toegekend aan 'aanvaarding in het maatschappelijk leven' van het eigen beleid (zie 't Hart 1994b, p. 117 en vgl. Muller en Cleiren 2013, o.a. p. 480). Zo bezien past het document *Perspectief op 2010* dus in een langere trend.

7 Zie bijvoorbeeld Stevens 2010; Winkels 2019.

8 Zie over dit type de *Aanwijzing opsporingsberichtgeving*, *Stcrt.* 2017, 66539. Deze aanwijzing is ook van toepassing op berichtgeving waarin de hulp van het publiek wordt ingeroepen bij onderzoeken die geen opsporingsonderzoeken zijn – bijvoorbeeld om informatie te ontvangen die kan helpen rechterlijke beslissingen te executeren.

voorlichting over opsporing en vervolging, oftewel het delen van informatie over strafrechtelijke onderzoeken; en tot slot voorlichting op zaaksoverstijgend niveau, bijvoorbeeld door middel van jaarberichten. De onderhavige gevalstudie heeft betrekking op het tweede type.[9] Uit de beperking tot 'lopende' strafzaken volgt bovendien dat hierbij alleen gekeken zal worden naar voorlichting met actualiteitswaarde.[10]

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Voordat aan het empirisch onderzoek wordt toegekomen, wordt kort de geschiedenis van het voorlichtingsbeleid in kaart gebracht. De met het verschijnen van *Perspectief op 2010* ingezette koerswijziging kan namelijk niet goed worden begrepen als de blik niet eerst wordt gericht op de periode daarvoor. Daarom wordt deze geschiedenis hieronder eerst uiteengezet (§ 8.2). Dit mondt uit in een bespreking van het tijdens het onderzoek vigerend beleidskader voor de voorlichting (§ 8.3). Mede op basis van de eerste twee paragrafen worden daarna de methodologische keuzes voor het empirisch onderzoek verantwoord en toegelicht (§ 8.4). Daarna komt het empirisch onderzoek naar de huidige voorlichtingspraktijk aan bod (§ 8.5 – 8.11), uitmondend in een conclusie (§ 8.12). In een kort naschrift wordt dan, tot slot, nog stilgestaan bij enkele ontwikkelingen na afronding van het empirisch onderzoek (§ 8.13).

## 8.2 De historische ontwikkeling van de voorlichtingspraktijk van het OM

De geschiedenis van de voorlichtingspraktijk van het OM kan in drie perioden worden ingedeeld. Een eerste loopt tot aan 1990 en kenmerkt zich door de afwezigheid van gecentraliseerd mediabeleid. Een begin van een tweede periode wordt gemarkeerd door de *Richtlijn informatieverstrekking en voorlichting media over strafzaken*, waarin voor het eerst landelijk beleid wordt afgekondigd.[11] In deze tweede periode blijft de inhoud van dit beleid echter sterk wisselen: nu eens worden de teugels aangehaald, dan weer laat men ze vieren. Het verschijnen van *Perspectief op 2010* in 2006 doet deze pendulebeweging halthouden: vanaf dan breekt de derde en huidige periode aan, waarin een 'proactief' mediabeleid niet meer werkelijk controversieel is. Hieronder wordt iets uitgebreider op deze drie perioden ingegaan.

9 Al zal gaandeweg blijken dat de scheiding tussen de drie categorieën niet altijd even scherp te maken valt. Zie bijvoorbeeld § 8.10.1 voor situaties waarin vermenging tussen opsporingsberichtgeving en voorlichtingsberichtgeving optreedt.

10 Voorlichting over afgesloten strafzaken – bijvoorbeeld door medewerking van het OM aan documentaires, televisieprogramma's of boeken waarin wordt teruggeblikt op strafzaken uit het verleden – blijft dus in beginsel buiten beschouwing. Maar zie § 8.13.

11 *Stcrt.* 1990, 161.

De eerste schreden in de richting van een dialoog met de media zijn bij het OM zichtbaar vanaf de jaren 70.[12] Uit de spaarzame literatuur over deze periode komt een beeld naar voren van *ad hoc*-voorlichting, afhankelijk van wat men op de verschillende parketten geraden achtte. In de jaren 80 werd op enkele momenten – met name in enkele geruchtmakende zaken – ruimhartig informatie met de media gedeeld,[13] op andere momenten werd een totale mediastop ingesteld.[14] Hoewel van een eenduidige ontwikkeling dus zeker geen sprake was, werd toch schoksgewijs naar een toenemende openstelling bewogen. Dit blijkt ook uit de opkomst van de persofficier: in 1974 werd nog bij wijze van proef een eerste persofficier aangesteld,[15] in 1983 had elk parket er een.[16]

De toenemende externe oriëntatie kan worden verklaard vanuit een aantal juridische en maatschappelijke factoren. Allereerst noopte de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) tot een minder gesloten houding.[17] Deze wet trad per 1 mei 1980 in werking. Persofficieren kregen de opdracht gestalte te geven aan de actieve en passieve informatieverstrekking waar deze wet toe verplichtte.[18] Een tweede factor was een bij de politie gegroeide voorlichtingspraktijk. Deze had in de loop van de jaren 70 en 80 een grote vlucht genomen, ogenschijnlijk zonder dat dit met het OM was afgestemd en zonder dat het OM hierop invloed had gehad.[19] Als gevolg hiervan beschikten de media steeds vaker over informatie uit het beginstadium van een opsporingsonderzoek. Dit leidde enerzijds tot quasi-opsporingsonderzoeken door de media, parallel aan het eigenlijke onderzoek, waardoor het OM werd uitgedaagd te reageren op (onjuiste) berichtgeving die hier de vrucht van was; en anderzijds tot vragen aan het OM over de verdere afhandeling van politieonderzoek.[20]

---

12 Van de Pol 1986, i.h.b. p. 461 e.v.; Maandag 1992, p. 173. Halverwege de jaren zeventig kwam ook een dialoog met het publiek tot stand ter zake van opsporingsberichtgeving, met name door de ontwikkeling van het programma *Opsporing verzocht*. Zie Van de Pol 1986, p. 471-477; Moerman 2016, p. 233-236.

13 Vgl. Van de Pol (1986, p. 497-502) die enkele voorbeelden bespreekt, waaronder de media-aandacht voor het opsporingsonderzoek naar de activiteiten van (leidinggevenden van) Slavenburg's bank. Zie daarover ook Brants 1987.

14 Van de Pol 1986, p. 480 e.v.; Maandag 1992, p. 175-178.

15 Van de Pol 1986, p. 495; Maandag 1992, p. 173; *Stcrt.* 1990, 161, p. 2.

16 Van de Pol 1986, p. 495.

17 Vgl. Van de Pol 1986, p. 514-517 en voor de periode na 1986 Beunders en Muller 2005, i.h.b. p. 124-125. Delen van deze laatste tekst zijn ook afgedrukt in Beunders en Muller 2006.

18 Van de Pol 1986, p. 495-497. Passieve informatieverstrekking is informatieverstrekking op verzoek en wordt geregeld in art. 7 WOB. De plicht tot actieve informatieverstrekking (uit eigen beweging) wordt geregeld in art. 8 WOB.

19 Zo kan althans worden afgeleid uit de – hieronder in de hoofdtekst te bespreken – Richtlijn informatieverstrekking en voorlichting media over strafzaken. In deze richtlijn constateert het OM dat de politie, om 'een eigen profiel en een herkenbaar imago te scheppen en in stand te houden', was begonnen actief het publiek te informeren over het eigen doen en laten. Uit deze formulering lijkt te kunnen worden afgeleid dat het OM zich dit heeft laten overkomen. Zie *Stcrt.* 1990, p. 2.

20 Zie *Stcrt.* 1990, p. 2.

Met de *Richtlijn informatieverstrekking en voorlichting media over strafzaken* uit 1990 lijkt te zijn beoogd op de ontstane situatie een antwoord te formuleren. De richting die daarbij werd gekozen, was niet om de ontstane openheid te reguleren, maar juist om deze te beteugelen. De richtlijn schreef enkele 'algemene gedragslijnen' voor over wanneer wel, wanneer niet en op welke manier voorlichting moest plaatsvinden. Zo werd een 'zakelijke toonzetting' voorgeschreven, evenals een instructie dat in de voorlichting nooit in strafrechtelijk kwalificerende bewoordingen op de schuld vooruit mocht worden gelopen. Daarnaast plaatste de richtlijn de politievoorlichting nadrukkelijk binnen het bereik van artikel 148 Sv en daarmee onder het gezag van het OM, waarmee de regie over de voorlichting in de beginfase van het opsporingsonderzoek werd teruggevorderd.[21] Ook voorzag de richtlijn in een protocol voor de interne besluitvorming. Voorgeschreven werd wanneer de persofficier ruggespraak moest voeren met de hoofdofficier en wanneer de procureur-generaal van het ressortsparket moest worden geconsulteerd.[22] In een snel op de eerste volgende richtlijn uit 1992 werd dit laatste nog nader aangescherpt.[23] Al met al kenden deze eerste schreden in het voorlichtingsbeleid dus een duidelijk restrictieve toonzetting. Toch lijkt het te kort door de bocht te stellen dat het voorlichtingsbeleid uit de eerste helft van de jaren 90 uitsluitend door terughoudendheid werd gekenmerkt. Muller en Beunders schrijven dat in diezelfde periode binnen het OM in toenemende mate aandacht zou zijn voor 'marketing' en 'public relations'.[24] Deze vorm van 'imagopolitiek' werd toen evenwel nog niet bedreven via voorlichting over individuele strafzaken.[25]

Uit het beperkte onderzoek dat is gedaan naar hoe de richtlijnen uit 1990 en 1992 werden ontvangen, kan worden geconcludeerd dat de nieuwe

---

21 Zie *Stcrt.* 1990, p. 2. Maandag (1992, p. 182), citeert de toenmalige deken van de Nederlandse orde van advocaten: 'Wat de richtlijn nu eigenlijk doet is de jarenlang loslopende hond weer aanlijnen. Mijns inziens terecht.' Voor de volledigheid zij hier vermeld dat het hierbij uiteraard alleen gaat om voorlichting over activiteiten die verband houden met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

22 De figuur van ressorts-PG is met de herziening van de wet RO (*Stb.* 1999, 194) uitgestorven, althans binnen het Europees deel van het Koninkrijk. Hiervoor kwamen de hoofdadvocaten-generaal in de plaats, een functie waarvan er door de samenvoeging van de ressortsparketten in 2013 tegenwoordig nog maar één bestaat. Deze heeft in het hedendaags voorlichtingsbeleid van arrondissementsparketten overigens geen rol, de superviserende taak is verschoven naar het College van procureurs-generaal.

23 Waar in 1990 nog 'in de regel kan worden afgezien' van overleg met de hoofdofficier van justitie bij berichtgeving over individuele strafzaken, kan in 1992 'in de regel worden volstaan' met consultatie van de hoofdofficier. Kon deze in 1990 nog in voorkomende gevallen 'desgeraden' de betrokken procureur-generaal consulteren, de richtlijn uit 1992 schrijft voor dat 'de aard van het onderwerp toestemming van de procureur-generaal in het eigen ressort noodzakelijk [kan] maken.' Vgl. *Stcrt.* 1990, 161, p. 2 en (vervolg op) p. 7 en *Stcrt.* 1992, 86, p. 5, waarin de richtlijn de iets aangepaste naam *Richtlijn informatieverstrekking strafzaken aan media door politie en openbaar ministerie* draagt. Voor het overige bevat deze richtlijn geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van die uit 1990.

24 Beunders en Muller 2005, p. 94.

25 Maar slechts op zaaksoverstijgend niveau. Dus bijvoorbeeld via jaarberichten of periodieke persmomenten (vgl. § 8.1).

geslotenheid bepaald niet in goede aarde viel bij de Nederlandse journalisten.[26] Het bleek voor het OM ook niet lang vol te houden. Muller en Beunders schrijven dat het verlangen naar goede pers binnen het OM naarmate de jaren 90 vorderden steeds sterker werd, hetgeen zij met name verklaren vanuit het gedeukte imago ten gevolge van de IRT-affaire. Dat zou in elk geval verklaren waarom juist in enkele geruchtmakende strafzaken tegen spilfiguren uit de georganiseerde criminaliteit het OM de verleiding niet meer kon weerstaan om resultaten uit het opsporingsonderzoek buiten de rechtszaal om met het publiek te delen – toen nog in weerwil van het geldend beleidskader.[27] Een tweede factor die maakte dat het restrictieve beleid op de schop ging, lijkt te zijn geweest dat men binnen het OM niet steeds tevreden was over de wijze waarop de geslotenheid uitwerkte. Op basis van correspondentie met enkele OM-medewerkers stellen Muller en Beunders dat in enkele zaken waarin men een restrictief mediabeleid wel had volgehouden, dit uiteindelijk slecht was bevallen.[28] Achteraf meende men – althans de pencontacten van deze auteurs – dat een vroegtijdig verstrekken van informatie maatschappelijke onrust in de kiem had kunnen smoren, terwijl het stug volhouden dat bij het publiek levende misverstanden pas ter zitting ontzenuwd behoorden te worden die onrust onnodig lang had laten voortwoekeren.[29]

In lijn met de opschuivende praktijk corrigeerde een in 1998 gepubliceerde *Richtlijn voorlichting opsporing en vervolging* de restrictieve beleidslijn uit de richtlijnen uit 1990 en 1992.[30] Deze richtlijn introduceerde het beginsel 'openbaar, tenzij…'. Ook werd hierin aangekondigd dat het OM 'vaker actief naar buiten zal treden'.[31] Tegelijkertijd bevatte deze richtlijn voor het eerst – en, zo zou later blijken, voor het laatst – de instructie dat het OM, wanneer het een aanhouding meldde, niet alleen zou moeten wegblijven van strafrechtelijk kwalificerende termen, maar ook steeds zou moeten benadrukken dat de aangehouden persoon nog slechts verdachte was en een oordeel over de schuld aan de rechter is. Als reden voor de nieuwe openheid werd opmerkelijk genoeg geen voortschrijdend inzicht of aansluiting bij een zich reeds in die richting ontwikkelde praktijk aangevoerd. In plaats daarvan werd het argument ingeroepen dat de – in de tussenliggende

---

26 Het werd bijvoorbeeld als aanleiding opgevoerd voor het opzeggen van een overlegorgaan tussen politie, justitie, de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en het Genootschap van Hoofdredacteuren door de twee laatstgenoemde instanties. Zie Beunders en Muller 2005, p. 137. Zie ook Maandag (1992), zelf journalist, voor zijn impressies.

27 In dit verband besteden Beunders en Muller (2005, p. 98-102), aandacht aan het 'Hakkelaar-proces'.

28 Beunders en Muller (2005) geven niet veel inzicht in hun methoden van onderzoek, maar verwijzen in voetnoten naar – zo lijkt het – mailwisselingen met diverse OM-medewerkers.

29 Zie Beunders en Muller 2005 voor voorbeelden: op p. 116 (Meindert Tjoelker) en op p. 118-120 (Marianne Vaatstra, in het bijzonder het gerucht over het niet-onderzoeken van het asielzoekerscentrum).

30 *Stcrt*. 1998, 17, p. 52.

31 *Stcrt*. 1998, 17, p. 52.

periode onveranderde – verplichting tot actieve informatieverschaffing van artikel 8 WOB dit zou vergen.[32]

Dit argument zou echter niet verhinderen dat de nieuwe openheid maar tot 2002 zou duren. In 2002 verving het OM de richtlijn uit 1998 door de *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging*, waarin de toonzetting weer aanmerkelijk terughoudender is.[33] Hoewel de inleidende uitgangspunten ogenschijnlijk ongemoeid worden gelaten – zo laat het OM het adagium 'openbaar, tenzij' in stand – blijft in de rest van de tekst weinig heel van de voornemens uit 1998. Voorlichting zal 'vaak (…) passieve verstrekking zijn', slechts 'soms [kan] het geboden zijn dat het OM in een zaak actief naar buiten treedt'.[34] Informatieverstrekking die herleidbaar zou kunnen zijn tot de verdachte wordt uitgesloten. Een aanzienlijke breuk met het verleden is voorts dat in geruchtmakende zaken de aanhouding van een verdachte 'in principe' pas na een besluit tot gevangenhouding door de raadkamer – dus in de regel pas na twee weken – mag worden gemeld.[35] Dit verklaart wellicht dat men er geen kwaad in zag het voorschrift te laten vallen dat bij het communiceren van de aanhouding steeds moest worden benadrukt dat schuldvaststelling eerst aan de rechter is.

De argumentatie die het OM in 2002 aanvoerde om het roer om te gooien steunde hoofdzakelijk op veranderingen in wetgeving. De in 2001 van kracht geworden Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de in het kielzog daarvan gewijzigde WOB, [36] zouden volgens het OM tot deze aanpassingen dwingen.[37] Deze argumentatie werd niet door iedereen overtuigend geacht en het nieuwe restrictieve beleid ontmoette veel kritiek. Volgens Van de Pol berustte het op een onjuiste uitleg van de Wbp en de WOB. Hij leek ook niet te geloven dat dit de oprechte motieven waren, want stelde dat deze wetswijzigingen 'min of meer [zijn] aangegrepen om de klok terug te zetten'.[38] Ook Muller en Beunders meenden dat in werkelijkheid iets anders speelde. Volgens hen waren het opnieuw geruchtmakende zaken – maar dan zaken waarin openheid achteraf juist negatief geëvalueerd werd – die het OM tot de overtuiging hadden gebracht dat het weer 'op slot' zou moeten.[39]

Achteraf kan de geslotenheid in de jaren na 2002 als een – in elk geval vooralsnog – laatste gesloten episode worden beschouwd. De opgelegde 'zwijgcultuur' stuitte op weerstand onder zowel journalisten als

32 *Stcrt.* 1998, 17, p. 52.
33 *Stcrt.* 2002, 140, p. 16.
34 *Stcrt.* 2002, 140, p. 16.
35 *Stcrt.* 2002, 140, p. 16. Zie hierover ook Lindeman 2017, p. 90. Indien een verdachte al voor die tijd op vrije voeten wordt gesteld, schijft de aanwijzing voor dat hooguit passief – dus op vragen van journalisten – het aantal aanhoudingen wordt genoemd maar gegevens over de verdachte of de verdenking niet worden verstrekt.
36 *Stb.* 2000, 302.
37 *Stcrt.* 2002, 140.
38 Van de Pol 2007, p. 47.
39 Aldus Beunders en Muller 2005, p. 122-125.

OM-medewerkers.[40] In 2006 keerde het OM alweer op zijn schreden terug. In het meerjarenplan *Perspectief op 2010* erkent het allereerst dat van het op papier nog altijd beleden beginsel 'openbaar, tenzij', in de praktijk weinig meer terechtkwam.[41] Daarna stelt het dat 'het OM (…) hierin een andere koers [wil] gaan varen (…) Aan de samenleving zal (…) uitgebreider en sneller uitleg moeten worden gegeven over misdrijven die onderwerp vormen van publieke discussie.' Met enig gevoel voor overdrijving wordt geconcludeerd: 'het OM heeft niets te verbergen en mag niets verbergen'[42]. Bij diverse gelegenheden toonde de nieuwe voorzitter van het College van procureurs-generaal zich groot voorstander van een meer open houding.[43]

De in *Perspectief op 2010* beloofde glasnost werd geconcretiseerd in een nieuwe *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging*, die werd gepubliceerd in 2007.[44] Deze aanwijzing voorziet onder meer in een duidelijker afbakening tussen politie- en OM-voorlichting.[45] De nieuwe lijn is dat tot het moment van voorgeleiding aan de rechter-commissaris de woordvoering bij de politie 'ligt' en pas daarna naar het OM verschuift, al blijft het uitgangspunt dat het OM ten volle verantwoordelijk is voor de inhoud van de voorlichting.[46] Dit overigens zonder artikel 148 Sv nog te noemen – hetgeen een voorbeeld is van de veel minder in juridisch jargon geformuleerde tekst van deze nieuwe aanwijzing. Enigszins terloops wordt zo ook het moment waarop actief gecommuniceerd wordt vervroegd. Het uitgangspunt dat dit pas na de beslissing van de raadkamer kan, wordt hiermee immers verlaten.[47] Aan de hand van enkele voorbeelden wordt in een bijlage bij de aanwijzing vervolgens geïllustreerd hoe de voorlichting er verder uit moet komen te zien. Hieruit volgt dat enkele categorieën informatie – zoals de nationaliteit van een verdachte – die in de aanwijzing uit

40 Zie met name p. 136, in Beunders en Muller 2005. Zij komen tot deze conclusie op basis van correspondentie met OM-medewerkers en journalisten, zie daarover eerder voetnoot 28.

41 OM 2006, p. 10.

42 OM 2006, p. 10.

43 Vgl. bijvoorbeeld toespraken met de titel 'Zwijgen is zilver, spreken is goud', waarin toenmalig voorzitter Brouwer de nieuwswaardige en emotieopwekkende aard van het strafrecht omarmde, zie Van de Pol 2007, p. 48.

44 *Stcrt*. 2007, 202, p. 28.

45 In de Aanwijzing uit 2002 stond nog dat de overgang van politie naar OM 'verschilt per parket', zie *Stcrt* 2002, 140.

46 De Aanwijzing zegt voorts dat in 'geruchtmakende' zaken politie en OM 'samen optrekken'. Wanneer een zaak precies 'geruchtmakend' is wordt dan weer niet echt uitgewerkt, volstaan wordt met de omschrijving dat dit het geval kan zijn doordat betrokken personen 'om een of andere reden in het oog springen' of omdat de zaak 'in ernstige mate van de dagelijkse praktijk afwijkt'. Waar de grens ligt tussen gewone mediavoorlichting – waarbij immers altijd al sprake zal zijn van zaken die om een of andere reden in het oog van de media springen – en voorlichting over 'geruchtmakende' zaken, blijft zo onduidelijk.

47 Met de heropening van de mogelijkheid dit reeds in dit stadium te melden, keert echter niet de instructie terug hierbij ook steeds te vermelden dat schuldvaststelling eerst aan de rechter is.

2002 nog 'in beginsel niet' zouden worden gedeeld, nu wel – althans onder omstandigheden – mogen worden verstrekt, bijvoorbeeld om een onjuist beeld in de media te corrigeren. De voorbeelden die het OM in een bijlage bij de aanwijzing geeft zijn overigens niet klip en klaar, waardoor nog altijd niet heel duidelijk is wat het OM in het vervolg wil gaan delen.[48] Heel groot hoeven de verschillen in de praktijk bovendien niet te zijn, het uitgangspunt 'in beginsel niet' hoeft in de praktische toepassing immers niet anders uit te werken dan 'wel, mits vanwege een goede reden'.

Het is dan ook vooral de toon die de muziek maakt in de nieuwe aanwijzing. Bespiegelingen over de verhouding tussen de WOB en de Wbp zijn, in vergelijking met de Aanwijzing uit 2002, ondergebracht in een gemarginaliseerd 'juridisch kader', terwijl beschouwingen over het 'vertrouwen van de burger in OM en politie' en de wenselijkheid van een 'open communicatie' veel prominenter zijn gepositioneerd.[49] Bovendien klinkt in alles door dat het OM in de startblokken wordt gezet de voorlichting grondig en grootschalig te organiseren. Zo vallen uitgebreide verhandelingen over op te starten (interne) overlegstructuren te lezen,[50] net als een nauwkeurig omschreven protocol waarin geregeld wordt wanneer de voorlichting moet worden gevoerd door persofficieren en onder welke omstandigheden voorlichting door – onder anderen – woordvoerders, zaaksofficieren of de hoofdofficier kan plaatsvinden. Intussen blijft de nagestreefde 'open communicatie' wel aan grenzen gebonden. Net als in *Perspectief op 2010*, waarin stond dat het 'sleutelbegrip' de 'zakelijke toelichting' is,[51] schrijft de Aanwijzing uit 2007 meermaals een 'zakelijke toonzetting' en 'open communicatie' voor en verklaart het expliciet dat 'spindoctoring' niet 'past (…) binnen het communicatiebeleid.'[52] Wel komt – om niet geëxpliciteerde redenen – in deze aanwijzing voor het eerst het voorschrift te vervallen dat het OM zich niet in strafrechtelijk kwalificerende termen over een verdachte uitlaat.

De aanwijzing uit 2007 is in 2012 vervangen door een nieuwe *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging*. Deze aanwijzing houdt ten opzichte van haar voorloper uit 2007 weliswaar enkele veranderingen in, maar stelt

48 Zo schrijft de aanwijzing voor dat onjuiste berichtgeving over 'Marokkaanse jongeren' zou moeten worden gecorrigeerd indien de betrokken verdachten de Nederlandse nationaliteit zouden hebben ('voorbeeld 1'). Over wat zou moeten worden gedaan bij de in de praktijk juist bij deze groep veel voorkomende situatie van een dubbele nationaliteit – in welk geval berichtgeving over 'Marokkaanse jongeren' niet onjuist maar wel onvolledig is – wordt dan weer geen instructie gegeven.

49 *Stcrt.* 2007, 202, p. 28.

50 Nieuw is bijvoorbeeld het voorschrift dat er overleg plaatsvindt tussen voorlichters van het OM en voorlichters van andere actoren binnen de 'driehoek' – waarmee de Aanwijzing overigens verder rijkt dan waar het OM zelf over gaat.

51 OM 2006, p. 10.

52 In een voetnoot definieert de Aanwijzing *spindoctoring* als 'de waarheid zó brengen dat je hem als het ware "spint": verdraait op een manier die voor jou het voordeligst is, m.a.w. spindoctoring is een bepaalde manier van duiding geven aan een bericht'. Zie *Stcrt.* 2007, 202, p. 28.

de aard van het voorlichtingsbeleid niet meer wezenlijk ter discussie.[53] De voornaamste aanleiding voor een geactualiseerde aanwijzing lijkt de opkomst van sociale media en een dieper besef van het karakter van het internet te zijn geweest.[54] Geëxpliciteerd wordt dat het OM een verantwoordelijkheid heeft voor 'hoge normen van zorgvuldigheid', mede 'vanwege het permanente karakter van internet, waarop elke berichtgeving uiteindelijk terechtkomt.'[55] Omdat de aanwijzing uit 2012 het geldend beleidskader bood ten tijde van het empirisch onderzoek, wordt op de tekst van dit document in de hiernavolgende paragraaf nog dieper ingegaan.[56]

De hierboven beschreven ontwikkeling is samengevat in tabel 8.1. Wanneer iets meer afstand tot die tabel wordt genomen, kan de ontwikkeling van het voorlichtingsbeleid van het OM worden samengevatt in drie perioden. Een eerste periode (tot 1990) waarin centraal beleid ontbrak, een tweede waarin sprake was van steeds wisselend beleid (tot 2007) en tot slot de huidige periode, waarin de discussie in het voordeel van openbaarheid lijkt te zijn beslecht. Bij dit alles moeten wel enkele kanttekeningen geplaatst worden: de beleidsdocumenten – eerst richtlijnen en later aanwijzingen geheten – leggen wisselende accenten en niet steeds is duidelijk wat het lot is van een voornemen dat in een eerder document nog met de nodige omhaal van woorden werd aangekondigd maar waarover in een volgend document wordt gezwegen. Misschien was het voorschrift vervallen, misschien was het zo vanzelfsprekend geworden dat niemand er kwaad in zag de overweging te schrappen. Een volgende complicatie is dat niet altijd even duidelijk is wat in een beleidsdocument prescriptief en wat descriptief is bedoeld. Soms beoogt een beleidsdocument duidelijk een breuk met een eerdere praktijk te markeren – de aanwijzingen uit 1990, 2002 en 2007 zijn hiervan de meest in het oog springende voorbeelden – maar het komt ook voor dat een beleidsdocument vooral geschreven lijkt te zijn om een zich reeds ontwikkelde praktijk als het ware te codificeren. Van dit laatste lijkt de Aanwijzing uit 2012 het beste voorbeeld. Van belang bij dit alles is dat dergelijke beleidsdocumenten natuurlijk nooit een (volledig) beeld geven van de empirische realiteit.

---

53 *Stcrt.* 2012, 8161.

54 In een eerder stadium was het OM al begonnen met *Twitter*. Het *Jaarbericht 2010* verklapt het bestaan van een beleidslijn voor de inzet van sociale media als *Twitter* per december 2010. 'Twitter past bij communicatie OM', maar de 'afspraak' is dat alleen 'zakelijk' zal worden getwitterd.

55 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 2.

56 Na afloop van het empirisch onderzoek, in september 2020 zag een nieuwe *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging* het licht (*Strcrt.* 2020, 44879). Aan het eind van dit hoofdstuk, in paragraaf 8.13, wordt nog kort stilgestaan bij de veranderingen in deze aanwijzing en aan wat dit mogelijk betekent voor de voorlichtingspraktijk.

*Tabel 8.1: veranderingen in voorlichtingsbeleid OM*

| Jaar | Bron | Juridisch kader | Belangrijkste actoren voorlichting | Interne regievoering | Externe regievoering (politie, bestuur) | Toonzetting | Strekking & sleutelbegrippen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tot 1990 | Geen beleid | - | - | - | - | - | Geleidelijke maar schoksgewijze openstelling |
| 1990 | *Stcrt.* 1990, 161 | WOB | Persofficier | Persofficier centraal, consultatie hoofdofficier en soms arrondissements-PG voorgeschreven | Gezag over politie ex art 148 Sv uitgangspunt. | Restrictief | Voor het eerst centraal beleid; aanscherping; introductie interne en externe regiestructuur |
| 1992 | *Stcrt.* 1992, 86 | WOB | Persofficier | Arrondissements-PG sneller betrokken | *Onveranderd t.o.v. 1990* | Restrictief | Aanscherping interne regiestructuur |
| 1998 | *Stcrt.* 1998, 17 | WOB | Persofficier | *Onveranderd t.o.v. 1992* | *Onveranderd t.o.v. 1992* | Open | Introductie beginsel 'openbaar, tenzij' |
| 2002 | *Stcrt.* 2002, 140 | WOB & Wbp | Voorlichters & persofficier | Voorschrift voor werkwijze op parket: met hoofdofficier, persofficier en voorlichters | Art. 148 Sv nog steeds uitgangspunt, maar praktijk 'verschilt per parket' | Restrictief | Uitholling beginsel 'openbaar, tenzij…' |
| 2007 | *Stcrt.* 2007, 202 | WOB & Wbp | Voorlichters & persofficier | *Onveranderd t.o.v. 2002* | Art. 148 geschrapt, maar verantwoordelijkheid OM blijft uitgangspunt. Voor het eerst ook aandacht voor overleg met voorlichters gemeente. | Open | Herleving streven naar daadwerkelijke openbaarheid; nadruk op herwinnen vertrouwen van de samenleving |
| 2012 | *Stcrt.* 2012, 8161 | WOB & Wbp | Voorlichters & persofficier | Onder omstandigheden afstemming met PaG weer voorgeschreven | *Onveranderd t.o.v. 2007* | Open | Voor het eerst aandacht voor internet en sociale media in richtlijn |

## 8.3 Het geldend beleidskader tijdens het empirisch onderzoek

In de vorige paragraaf is de historische ontwikkeling beschreven die tot een voorlopig einde kwam met de *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging* van 2012. Omdat deze aanwijzing het geldend beleidskader bood ten tijde van het empirisch onderzoek wordt hieronder nog iets uitgebreider op de inhoud van deze aanwijzing ingegaan. In het vervolg van deze studie zal ook steeds wanneer over de Aanwijzing voorlichting wordt gesproken, deze aanwijzing worden bedoeld.

Wie zoekt naar harde grenzen aan wat wel mag en wat niet mag, zal er in deze Aanwijzing voorlichting weinig vinden. Het document schetst veel uitgangspunten maar ook veel mogelijkheden daarvan af te wijken en dus per saldo vooral veel discretionaire ruimte. De enige twee grenzen die worden gesteld aan de voorlichting zijn het 'onderzoeksbelang' en de 'privacy van betrokkenen.'[57] Dit laatste wordt nader uitgewerkt aan de hand van de Wbp. Relatief streng is de Aanwijzing voorlichting voor wat betreft het verstrekken van informatie over een aangehouden verdachte. Geslacht, leeftijd en woonplaats is de enige informatie die steeds mag worden verstrekt. Zijn godsdienst, levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven en lidmaatschap van een vakvereniging mogen openbaar gemaakt worden 'indien de verstrekking kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer.'[58] Wanneer dit zoal het geval is, vermeldt de aanwijzing niet. Het beroep en de nationaliteit van een verdachte mogen in beginsel niet worden gemeld, maar ook op dit uitgangspunt kan een uitzondering gemaakt worden: namelijk dan wanneer een verband bestaat met het delict of, in het geval van de nationaliteit ook, gezien 'de impact van het delict op de samenleving'.[59] Dit houdt overigens allemaal geen wijziging in ten opzichte van de aanwijzing uit 2006. Voor het verstrekken van gegevens over andere bij het strafproces betrokkenen – getuigen, slachtoffers en nabestaanden – schrijft de Aanwijzing voorlichting niets anders voor dan dat steeds een belangenafweging moet plaatsvinden 'tussen het belang van openbaarheid en het belang van deze betrokken partijen.'[60]

Ook voor wat betreft de institutionele taakverdeling tussen wat aan de politie of de gerechten wordt overgelaten en wat het OM zelf doet, alsmede over de momenten waarop voorlichting plaatsvindt, laat de Aanwijzing voorlichting alle ruimte. Vanaf de voorgeleiding van een verdachte aan de rechter-commissaris is het OM de eerst aangewezene voor de voorlichting, maar ook dan 'kan er (…) nog steeds een belangrijke rol voor de politie weggelegd zijn in de communicatie met de pers.' Beslissingen van de rechtbank behoren volgens de Aanwijzing 'formeel' door de rechtbank te

57 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 2.
58 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 3.
59 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 3.
60 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 4.

worden gemeld, 'maar in de praktijk is het vaak het OM dat de feitelijke beslissing desgevraagd aan de pers meldt.'[61] Op welk moment in het strafrechtelijk onderzoek het OM precies het zwaartepunt van de voorlichtingsactiviteiten ziet – bijvoorbeeld bij de aanhouding, op een ander moment in het voorbereidend onderzoek, ter zitting of pas na de einduitspraak – zwijgt de tekst van de Aanwijzing voorlichting. De aanwijzing stelt dat melding 'kan' worden gemaakt van een aanhouding, een toelichting 'kan' worden gegeven op een vordering tot voorlopige hechtenis en melding 'kan' worden gemaakt van een afdoeningsbeslissing. Het geven van een toelichting op het requisitoir is volgens de aanwijzing zelfs 'vanzelfsprekend'. Maar niks moet en nergens staat welk moment de voorkeur geniet.[62]

Enkele concrete aanpassingen ten opzichte van de vorige aanwijzingen springen nog wel in het oog. De aansporing voor een 'zakelijke toonzetting' is uit de Aanwijzing geschrapt, evenals de instructie dat het OM zich niet mag inlaten met '*spindoctoring*'. Ook is nieuw dat bij het maken van keuzes in welke zaken door de voorlichting worden uitgelicht (voor zich spreekt dat dit niet bij alle zaken kan gebeuren), niet alleen de 'maatschappelijke onrust' die een zaak teweegbrengt of kan brengen leidend is, maar ook de samenhang tussen 'beleid en praktijk' een rol mag spelen.[63] Hiermee wil het OM bevorderen dat 'de burger' in staat gesteld wordt zich een 'adequaat beeld' te vormen van het beleid van het OM;[64] op deze manier moeten ook 'landelijke en lokale beleidsprioriteiten' aan de hand van concrete strafzaken worden geïllustreerd.[65] Eén van die prioriteiten wordt nog aan een bijzonder regime onderworpen: het OM draagt zichzelf op de afdoening van strafzaken waarin sprake is van agressie of geweld tegen een functionaris met een publieke taak (binnen de muren van het OM aangeduid als 'VPT-criminaliteit'[66]) 'actief' te melden.

Ook ziet een nieuwe procedure het licht: onder omstandigheden mag het OM aan journalisten die daarom verzoeken geanonimiseerde tenlasteleggingen versturen, voorafgaand aan een zitting.[67] Als laatste inhoudelijke wijziging valt op dat de hiërarchische lijn weer iets lijkt te worden aangetrokken. 'Maatschappelijk gevoelige zaken die grote belangstelling kunnen ondervinden', moeten nu ook gemeld worden aan de persvoorlichter van

61 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 5.
62 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 7.
63 Referenties aan 'maatschappelijke onrust' komen in de Aanwijzing voorlichting uit 2007 weliswaar niet voor, maar hieraan moet waarschijnlijk geen betekenis worden toegekend. Aangenomen mag worden dat dit ook in 2007 al een centrale rol speelde bij het wel of niet kiezen voor (actieve) persvoorlichting.
64 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 2. Zie hierover ook Lindeman 2017, p. 91.
65 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 2. Zie hierover ook Lindeman 2017, p. 91.
66 Een afkorting die staat voor 'veilige publieke taak'. Zie hierover nader § 8.10.1.
67 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 6. De Aanwijzing voorlichting overweegt dat er een praktijk is gegroeid waarin 'de Rechtspraak' zittingslijsten ter inzage legt. 'Als een journalist naar aanleiding van informatie uit de zittingslijsten om de tenlastelegging van een concrete verdachte verzoekt, kan het OM (…) de geanonimiseerde tenlastelegging aan de journalist mailen.'

het Parket-Generaal. Voor beide veranderingen in de aanwijzing geldt echter dat onduidelijk is in hoeverre dit ook voor die tijd al praktijk was, of dat werkelijk nieuw beleid wordt afgekondigd. Voor het overige bevat de nieuwe Aanwijzing voorlichting nog enkele wijzigingen die als cosmetisch kunnen worden beschouwd. Zo wordt de voorlichting in de sleutel geplaatst van de slagzin die een jaar eerder in *Perspectief op 2015*[68] al was geïntroduceerd: het streven naar een 'zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM'.[69]

Wanneer de balans wordt opgemaakt en gezocht wordt naar een antwoord op de vraag hoe de Aanwijzing voorlichting uit 2012 zich verhoudt tot haar voorgangers, is wellicht het eerste wat opvalt dat het pleit hierin lijkt te zijn beslecht ten gunste van een relatief open voorlichtingsbeleid. Wanneer deze aanwijzing vervolgens wordt vergeleken met de Richtlijn voorlichting uit 1998 en de Aanwijzing voorlichting uit 2007 – de twee andere die een duidelijk open toonzetting kenden – kan worden geconcludeerd dat in de Aanwijzing voorlichting uit 2012 vrijwel geen sprake is van instructienormen die een tegenwicht kunnen bieden aan (te) voortvarende voorlichting. De norm dat het OM zich onthoudt van in strafrechtelijke zin kwalificerende bewoordingen valt niet in de Aanwijzing 2012 terug te vinden, net zomin als een instructie dat in de voorlichting moet worden benadrukt dat een uiteindelijk oordeel over de schuld aan de rechter is. Ditzelfde geldt voor de norm dat voorlichting een zakelijke toonzetting kent en geen sprake zal zijn van *spindoctoring*, normen die ten opzichte van de aanwijzing uit 2007 zijn komen te vervallen. Door het ontbreken van een dergelijk complement is deze Aanwijzing ten opzichte van haar voorgangers relatief eenzijdig.

Al met al maakt de Aanwijzing voorlichting veel mogelijk, maar ze schept weinig duidelijkheid en stelt vooral weinig grenzen. Aldus laat de Aanwijzing voorlichting de precieze gang van zaken over aan de praktijk. Dit onderstreept opnieuw de potentiële meerwaarde van empirisch onderzoek.

## 8.4. Methodologische verantwoording

Bij aanvang van het empirisch onderzoek naar de voorlichtingspraktijk van het OM stuurden twee doelen de keuzes voor welke methoden van onderzoek zouden worden gebruikt. Eerst moest de voorlichtingspraktijk

68 Dit document was de opvolger van het vijfjarenplan *Perspectief op 2010*. Nadien is deze vorm van beleidsontwikkeling verlaten. Tijdens de looptijd van het onderzoek circuleerde nog wel een – niet gepubliceerd – document dat de naam *OM2020* droeg en werd op het Parket-Generaal gewerkt aan een beleidsplan met de werktitel *Perspectief op 2022.* Dit document was op het moment van afronding van dit onderzoek nog niet verschenen.

69 Reeds in dat document werd het 'zichtbaar' maken van het OM in verband gebracht met het bestendigen van de lopende 'communicatie met de samenleving.', Zie OM 2011, p. 8. In de nieuwe Aanwijzing voorlichting keert dit binnen het OM *en vogue* geraakte woord enkele malen terug.

in beeld worden gebracht, vervolgens zou het daaruit naar voren komende beeld gerelateerd moeten kunnen worden aan het beoordelingskader. Het tweede doel werpt zijn schaduw vooruit in die zin dat het van betekenis is voor de wijze waarop aan het eerste doel invulling moet worden gegeven: om de praktijk te kunnen evalueren is een rijke, 'dikke' beschrijving van de praktijk nodig. Tegen deze achtergrond is als raamwerk voor het empirisch onderzoek gekozen voor de open benadering van de gevalstudie. Die keuze wordt hieronder eerst verantwoord (§ 8.4.1). In een volgende paragraaf worden de technieken van onderzoek besproken (§ 8.4.2). Daarna is aandacht voor de manier waarop de verzamelde data zijn geregistreerd en geanalyseerd (§ 8.4.3). In een afzonderlijke paragraaf wordt vervolgens gereflecteerd op de gehanteerde methodologie en hieraan inherente bedreigingen voor de kwaliteit van het onderzoek (§ 8.4.4). Mede in het licht van deze reflecties is tegen het einde van de dataverzameling besloten tot het organiseren van twee focusgroepen. In een aparte paragraaf wordt die keuze beargumenteerd en de wijze van uitvoering uiteengezet (§ 8.4.5). Deze methodologische verantwoording wordt afgesloten met een paragraaf over de wijze van opslag van de data en het aan dit onderzoek verbonden *Datamanagementplan* (§ 8.4.6).

### 8.4.1 De methode van onderzoek: de gevalstudie

Kenmerkend voor de methode van de gevalstudie is dat diverse technieken van dataverzameling worden gecombineerd, waarbij de keuze voor welke technieken wanneer worden ingezet afhankelijk is van het 'geval' – dus het verschijnsel, de collectiviteit of organisatie – dat wordt bestudeerd.[70] De drie meest gebruikte technieken zijn documentanalyse, interviews en observaties.[71] Daardoor vertoont het archetype van de gevalstudie enige overlap met de methode participerende observatie. Kenmerkend voor deze methode worden immers de technieken observeren, interviewen, luisteren 'naar wat gezegd wordt' en documentanalyse genoemd.[72] Typerend voor zowel de gevalstudie als participerende observatie is daarnaast dat niet op voorhand wordt beperkt tot een select aantal technieken, maar dat gaandeweg het onderzoek, afhankelijk van wat op het pad komt, besloten wordt welke techniek wanneer aangewezen is.[73]

Een aantal argumenten maakte dat voor de onderhavige thematiek de open benadering van een gevalstudie aangewezen was en dat het voorts voor de hand lag om bij de aanvang van deze gevalstudie de methodologische invulling te modelleren naar de technieken die ook eigen zijn aan

70 Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 162.
71 Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 180.
72 Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 274; Simon Thomas 2019, p. 2.
73 Vgl. de passage over de flexibiliteit van de gevalstudie in Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 163 en ten aanzien van de participerende observatie Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 282.

de participerende observatie. Ten eerste is tot nog toe weinig bekend over de voorlichtingspraktijk van het OM.[74] Er bestaat geen eerder empirisch onderzoek, waardoor het moeilijk was vooraf concrete verwachtingen te formuleren die zouden kunnen worden getoetst. Een open benadering leent zich goed voor zo'n onontgonnen onderzoeksveld.[75] Een argument dat in het verlengde hiervan ligt is dat de catalogus van technieken die de methode van de participerende observatie biedt, bij uitstek geschikt is voor wat wel wordt aangeduid als *thick desciption:* het nauwgezet, gedetailleerd in kaart brengen van een bepaalde praktijk.[76] Dit sluit goed aan bij het doel het empirisch onderzoek zo vorm te geven dat naderhand analyse en evaluatie mogelijk is. Een volgend argument is dat door de combinatie van technieken tal van mogelijkheden tot triangulatie en daarmee tot het verifiëren en falsificeren van gegevens ontstaan.[77] Hierdoor kan een hoge mate van interne validiteit worden verkregen. Het nadeel dat typisch kleeft aan dit type onderzoek – een beperkte externe validiteit – kan bovendien worden gerelativeerd omdat het in dit onderzoek om een relatief kleine onderzoekspopulatie gaat en niet beoogd wordt om uitspraken te doen die gegeneraliseerd kunnen worden naar – bijvoorbeeld – andere actoren in de strafrechtspleging.

Om deze redenen is voor het doel van deze gevalstudie toestemming verzocht voor het uitvoeren van participerend-observatieonderzoek bij de voorlichtingsafdelingen van het OM. Hiervoor is door het College van procureurs-generaal in de zomer van 2018 toestemming gegeven. Vanuit het Parket-Generaal zijn daarop vijf arrondissementsparketten benaderd, waarvan drie parketten hebben aangegeven aan dit onderzoek te willen meewerken.[78] Mede om het risico op (zelf)selectie dat uit deze gang van zaken volgt te ondervangen, is ook enig onderzoek verricht op het Parket-Generaal (waarover hieronder meer).[79]

### 8.4.2 Technieken van onderzoek en bronnen van informatie

Tijdens de uitvoering van deze gevalstudie zijn uiteindelijk meerdere technieken gecombineerd. Op twee van de drie parketten is gedurende zes

74 Voor de voorlichtingspraktijk is zijdelings enige aandacht in Lindeman 2017, p. 153-156.

75 Vgl. Zaitch, Mortelmans en Decorte (2017, p. 279), die hierin een reden zien om voor participerend observatie-onderzoek te kiezen.

76 Zie bijv. Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 181, voor de gevalstudie en Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 259, voor de participerende observatie.

77 Vgl. Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 283.

78 Twee van de door het Parket-Generaal benaderde parketten hadden geen interesse in medewerking. In het toestemmingsverzoek is gevraagd om onderzoek te mogen verrichten op drie – in overleg te bepalen – arrondissementsparketten.

79 Op het PaG werd bevestiging gevonden voor wat uit het onderzoek op de drie parketten al waarschijnlijk had geleken: de voorlichting kenmerkt zich door een hoge mate van vrijheid en improvisatie (zie uitgebreider in het vervolg van dit hoofdstuk). Dit relativeert het risico van selectie: ook als op niet onderzochte parketten weer (net) iets anders invulling wordt gegeven aan die vrijheid, doet dat aan deze conclusie immers niets af.

maanden in beginsel wekelijks verbleven, op het derde parket minder regelmatig. Omdat al snel bleek dat de persvoorlichter de centrale figuur is in de persvoorlichting is ervoor gekozen om tijdens het onderzoek in de eerste plaats de persvoorlichters te volgen.[80] Op elk van de drie onderzochte parketten werkten er hiervan twee. Verspreid over de onderzoeksperiode zijn in totaal 53 semigestructureerde interviews afgenomen met deze persvoorlichters, 13 keer zijn zij gevolgd bij hun activiteiten tijdens en rondom een strafzitting. Tijdens al deze activiteiten vond ook interactie plaats tussen persvoorlichters en andere relevante actoren: op de kamers van persvoorlichters kwamen (pers)officieren van justitie, leden van de parketleiding en andere medewerkers binnen, ging de telefoon, werden persberichten en tweets verstuurd en werd hier door anderen op gereageerd. Rondom strafzittingen spraken persvoorlichters met – in totaal – enkele tientallen journalisten, overlegden zij met tientallen zaaks- en persofficieren en werd incidenteel ruggespraak gehouden met andere betrokkenen op het parket.[81]

Naast voorgaande vormen van dataverzameling heeft drie keer een afzonderlijk gesprek met een of meer leden van de parketleiding plaatsgevonden over de thematiek van dit onderzoek, is drie keer een overleg in het kader van het 'protocol maatschappelijke onrust' bijgewoond,[82] is – naast hetgeen toch al voorviel tijdens de hiervoor besproken observatiemomenten – vier keer deelgenomen aan een speciaal ingelast overleg over een te voeren mediastrategie, is in de marges rondom strafzittingen met acht zaaks- of persofficieren gesproken en is eenmaal een bewonersbijeenkomst bijgewoond waar het OM belangstellenden informeerde over een lopend strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast is drie keer een bezoek gebracht aan het Parket-Generaal. Eenmaal voor een interview, eenmaal is een dag lang het '*Socialmediateam*'[83] geobserveerd en zijn de leden hiervan, alsmede twee toen aanwezige persvoorlichters van het Parket-Generaal gesproken, en eenmaal is een landelijke 'voorlichtersdag' bezocht – een dag waarop in totaal 24 bij de voorlichting betrokken medewerkers van het OM aanwezig waren. In totaal is 124:55 uur, verspreid over 65 dagen in een periode van 8 maanden, op een parket of rechtbank verbleven.[84]

Daarnaast is een groot aantal (in totaal 158) documenten bestudeerd. Dit betrof onder meer documenten die tijdens de observaties van belang bleken en om die reden werden opgevraagd ten behoeve van nadere data-

80 Zie meer over de figuur van de persvoorlichter § 8.6.1.

81 Al deze gebeurtenissen zijn geobserveerd en zo meegenomen in de dataverzameling. Gezien de wisselende samenstellingen – het in- en uitlopen van mensen, gesprekken die dan weer één op één en dan weer in groepen van wisselende samenstelling plaatsvonden – en de wisselende duur van (telefoon)gesprekken en *ad hoc*-overleggen kan niet gepreciseerd worden om hoeveel personen of momenten dit ging.

82 Zie hierover § 8.9.1. Tijdens dit 'bijwonen' is in de regel minimaal geparticipeerd, in die zin dat niet is meegesproken over een te voeren strategie. Zie over de mate van participatie in algemene zin hieronder nog in § 8.4.4.

83 Zie hierover nader § 8.6.5.

84 Zie een grofmazig logboek van deze verblijven in de bijlage § 13.8.1.

analyse. Hieronder waren voorbereidingsdocumenten waarin een communicatiestrategie werd bepaald, weekagenda's voor mediagevoelige zaken, een door het Parket-Generaal afgenomen onderzoek naar tevredenheid onder journalisten en nog veel meer. Ook is gedurende de onderzoeksperiode voor alle drie de parketten onderzocht wat uiteindelijk in de media verscheen en is alles geanalyseerd wat door deze parketten aan persberichten werd uitgestuurd en op sociale media werd geplaatst. Daarnaast is nog een uitstapje naar de voorlichtingspraktijk van de gerechten gemaakt. Hoewel bij aanvang van het onderzoek het voornemen was dit niet bij dit onderzoek te betrekken, bleek dat het niet goed mogelijk was een compleet beeld te krijgen van de OM-persvoorlichting zonder enig begrip van de werkwijze van de gerechten. Dit is namelijk van wezenlijk belang voor de informatiepositie van journalisten en daarmee voor de praktijk waartoe het OM zich moet verhouden.[85] Tot slot is rondom strafzittingen met enkele tientallen journalisten gesproken, soms één op één en soms met meerdere journalisten tegelijk, om zo inzicht te krijgen in hun belevingswereld.

Als criterium voor het beëindigen van deze vorm van dataverzameling gold het 'verzadigingspunt': het moment waarop nieuwe dataverzameling slechts marginale veranderingen in het beeld van de werkelijkheid teweegbracht.[86] Dit punt werd op 1 juli 2019 bereikt.

### 8.4.3 Dataverzameling en -analyse

Van alle observaties, telefoongesprekken en interviews zijn ter plekke handgeschreven notities gemaakt. In deze fase van het onderzoek is niet gewerkt met audio-opnamen. De handgeschreven notities vormen dus de meest ruwe onderzoeksdata. Deze zijn naderhand, zo snel mogelijk en in elk geval steeds op dezelfde dag, uitgewerkt in digitaal uitgeschreven veldnota's.[87] Deze veldnota's zijn vervolgens, net als relevante e-mails, documenten en overige geschriften, genummerd en bijgehouden in een logboek. Al deze documenten zijn geanalyseerd. Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van de coderingssoftware *Atlas-TI.* Hieronder wordt deze gang van zaken nader verantwoord.

Het proces van dataverzameling en -verwerking kan op een theoretisch niveau worden ingedeeld in drie fases: het bepalen welke data moeten worden verzameld, het daadwerkelijk verzamelen van die data en ten slotte het analyseren hiervan. Eigen aan gevalstudies is echter dat deze drie fases

85 Om die reden is ten behoeve van dit onderzoek toegang gevraagd en gekregen tot de digitale 'bestandenpostbus' van de rechtspraak en is telefonisch en per e-mail een en ander aan informatie opgevraagd over de (sterk wisselende) voorlichtingspraktijk van de drie voor dit onderzoek relevante rechtbanken. De bevindingen hiervan staan in § 8.9.2.

86 Mortelmans 2017a, p. 121-122.

87 Het zo snel mogelijk na het verlaten van 'de setting' voltooien van de registratie wordt aanbevolen in de methodologische literatuur, vgl. Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 297.

in elkaar overlopen.[88] Om te beginnen omdat het onvermijdelijk is dat bij het eerste interview of de eerste observatie al keuzes worden gemaakt: wat gevraagd en waarop gelet wordt – en dit de latere mogelijkheden voor analyse beïnvloedt. Ten tweede omdat al tijdens het verzamelen van de data bepaalde ideeën postvatten in het hoofd van de onderzoeker, die vervolgens de wijze waarop hij zich in de onderzoeksruimte beweegt beïnvloeden.[89] En ten derde omdat bij gevalstudies doorgaans al tijdens het verzamelen van de data een begin wordt gemaakt met de analyse. Zo kunnen voor de latere dataverzameling gerichtere keuzes worden gemaakt.[90] Gelet op de versmelting van dataverzameling en -analyse die van dit alles het gevolg is, wordt een en ander hieronder slechts op hoofdlijnen verantwoord. De meer inhoudelijke kant van de gedachteontwikkeling volgt door het hoofdstuk heen.

Bij aanvang van dit onderzoek is ten eerste (en hoofdzakelijk) onderzocht waar betrokken medewerkers van het OM zelf betekenis aan toekenden: aan wat zij als typerend voor hun werk of juist als uitzonderlijk beschouwden. In dit kader werd zoveel mogelijk datgene dat voor betrokkenen ertoe leek te doen genoteerd. Dit relatief open perspectief had als doel zo snel mogelijk een eerste schets van het onderzoeksveld te vormen. Daarnaast dienden als meer concrete lenzen hetgeen bekend was uit de vergelijking van de eerdere richtlijnen en aanwijzingen (zie § 8.2) en het geldend beleidskader in (§ 8.3). Zo is onderzocht in hoeverre de praktijk hiermee overeenstemt en hoe aan de kenmerkende vrijheid die het beleidskader laat, invulling werd gegeven. Ten slotte is natuurlijk steeds het beoordelingskader (zie hoofdstuk 7) in gedachte gehouden. De uiteindelijke bevindingen moeten immers aan dit beoordelingskader worden gerelateerd. Hoewel bovenstaande gezichtspunten richting gaven aan de dataverzameling, waren zij natuurlijk niet steeds expliciet onderwerp van gesprek. De gesprekken die gedurende het onderzoek op de parketten zijn gevoerd, gingen in de regel juist over en alledaagse en actuele kwesties – dit was dus steeds afhankelijk van het moment.

Zoals gebruikelijk is in kwalitatief onderzoek, was het niet mogelijk om alle verzamelde data in één keer aan de hand van een in eerste versie al volmaakt codeboek te coderen en te analyseren.[91] Het coderen en analyseren van kwalitatieve onderzoeksdata geldt in de methodologische literatuur als een recursief proces waarin in verschillende cycli naar een meer

88 Vgl. Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 181: 'van een strikte, sequentiële fasering van verzameling, ordening, reductie en interpretatie van de data is [bij een gevalstudie, LN] niet echt sprake.'

89 Dit heeft voordelen – zo kan gerichter worden onderzocht – maar ook nadelen: methodologische risico's die samenhangen met een niet meer onbevangen blik. Op die risico's wordt hieronder in de hoofdtekst nog teruggekomen.

90 Vgl. opnieuw Zaitch, Mortelmans en Decorte, die schrijven (2017, p. 297): 'bij participerende observatie [is] analyse "onderweg" nodig. De onderzoeker kan in de eerste plaats zijn gegevens analyseren met het oog op het verbeteren van zijn gegevensverzameling.'

91 Vgl. Saldaña 2010, p. 10: 'Rarely anyone will get coding right the first time.'

adequate wijze van analyse wordt toegewerkt. Zo ging het ook in dit onderzoek. Over het algemeen wordt in de methodologische literatuur aangeraden deze exercitie te beginnen door te werken met relatief concrete codes die dicht bij de oorspronkelijke data blijven, om vanuit daar toe te werken naar het gebruik van meer abstracte codes, die dan weer dicht aanliggen tegen de uiteindelijke terminologie in de publicatie waar het onderzoek, als het goed is, in uitmondt.[92] Hoeveel van deze cycli een onderzoeker voor zijn onderzoek nodig heeft verschilt van onderzoek(er) tot onderzoek(er).[93]

In dit onderzoek waren uiteindelijk vier codeercycli nodig.[94] De volgorde hiervan was als volgt. Allereerst werden bij het maken van de handgeschreven notities en bij het uitschrijven hiervan in de naderhand uitgewerkte verslagen 'preliminaire codes' en aanvullende interpretaties opgeschreven, die als geheugensteun konden dienen bij de twee latere codeercycli.[95] Dit betroffen codes in de kantlijn van de tekst, waarvoor dus nog geen gebruik werd gemaakt van coderingssoftware. Grofweg halverwege de dataverzameling is een eerste integrale analyse van alle toen reeds verzamelde stukken uitgevoerd met behulp van het coderingsprogramma *Atlas-TI*. Dit was de tweede cyclus. Hierbij is de inhoud van de tekst leidend geweest. Deze relatief concrete codeerwijze wordt in de methodologische literatuur aangeduid als 'open' of 'initieel' coderen en was er vooral op gericht een eerste schifting aan te brengen.[96] Hoewel op deze manier dicht bij de tekst wordt gebleven en zo dus maar weinig aan het zicht wordt onttrokken, is een nadeel dat zo al snel een grote hoeveelheid aan codes ontstaat. Om dit vervolgens tot overzichtelijke proporties terug te brengen, zijn deze codes hierna geordend door ze te clusteren. Dit clusteren wordt in de literatuur wel aangeduid als 'axiaal' coderen.[97] Deze stap was de derde cyclus en resulteerde in zeven clusters van codes. Deze zeven clusters werden vervolgens omgedoopt tot 'hoofdcodes', de hieronder vallende codes tot 'subcodes'.[98] Na deze ordening van codes is, op basis van het toen herschreven codeboek, nog een laatste integrale data-analyse uitgevoerd. Hierin zijn alle documenten, notities en dergelijke, uiteraard met inbegrip van de data die in de tussentijd waren verzameld en in de eerste integrale analyse dus nog niet waren meegenomen, (opnieuw) gecodeerd. In deze

92 Vgl. Cope 2008, p. 226; Saldaña 2010, p. 10 e.v.; Decorte 2017, p. 481 e.v..

93 Zie opnieuw Saldaña 2010, p. 10; Decorte 2017, p. 481 e.v..

94 Dit is niet ongebruikelijk, zie Saldaña 2010, p. 10 e.v..

95 Zo wordt ook aanbevolen door Saldaña (2010, p. 17). Naar mate het onderzoek vorderde en bij de dataverzameling al een beter beeld bestond van de gehanteerde codes, is vaker gebruik gemaakt van dergelijke 'preliminaire codes'.

96 Deze werkwijze komt erop neer dat de oorspronkelijke tekst leidend is en steeds kort, in steekwoorden, aan elke relevant geacht woord, zin of alinea een of meer termen worden verbonden die geacht worden de kern van die passage te vatten. Vgl. Decorte 2017, p. 482; Cope 2008, p. 226; Saldaña 2010, i.h.b. p. 42.

97 Vgl. Decorte 2017, p. 490, Saldaña 2010, p. 159 e.v..

98 Deze werkwijze is geënt op Saldaña 2010, p. 11 e.v. Een in grote lijnen vergelijkbare werkwijze wordt aanbevolen door Decorte 2017, p. 490 e.v..

laatste fase, die wel 'selectief coderen' of 'theoretisch coderen' wordt genoemd, is niet primair de inhoud van de tekst leidend geweest, maar zijn de data vanuit het perspectief van de meer abstract geformuleerde hoofdcodes onderzocht.[99]

Uiteindelijk zijn onderzoeksdata nooit helemaal in een rasterstructuur te dwingen. Daarom zijn, naast de zeven hoofdcodes en daarbinnen aangebrachte subcodes, nog drie hoofdcodes gereserveerd voor onderwerpen die hier niet in onder te brengen waren. De eerste hoofdcode was een restcategorie: gereserveerd voor onderwerpen die niet aansloten bij een van de bestaande hoofdcodes, maar waarvan het ook voorbarig leek om ze geheel niet van een code te voorzien (waardoor ze bij latere analyse immers onzichtbaar zouden worden). Er waren uiteindelijk 26 van dit soort onderwerpen. Daarnaast is aan 34 strafzaken die in dit onderzoek meer dan eens de revue passeerden een code gekoppeld. Deze codering diende vooral als vangnet: soms stond een bepaalde gebeurtenis in de analyse nog wel helder voor de geest, maar kon deze in de berg aan data niet gemakkelijk worden teruggevonden. Wanneer dan nog wel herinnerd werd in de context van welke strafzaak zich iets had afgespeeld, was dit een manier om het alsnog terug te vinden. Tot slot is nog een code gereserveerd voor gebeurtenissen die noopten tot reflectie op de gehanteerde methodologie. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarin de toegang tot het onderzoeksveld problematisch was, waarin – bijvoorbeeld doordat respondenten niet het achterste van hun tong leken te willen laten zien – zich mogelijke bedreigingen voor de kwaliteit van het onderzoek voordeden, of voor situaties waarin zich mogelijke onderzoeker-effecten voordeden. Het ging hierbij, kortom, om codes die van belang waren voor de hiernavolgende paragraaf.[100]

### 8.4.4 Reflecties op de gehanteerde methodologie tijdens het observatieonderzoek

Hoewel de interne validiteit van participerend observatieonderzoek algemeen als hoog wordt gekwalificeerd, is zij ook kwetsbaar omdat alles afhangt van de interactie tussen onderzoeker en hetgeen wordt onderzocht. Daarnaast brengt de hier gehanteerde methode van onderzoek enkele inherente risico's met betrekking tot de betrouwbaarheid van de bevindingen met zich mee. Om die reden is tijdens het onderzoek regelmatig op mogelijke kwetsbaarheden gereflecteerd en zijn hier tijdens het onderzoek ook notities van bijgehouden. Hieronder worden eerst de mogelijke risico's

99 Tijdens deze verschillende codeercycli ging het verzamelen van data, en daarmee het toevoegen van te coderen bestanden aan het geheel, door. Vanzelfsprekend had het langzaam uitkristalliseren van een codeboek invloed op de wijze van dataverzameling en de manier waarop de latere verslagen zijn uitgewerkt. Hierin vallen bijvoorbeeld al veel meer preliminaire codes te vinden.

100 Het gehele codeboek is opgenomen in de bijlage § 13.8.2.

besproken en daarna de manieren waarop geprobeerd is deze te ondervangen.

In de literatuur wordt als eerste belangrijke bedreiging voor de interne validiteit van het type onderzoek waar het hier om gaat, gewezen op het risico dat onvoldoende toegang wordt verkregen. In dit verband wordt wel onderscheid gemaakt tussen formele toegang en informele toegang.[101] De horde van formele toegang werd in dit onderzoek snel genomen door een daartoe strekkende brief van het Parket-Generaal. Informele toegang is een gevolg van de mate waarin de mensen die werkzaam zijn binnen het onderzoeksveld intrinsiek bereid zijn om mee te werken en de onderzoeker hun vertrouwen schenken. Dit laatste geldt over het algemeen als meer complex en dit onderzoek vormde geen uitzondering op die regel. Ten dele was dit een haast onvermijdelijk gevolg van het karakter van het onderzoeksveld. Mediagevoelige zaken zijn naar hun aard gevoelig en naarmate zij gevoeliger werden, bleken persvoorlichters – ondanks de gegeven formele toegang – meer terughoudend in het delen van informatie. Daar komt bij dat persvoorlichters zich niet snel iets zullen laten ontglippen wat zij niet van plan waren. Zij zijn het tegenovergestelde van een flapuit: getraind om voortdurend de grenzen te bewaken van wat ze wel en niet willen delen en bovendien gewend om zich te verstaan met mensen die hen juist zoveel mogelijk willen ontfutselen. Zij delen over het algemeen alleen informatie met de pers als zij hierin een duidelijk voordeel voor het OM zien.[102] Deze attitude werkte soms door in hun omgang met wetenschappelijk onderzoek.

In dit onderzoek is op twee momenten expliciet aangegeven dat – ondanks de eerder verstrekte formele toegang – ten aanzien van een bepaalde strafzaak niet alles verteld zou worden.[103] Hierbij ging het overigens niet over keuzes in de voorlichting als zodanig maar om resultaten uit het strafrechtelijk onderzoek die te gevoelig waren om hierover in gesprek te gaan – maar hierdoor werd een zinvol gesprek over keuzes in de voorlichting ook onmogelijk. Daarnaast kwam het in het onderzoek een keer voor dat op een eerste moment al uitgebreid over een bepaald strafrechtelijk onderzoek was gesproken, maar enige tijd later de vork toch iets anders in de steel bleek te zitten.[104] Hierdoor ontstond het vermoeden dat men in het eerdere stadium niet het achterste van de tong had laten zien. Ten slotte kan sprake zijn geweest van een *dark number* aan geweigerde informele toegang.

---

101 Vgl. Simon Thomas 2019, p. 5.

102 Tijdens het onderzoek gaven voorlichters aan dat zij er op het eigen parket wel eens op worden aangekeken als informatie onbedoeld de buitenwereld bereikt. Wanneer een bepaald feit in het nieuws kwam zonder dat intern was besloten dat dit naar buiten mocht, werden zij wel eens als 'eerste verdachte' gezien (veldnota 180). Dit komt mede omdat iedereen op het parket weet dat persvoorlichters goede contacten hebben met journalisten.

103 Veldnota's 151 en 180.

104 Veldnota 141.

Het kan zijn dat soms informatie is achtergehouden zonder dat dit op een of andere manier aan het licht is gekomen of had kunnen worden vastgesteld. Hierdoor is sprake van een zeker risico op selectie in de onderzoeksresultaten.

In het verlengde van het risico op selectie, had dit onderzoek te maken met een voortdurend risico op vertekening van de bevindingen, doordat de respondenten de zaken anders voorspiegelen dan zij zijn. Gaandeweg het onderzoek ontstond op diverse momenten het vermoeden dat hiervan sprake was. Dit was voor een belangrijk deel het gevolg van het karakter van de persvoorlichting en de daarin werkzame voorlichters. Persvoorlichters zien het als hun taak te waken over de reputatie van het OM en dit was een attitude die zij bij het meewerken aan wetenschappelijk onderzoek niet steeds leken te kunnen uitschakelen. Dit uitte zich onder meer in een sterke voorliefde voor het delen van succesverhalen. Over het algemeen praten persvoorlichters minder graag over mislukkingen, al waren er ook die hierin een iets luchtiger houding aan de dag legden. Een ander gegeven dat de resultaten soms vertroebelde was dat sommige persvoorlichters zich sterk met het OM leken te identificeren: bijvoorbeeld door zich met het OM te vereenzelvigen – door te spreken over 'wij' in plaats van 'ik' – of door bij het beargumenteren van bepaalde keuzes niet los te komen van de beleidstaal van het OM. Dit is een eigenschap die bij de activiteiten als woordvoerder wellicht van pas komt, maar voor de onderzoeker die geïnteresseerd is naar de verhalen achter bepaalde keuzes, is dit soms een moeilijk te slechten omkisting van waar de interesse werkelijk naar uitgaat.

Naast deze exogene bedreigingen voor de kwaliteit van het onderzoek, kleeft aan deze wijze van onderzoek het endogene risico van tunnelvisie. Hierbij gaat het om de mogelijke geneigdheid van een onderzoeker om bij het registreren en interpreteren van gebeurtenissen onbewust vooral oog te hebben voor onderdelen van de werkelijkheid die eerder bestaande gedachten bevestigen, terwijl hij onderdelen die hiermee op gespannen voet staan over het hoofd ziet.[105] Dat hiervan sprake kan zijn, is enerzijds het gevolg van het feit dat, zoals hiervoor aan de orde kwam, bij dit type onderzoek de dataverzameling en -analyse elkaar over en weer beïnvloeden (en elkaar dus ook in een bepaalde richting kunnen versterken), en anderzijds van de altijd interpretatieve aard van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Dit zou in de eerste plaats als een gevaar voor de interne validiteit kunnen worden opgevat – want hierdoor zou de 'waarheid' anders kunnen worden gerepresenteerd dan ze in werkelijkheid is – maar ook als een gevaar voor de betrouwbaarheid van de data kunnen worden gezien, omdat de onderzoeksresultaten te zeer samenhangen met één onderzoeker en niet

105 Vgl. Crombach (2017), die als aanverwante processen de *confirmation bias, belief perseverence* en cognitieve dissonantie beschrijft.

gereproduceerd zouden kunnen worden wanneer een andere onderzoeker, onder dezelfde omstandigheden, hetzelfde onderzoek zou verrichten.[106]

Getracht is voornoemde risico's op diverse manieren te ondervangen. De regelmatige aanwezigheid op de parketten zal vermoedelijk geholpen hebben bij het verkrijgen van informele toegang. Gaandeweg ontstond enig gevoel voor wat hiervoor nodig was. Zo bleek bijvoorbeeld dat persvoorlichters het zelf belangrijk vinden dat ze goed op de hoogte zijn van al hetgeen aan voor het OM relevante publicaties verschijnt in de media (boulevard- en sensatiepers meegerekend). In het verlengde daarvan leken zij het te waarderen wanneer hun gesprekspartner ook met alle hierin terug te vinden buitenissigheden bekend was, dit gaf de gesprekken de sfeer mee van een gesprek tussen goede verstaanders. Het doornemen van alle mogelijke (regionale) media werd daarom onderdeel van de voorbereiding op ieder bezoek aan het OM. Los van dit soort lessen die gaandeweg het onderzoek werden opgedaan (en tot aanpassingen in de voorbereiding aanleiding gaven) zal ook het tijdsverloop hebben geholpen bij het verkrijgen van informele toegang.[107] Gaandeweg leken de vele contactmomenten hun vruchten af te werpen en werd minder vaak met meel in de mond gepraat. Nadat het onderzoek enkele maanden liep, gaf een persvoorlichter bijvoorbeeld wel eens toe het met een bepaald media-optreden zelf niet eens te zijn geweest ('maar [de hoofdofficier] wilde het heel graag'),[108] of dat zijn eigen mening 'helemaal niet OM-beleid' was – maar dat het nu eenmaal moest zoals het ging.[109] Ook werd – in tegenstelling tot in het begin – vanaf een zeker moment wel toegegeven dat een bepaalde dynamiek in de media was 'onderschat', of dat een rommelig mediabeeld het gevolg was van verkeerd gelopen zaken op het eigen parket.[110]

Met betrekking tot het risico van selectie geldt dat dit juist door de aard van participerend-observatieonderzoek kan worden gerelativeerd. Tijdens de observaties ging het alledaagse leven op de parketten immers gewoon door. De kamers[111] van persvoorlichters bleken een zenuwcentrum waar voortdurend de telefoon gaat en mensen binnenlopen; waar journalisten,

106 Dit moet uiteraard meer als een gedachteoefening worden gezien dan als iets dat praktisch te realiseren valt. Bij kwalitatief onderzoek gaat het om unieke interacties tussen mensen – reproduceerbaarheid in strikte zin is dus (anders dan bijvoorbeeld een experiment dat onder gecontroleerde omstandigheden plaatsvindt) een fictie. Vgl. Maesschalk 2017, p. 145.

107 In dit verband is relevant dat persvoorlichters in hun contacten met journalisten doorgaans ook eerst willen weten wat voor vlees zij in de kuip hebben: zij spreken aanmerkelijk minder gereserveerd met journalisten die zij al wat langer kennen dan met journalisten die nieuw zijn. Zie hierover nader § 8.11.2.

108 Veldnota 151.

109 Veldnota 170.

110 Veldnota 125.

111 Van 'kamers' in de traditionele betekenis van het woord was overigens niet overal sprake, de 'kantoortuin' heeft ook binnen het OM wortel geschoten.

interne en externe actoren zich (telefonisch) melden met vragen over de stand van zaken in een lopend onderzoek; waar geroddeld wordt en waar (*ad hoc*-)vergaderingen plaatsvinden. Deze gang van zaken leek zich niets aan te trekken – en kon zich in de meeste gevallen ook niets aantrekken van – de aanwezigheid van een buitenstaander. Voor zover zaken werkelijk geheel buiten dit onderzoek zijn gehouden, zal het dus naar alle waarschijnlijkheid zijn gegaan om informatie die zich ook aan deze alledaagse gang van zaken heeft onttrokken, waardoor dit waarschijnlijk toch al minder informatief is voor de normale voorlichtingspraktijk. De spiegelbeeldige consequentie hiervan is wel dat ook moet worden toegegeven dat op basis van dit onderzoek niet kan worden bepaald hoe de voorlichtingspraktijk er onder uitzonderlijke, niet-alledaagse omstandigheden uitziet.

Een aspect dat zowel samenhangt met informele toegang als met mogelijke selectie houdt verband met het feit dat de voorlichting een betrekkelijk strak georganiseerde hiërarchie kent.[112] Wanneer sprake is van een zeer mediagevoelige zaak wordt informatie al snel gedeeld met het Parket-Generaal. Daar vindt het de weg naar het College van procureurs-generaal en vervolgens naar het departement. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen horizontaal informatie gedeeld met – met name – betrokken burgemeesters en hun ambtenarenapparaat. Als deze routes werden bewandeld was het vanzelfsprekend niet langer mogelijk om met eigen ogen waar te nemen wat waar gezegd of besloten werd. Dit had implicaties voor de horizon van het onderzoek. Mede tegen deze achtergrond is het onderzoek zich met name gaan richten op de wijzen waarop mediaberichtgeving ontstaat, op de inhoud van het voorlichtingsbeleid en op overige structuurkenmerken, en minder op interne regievoering of de rol van hiërarchie bij besluitvormingsprocessen.

Een volgende manier waarop geprobeerd is om het risico op vertekening te verkleinen, is door aan persvoorlichters in de semigestructureerde interviews situaties voor te leggen die elders – op andere parketten of in het buitenland – speelden. Op anderen is men soms kritischer dan op zichzelf en in het onderzoek kwam het inderdaad geregeld voor dat persvoorlichters minder moeite leken te hebben anderen of andere parketten af te vallen dan wat men ten aanzien van het eigen parket gewoon was. Door hierover te spreken kon een beter beeld worden verkregen van hun denkwereld. Tot slot geldt dat een zekere mate van selectie niet fataal hoeft te zijn voor de validiteit van het onderzoek. Soms is het juist veelzeggend wanneer een verhaal kennelijk als een succesverhaal wordt gepresenteerd. Dit geeft immers een inkijkje in wat voor de voorlichtingsafdelingen succes definieert.[113]

---

112 Dit wordt voorgeschreven door de Aanwijzing voorlichting (zie hiervoor in § 8.3) en bleek ook in de praktijk (zie daarvoor nog in § 8.5).

113 Uiteraard geldt dit slechts indien dit bij de interpretatie van de bevindingen ook wordt meegewogen. Bij de bespreking van de onderzoeksresultaten zal voor deze context daarom ook aandacht zijn.

Dan het risico van vertekening door vormen van tunnelvisie of aanverwante cognitieve processen. Gangbare technieken die in de literatuur worden aanbevolen om dit risico te minimaliseren zijn triangulatie – bijvoorbeeld door het combineren van meerdere meetmethoden – en het gedurende het onderzoek voorleggen van bevindingen aan de onderzoekssubjecten.[114] Beide technieken zaten in de in dit onderzoek gehanteerde methode ingebakken. Zo is in de observaties getoetst of dit overeenkwam met wat in documenten of in interviews te lezen of te horen viel en is respondenten in semigestructureerde interviews voorgelegd wat in de observaties of documenten was opgevallen.

Een laatste punt van methodologische reflectie hangt samen met de aard van participerende observatie. Bij dit type onderzoek dient altijd een keuze gemaakt te worden over de mate waarin participatie plaatsvindt. In de literatuur wordt wel onderscheid gemaakt tussen verschillende gradaties: zo kiest Simon Thomas voor een driedeling die uiteenvalt in vrijwel afwezige participatie, gematigde participatie en volledige participatie.[115] De voordelen van minimale participatie zijn met name dat zo min mogelijk in de normale gang van zaken wordt ingebroken en daarmee manipulatie van onderzoeksbevindingen door eigen inbreng kan worden gecontroleerd. Anderzijds kan een dergelijke opstelling juist leiden tot een onnatuurlijke situatie, bijvoorbeeld omdat de aanwezigheid van een onpeilbare buitenstaander met een notitieblok mensen meer op hun hoede maakt en daardoor onnatuurlijk doet opereren. In zo'n geval bijten de goede bedoelingen zichzelf in de staart.[116] Voordelen van meer participatie zijn dat beter gewerkt kan worden aan een vertrouwensrelatie, interpretaties van wat er gebeurt kunnen worden getoetst of zelfs – bij een relatief hoog niveau van participatie – kan worden onderzocht hoe wordt gereageerd op suggesties of eigen inbreng van de onderzoeker. Aan alle gradaties van participatie kleven dus zowel voor- als nadelen die zich tot elkaar verhouden als de spreekwoordelijke communicerende vaten.[117] Afhankelijk van de context moet dus een keuze worden gemaakt. Omdat de context in dit onderzoek varieerde, is gekozen voor een wisselende mate van participatie. Op sommige momenten, bijvoorbeeld wanneer met een laptop op schoot op een parket werd gewerkt, wanneer een overleg plaatsvond of door anderen

114 Zie bijvoorbeeld Decorte 2017, p. 496; Maesschalk 2017, p. 147 e.v. die het aanbevelen als onderzoeksmethode.

115 Zie Simon Thomas 2019, p. 7-8. Anderen kiezen een andere schaalverdeling met een vergelijkbare strekking, zo onderscheiden Zaitch, Mortelmans en Decorte (2017, p. 289-291) en Kearns (2008, p. 196) vier gradaties. Het idee is hetzelfde, een continuüm van observator tot participant.

116 Vgl. Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 284, die stellen dat vertekening van de resultaten een inherent nadeel aan deze tactiek is.

117 Een spreekwoord dat eigenaardig genoeg – of is het naar de aard der zaak – het tegenovergestelde is gaan betekenen van zijn oorspronkelijke natuurkundige betekenis.

een telefoongesprek werd gevoerd, kon zonder een onnatuurlijke situatie te laten ontstaan worden volstaan met niet-participerende observatie. Op andere momenten kon door actieve deelneming juist veel rijkere informatie worden verzameld. Bij de inhoudelijke bespreking van de onderzoeksbevindingen zal geregeld aandacht zijn voor de mate waarin participatie heeft plaatsgevonden.

### 8.4.5 De focusgroepen

Na afronding van de initiële dataverzameling op 1 juli 2019 zijn, zoals hierboven beschreven, de data voor een laatste keer integraal geanalyseerd (de 'theoretische' of 'selectieve' codeercyclus), waarna de resultaten in lopende tekst zijn uitgeschreven. Dit resulteerde niet alleen in een beschrijvend verhaal over hoe de persvoorlichting door het OM in zijn werk gaat, maar ook in enkele nieuwe gedachten over overkoepelende kenmerken van deze voorlichtingspraktijk.[118] De keerzijde van dit gaandeweg het schrijven indalen van nieuwe (voorlopige) analyses, was dat toen ook de behoefte ontstond de betrouwbaarheid en validiteit hiervan nader te beproeven. Om die reden is ervoor gekozen als sluitstuk van de dataverzameling focusgroepen te houden. Focusgroepen zijn immers geschikt om de resultaten van eerder kwalitatief onderzoek te toetsen en daarmee de betrouwbaarheid hiervan te vergroten.[119] Voor dit onderzoek waren focusgroepen vooral geschikt omdat zij ten eerste de mogelijkheid boden tot triangulatie – door toepassing van een andere onderzoekstechniek – en ten tweede tot het voorleggen van de (voorlopige) analyses aan respondenten. Beide worden in de methodologische literatuur aanbevolen als middel om de validiteit en betrouwbaarheid – en daarmee dus de kwaliteit – van het onderzoek mee te verstevigen.

In november 2019 zijn twee focusgroepen gehouden. In beide focusgroepen werd met drie persvoorlichters over de voorlopige analyses doorgepraat. Verspreid over de twee focusgroepen zijn zo alle zes persvoorlichters die in het kader van dit onderzoek zijn gevolgd ook in een focusgroep gesproken. De focusgroepen duurden elk 2,5 uur (onderbroken door een pauze) en vonden plaats op de Universiteit Leiden. Bij de eerste focusgroep was ook een tweede onderzoeker aanwezig en van beide focusgroepen zijn audio-opnamen gemaakt. De focusgroepen zijn, juist omdat het hierin vooral ging om de meer overkoepelende kenmerken van de voorlichtingspraktijk, vooral van belang voor paragraaf 8.11, in welke paragraaf die kenmerken worden besproken. Daar zal ook nader worden

118 Dit proces is eigen aan kwalitatief onderzoek en wordt in de methodologische literatuur ook onderkend. Vgl. Mortelmans 2017b, p. 546: 'schrijven = denken.'

119 Vander Laenen 2017, p. 230.

toegelicht welke onderwerpen op welke manier in de focusgroepen aan de orde zijn gesteld.[120]

Omdat van de focusgroepen audio-opnamen zijn gemaakt, bieden zij de mogelijkheid tot weergave van langere citaten en discussies. Om bij de discussies steeds duidelijk te maken wie wanneer aan het woord was, wordt naar de respondenten – de zes deelnemende persvoorlichters – steeds verwezen met A, B en C. Dit is steeds afhankelijk van de volgorde waarin zij binnen het bestek van die discussie het woord namen. Deze letters verwijzen dus niet steeds naar dezelfde personen. Wanneer de gespreksleider aan het woord is, wordt hiernaar verwezen met LN.

### 8.4.6 De opslag en vertrouwelijkheid van onderzoeksdata

De methodologische keuzes die in het voorgaande zijn verantwoord zijn uiteengezet in een *Datamanagementplan*, conform een sjabloon van de Universiteitsbibliotheek van de Universiteit Leiden. Daaraan verbonden is een logboek bijgehouden, waarin alle veldnota's (*N*=65), opgevraagde documenten en overige relevante geschriften (*N*=158), en focusgroepen (*N*=2) van een volgnummer zijn voorzien. In het datamanagementplan wordt ook verantwoord op welke wijze de verzamelde data zijn opgeslagen. In het kort komt dit op het volgende neer: alle handgeschreven notities zijn fysiek opgeslagen en alle digitale informatie is in een beveiligde digitale omgeving opgeslagen. Al deze documenten zijn en blijven beschikbaar, maar worden niet openbaar gemaakt in verband met ten eerste de vertrouwelijkheid hiervan en ten tweede de daarover gemaakte afspraken met het Parket-Generaal. Bij de rapportage van de bevindingen, hierna in het inhoudelijk deel van het onderzoeksverslag, zal om die reden slechts worden verwezen naar de volgnummers van de veldnota's, documenten of focusgroepen. Deze volgnummers zeggen de lezer natuurlijk niet veel, nu de onderliggende documenten waar deze naar verwijzen niet openbaar zijn. Deze wijze van rapportage moet echter worden beschouwd als een compromis tussen het willen afleggen van verantwoording en het waarborgen van de vertrouwelijkheid. Verwijzingen naar individualiseerbare personen, parketten of strafzaken zullen in verband hiermee evenmin in de tekst worden aangetroffen.

### 8.4.7 Afsluitende opmerkingen over de methodologie en de wijze van rapportage van de bevindingen

Bij het voorgaande moet – zoals bij elke methodologische verantwoording – bedacht worden dat, niettegenstaande het feit dat een onderzoeker

120 Natuurlijk gebeurde het ook wel dat tijdens de focusgroepen iets werd besproken dat een nadere onderbouwing voor of illustratie bood van onderzoeksbevindingen die hierna in andere paragrafen aan bod komen. Daarom zal ook in die andere paragrafen al af en toe naar de focusgroepen worden verwezen.

zich altijd zal moeten laten leiden door zijn data en onderzoeksvragen en kan proberen zijn keuzes zoveel mogelijk inzichtelijk te maken door deze te expliciteren, het verzamelen en analyseren van data altijd een deels subjectieve exercitie is, die maar ten dele objectief te verantwoorden valt.[121] Verantwoordingen als de onderhavige zijn daarom altijd kwetsbaar voor doelredeneringen en moeten derhalve niet slechts naar de letter worden gelezen, maar ook worden beschouwd als een poging van de auteur om zijn lezers van zijn integere bedoelingen te overtuigen. Mede daarom moet een methodologische verantwoording niet beperkt blijven tot een bespreking vooraf, maar is dit iets dat doorlopend, en dus door het onderzoeksverslag heen, moet plaatsvinden.[122] In kwalitatief onderzoek zijn er immers, zoals Decorte opmerkt, '*altijd* alternatieve verklaringen te vinden voor dingen die je in de data terugvindt.'[123] De taak van de onderzoeker is – ook wat hem betreft – niet om te ontkennen of verdoezelen dat deze alternatieve verklaringen er zijn, maar om deze in de rapportage onder ogen te komen, om vervolgens te beargumenteren waarom zijn eigen interpretaties de meest aannemelijke, meest zinnige en meest relevante zijn.[124] Zo bezien is een onderzoeksrapportage in de eerste plaats een document waarin een onderzoeker de lezer meeneemt in zijn eigen denkproces.

Ten aanzien van twee aspecten van de rapportage wordt hieronder vast vooraf aangegeven hoe hiermee zal worden omgegaan: de weergave van citaten en de rapportages van frequenties. Ten aanzien van citaten geldt dat hiermee in de meest strenge zin is omgesprongen: voor zover in het navolgende citaten uit het observatieonderzoek staan, zijn deze steeds direct, handgeschreven genoteerd – en naderhand in de digitale veldnota's overgenomen. Om die reden zullen lange citaten uit het observatieonderzoek niet worden aangetroffen. Dit laatste ligt anders voor citaten uit de focusgroepen, hiervan zijn immers audio-opnamen beschikbaar.

Citaten zijn alleen wanneer dat voor de begrijpelijkheid noodzakelijk is geredigeerd. Waar alleen de woordvolgorde of -vervoeging is aangepast, staat hetgeen aangepast is tussen vierkante haken. Waar ten behoeve van de begrijpelijkheid iets aan het citaat is toegevoegd dat op die plek moet worden ingelezen, staat dit tussen vierkante haken, gevolgd door de initialen van de onderzoeker (LN). In verband met de anonimisering is ervoor gekozen om in de bespreking van de citaten het geslacht van de spreker te laten afhangen van de taalkundige regels. Alle officieren, rechters, en

121 Vgl. Decorte 2017, p. 481, die hetzelfde iets anders onder woorden brengt: 'De methodologische literatuur blijft over deze stap [het coderen, LN] redelijk vaag, omdat het ook om een individueel rijpingsproces van de onderzoeker gaat tijdens zijn analyse.'

122 Aldus ook Maesschalk. Hij spreekt in dit verband over een 'intens methodologisch bewustzijn' (2017, p. 136) dat uit het onderzoeksverslag zelf moet spreken.

123 Decorte 2017, p. 496.

124 Decorte 2017, p. 496.

persvoorlichters zijn om die reden steeds man, waar zij dat in werkelijkheid (gelukkig) niet steeds waren.[125]

Ten aanzien van het rapporteren van frequenties is het ingewikkelder om een vaste lijn te volgen. Duidelijk is dat het doen van uitspraken over frequenties niet uit de weg gegaan kan worden: doel van (observatie) onderzoek is immers om uitspraken te doen over 'hoe het gaat' en om die reden moeten in de rapportage enigszins generaliserende uitspraken worden gedaan over – bijvoorbeeld – welke informatie 'over het algemeen' wel met de media wordt gedeeld en welke niet, in welke gevallen 'meestal' met een zaaks- of persofficier wordt overlegd en wanneer niet, enzovoort. Kwalitatief onderzoek leent zich echter maar in beperkte mate voor kwantificerende uitspraken.

Aan het begin van het onderzoek was het voornemen om de strafzaken die gedurende het onderzoek het pad kruisten een volgnummer te geven. Het idee was dat zo ook in enige mate kwantificerende uitspraken gedaan zouden kunnen worden over hoe vaak welke keuzes gemaakt worden. Hoewel het tellen van zaken (al snel werd hierbij beperkt tot zaken van enig gewicht) wel tot het eind is volgehouden – het waren er uiteindelijk 34 – bleek dit geen zinnig oriëntatiepunt voor het onderzoek te zijn: het valt op voorhand niet te voorspellen welke zaak welk gewicht krijgt en het valt ook vaak niet op voorhand te bepalen wanneer en met welke intensiteit een strafzaak de aandacht van de media trekt. Dit geldt niet alleen voor dit onderzoek, maar ook voor het OM zelf: soms realiseert men zich pas in een later stadium dat een zaak de belangstelling van de media kan trekken en wordt pas dan de voorlichting bij een zaak betrokken. Zelfs in de theoretische situatie waarin de persvoorlichting onophoudelijk geschaduwd zou worden, zou dus vanaf steeds wisselende momenten in een strafzaak worden meegekeken.[126] Daarom heeft deze aanpak al snel plaatsgemaakt voor het van week tot week volgen van de werkzaamheden. Hierdoor zijn in iedere strafzaak wel bepaalde activiteiten aan het blikveld van het onderzoek ontglipt. Dit beperkte de mogelijkheid tot het doen van uispraken over aantallen of proporties.

Daar komt bij dat inherent is aan de gehanteerde onderzoeksmethode dat exacte frequenties moeilijk achteraf te reconstrueren vallen. De veldnota's, op basis waarvan dit zou moeten gebeuren, geven noodzakelijkerwijs een incompleet beeld van alles wat er tijdens een bezoek aan het OM is voorgevallen. De veldnota's zijn immers steeds achteraf, zij het wel steeds op dezelfde dag, uitgeschreven na een bezoek van soms meerdere uren. Wanneer alleen zou worden opgeteld wat in de veldnota's is opge-

125 Van de zes intensief voor dit onderzoek gesproken persvoorlichters waren er vijf man en één vrouw. Bij de zes persofficieren was dit precies andersom.

126 Daar komt bij dat de persvoorlichting een 24-uursactiviteit is: er heeft altijd iemand piketdienst en – hoewel buiten kantooruren de drempelwaarde waaraan een strafzaak moet voldoen wel hoger ligt – in beginsel zijn de voorlichtingsafdelingen op de arrondissementsparketten altijd paraat.

schreven, zou dit dus in een structurele onderrapportage van de frequenties en daarmee in een invalide rapportage resulteren. Het gemakkelijkste alternatief – het aanvullen van ontbrekende informatie door te vertrouwen op het geheugen – is evenmin aantrekkelijk, dat zou de deur immers weer openzetten voor tunnelvisie. De semigestructureerde interviews die tijdens het observatieonderzoek zijn afgenomen en de focusgroepen die na afloop van dit onderzoek hebben plaatsgevonden, bieden hier in de meeste gevallen uitkomst. Indrukken over 'hoe het (meestal) gaat' konden hier worden voorgelegd. Het gevolg van deze werkwijze is dat, wanneer hierna uitspraken over patronen of frequenties worden gedaan, deze enerzijds steunen op (in de veldnota's genoteerde) observaties en anderzijds op reacties van respondenten op aan hen voorgelegde indrukken. Waar dat nodig is, staat in een toelichting (in de voetnoten) gepreciseerd op welk samenstel aan onderzoeksdata die bewering steunt. Het gevolg hiervan is ook dat soms niet exacter kan worden gerapporteerd dan dat het 'meestal' op een bepaalde manier gaat. Waar door deze werkwijze (het trianguleren van de bevindingen) gewonnen wordt aan validiteit, wordt de prijs dus betaald door een zekere vaagheid: aan uitspraken als 'meestal' en 'over het algemeen' valt niet geheel te ontkomen.

## 8.5. Het verslag van het empirisch onderzoek

In de paragrafen die hierna volgen worden de resultaten uit het empirisch onderzoek inhoudelijk besproken. De opzet daartoe is als volgt. Eerst worden de relevante actoren geïntroduceerd, door een korte schets van hun betrokkenheid bij de verschillende vormen van voorlichting. Daarbij is eerst aandacht voor de interne actoren (§ 8.6), daarna voor de externe actoren waar het OM in de voorlichting mee van doen heeft: met name de politie, rechtspraak en advocatuur (§ 8.7). Vervolgens wordt besproken met welke variaties aan journalisten het OM te maken krijgt (§ 8.8). Na deze introductie van de relevante spelers, volgt een bespreking van de mechanismen die maken dat mediaberichtgeving wel (of juist niet) ontstaat (§ 8.9). Hierna wordt besproken onder welke omstandigheden het OM actief de publiciteit zoekt en wanneer het dit juist mijdt (§ 8.10). Na deze beschrijvende paragrafen volgt de meer analyserende beschrijving van enkele het geheel overstijgende kenmerken van de persvoorlichting. Hiervoor worden zeven van zulke kenmerken besproken (§ 8.11).

## 8.6 Relevante interne actoren

Binnen het OM kunnen verschillende voor de persvoorlichting relevante actoren worden onderscheiden. Allereerst zijn er de persvoorlichters en persofficieren die hier uit hoofde van hun functie direct verantwoordelijk voor zijn. Hiervan waren er op 1 januari 2020, afgaande op de website

van het OM, respectievelijk dertig en 27. Op het Parket-Generaal bestaan daarnaast nog enkele beleidsmatige functies. Een bijzondere positie wordt nog ingenomen door het *'Socialmediateam'*. Al met al zijn er tussen de zestig en zeventig medewerkers van het OM structureel bij de voorlichting betrokken. Daarnaast vindt aansturing plaats door onder meer de verschillende parketleidingen en zijn er (zaaks)officieren die op incidentele basis met de persvoorlichting te maken krijgen. Op deze actoren wordt hieronder nader ingegaan.

### 8.6.1 De persvoorlichter

De centrale figuur in de persvoorlichting is de persvoorlichter. Op elk van de onderzochte parketten waren er hiervan twee fulltime in dienst, hetgeen overigens ook op de niet-onderzochte parketten de standaard is. Van de zes persvoorlichters die in het kader van dit onderzoek intensief zijn gevolgd,[127] werkten er vier langer dan tien jaar (in een dergelijke functie) bij het OM, de twee anderen bij aanvang van het onderzoek korter dan vier jaar. Deze persvoorlichters waren geen jurist. Een deel was in het verleden journalist, een ander deel was eerder werkzaam als voorlichter bij een andere (overheids)instelling. Institutioneel zijn zij binnen alle arrondissementsparketten ondergebracht bij de afdeling 'beleid en strategie'.[128]

Persvoorlichters staan in (direct) contact met alle andere relevante spelers binnen en buiten het parket en worden geacht van alles dat in de media speelt en relevant is voor hun parket op de hoogte te zijn. Alle informatie die, althans formeel,[129] aan de buitenwereld wordt verstrekt stroomt vroeg of laat door hun handen. Zij stellen persberichten op en versturen tweets, componeren 'woordvoeringlijnen' en '*Q&A*'s', interne documenten die voorschrijven wat actief en wat passief mag worden gedeeld.[130] Over het algemeen doen zij dit in overleg met tenminste de zaaksofficieren.[131] Ook begeleiden ze interviews ten behoeve van (achtergrond)artikelen of reportages en zijn ze aanwezig op de rechtbank bij strafzaken die aanzienlijke media-aandacht ontmoeten. Hier beantwoorden ze vragen van de geschreven pers en monsteren zij de media-aandacht. Kortom: de rol van de persvoorlichter is steeds die van intermediair tussen journalisten en de bij een strafzaak betrokken OM-medewerkers.[132]

---

127 Zie hiervoor § 8.4.2. Naast deze zes zijn verschillende persvoorlichters van andere parketten (waaronder het Parket-Generaal) incidenteel gesproken of geobserveerd.

128 Zie Lindeman 2017, p. 107-111, i.h.b. p. 109, voor een bespreking van deze afdeling binnen de typische inrichting van een arrondissementsparket.

129 Informeel wordt, ook buiten medeweten van persvoorlichters om, natuurlijk wel eens wat 'gelekt' aan de pers. Op dit moeilijk grijpbare fenomeen wordt aan het slot van § 8.9.5 ingegaan.

130 Zie hierover § 8.9.1.

131 De Aanwijzing voorlichting schrijft dit wel voor. In de praktijk gebeurt dat, waar het punten van ondergeschikt belang betreft, niet altijd.

132 Zie daarover § 8.9.3.

Persvoorlichters doen hun informatie over strafzaken op door gebruik te maken van intranetsoftware,[133] via (*ad hoc*-)vergaderingen, snelle (telefonische) besprekingen met betrokken officieren en andere medewerkers en via talloze appgroepjes, waarvan sommige permanent bestaan en andere in het kader van een bepaald strafrechtelijk onderzoek of cluster van onderzoeken worden opgericht.[134] Omdat niet elke (zaaks)officier uit eigen beweging de voorlichting bericht, moeten zij soms moeite doen om informatie over een bepaalde strafzaak te krijgen. Bijvoorbeeld omdat zij hierover vragen van de media verwachten, al hebben gekregen of omdat ze in een strafzaak een 'leuk verhaal'[135] zien waar ze zelf de boer mee op willen. Naast voorlichting over strafzaken hebben persvoorlichters ook andere taken. Zo werken sommige van hen mee aan het maken van filmpjes voor op de socialemediakanalen van het OM en denken zij incidenteel mee over de strategie bij opsporingsberichtgeving.[136]

### 8.6.2 Persofficieren van justitie

Naast de fulltime voor persvoorlichting aangestelde voorlichters, zijn persofficieren medeverantwoordelijk voor voorlichtingsactiviteiten. Dit gebeurde op de onderzochte parketten op basis van een gedeeltelijke vrijstelling. De betrokkenheid bij de dagelijkse voorlichtingspraktijk is daardoor (veel) beperkter dan die van de voorlichters.[137] Zo werden zij op één parket 'altijd',[138] en op één parket 'eigenlijk nooit'[139] geconsulteerd over de inhoud van een persbericht.[140] Persofficieren zijn wel op alle parketten de eerstverantwoordelijken voor het geven van een interview op camera. Omdat interviews op camera in allerlei zaken kunnen voorkomen,[141] moeten persofficieren, net als de persvoorlichters, wel op hoofdlijnen op de hoogte zijn van al hetgeen op een parket speelt aan mediagevoelige zaken.

133 Het gaat hier in het bijzonder om de programma's *COMPAS* en *GPS*, zie daarover ook Lindeman 2017, p. 77.
134 In het kader van dit onderzoek is tot drie van zulke appgroepjes toegang verleend.
135 Zie voor berichtgeving over 'leuke verhalen' § 8.10.1.
136 Vgl. de twee andere hoofdstromen in OM-communicatie die zijn onderscheiden in § 8.1. Op deze laatstgenoemde taken wordt in verband met de daar genoemde afbakening niet verder ingegaan.
137 Zowel de omvang van die vrijstelling als de betrokkenheid bij de voorlichting verschilt overigens sterk van parket tot parket. Op één van de onderzochte parketten was twee keer 0,5 fte vrijgemaakt voor het vrijstellen van persofficieren, op de twee andere was dit (minder dan) de helft hiervan, veldnota 196.
138 Veldnota 202.
139 Veldnota 203.
140 Vgl. in dit verband Lindeman 2017, p. 153. Dit gebeurde 'altijd' op het parket waar twee keer 0,5 fte ter beschikking was gesteld.
141 In de regel vinden deze interviews plaats op initiatief van een journalist. Op alle onderzochte parketten gold als uitgangspunt dat in beginsel gehoor werd gegeven aan verzoeken voor een interview op camera, zie § 8.9.3.

Hiertoe nemen zij ook deel aan vergaderingen, appgroepjes, en andere interne communicatievormen. Persofficieren hebben daarnaast op alle parketten – en op die parketten waar hun vrijstelling beperkter is: vooral – een centrale rol bij beslissingen over opsporingsberichtgeving.[142]

### 8.6.3 Overige spelers op het parket

Andere belangrijke spelers op parketniveau zijn de (plaatsvervangend) hoofdofficier en het hoofd beleid en strategie, die gerekend kunnen worden tot de parketleiding en op tal van (informele) manieren overleggen over de te voeren voorlichting met persofficieren en -voorlichters.[143] Deze personen kunnen gezien hun senioriteit steeds hun stempel drukken op de voorlichting, maar in de praktijk lijkt het sterk af te hangen van de persoon – en dus te verschillen per parket en per periode – in hoeverre dit gebeurt.[144] Daarnaast zijn er nog officieren die incidenteel met persvoorlichting te maken krijgen. Dit geldt vanzelfsprekend voor de zaaksofficieren van strafzaken die in de media komen, maar ook voor onder andere gebiedsofficieren – bijvoorbeeld in geval van regio-gebonden criminaliteit die veel in de media komt – of de rechercheofficier – bijvoorbeeld indien sprake is van voorlichting met een heimelijk tactisch doel of vermenging van voorlichting met opsporingsberichtgeving. Zoals overal, geldt ook op het OM dat er officieren zijn die zich comfortabel voelen onder mediabelangstelling, maar er zijn er ook die hier een broertje dood aan hebben. Deze laatste worden wel aangeduid als van 'de oude stempel',[145] hetgeen illustratief is voor de binnen het OM alom aanvaarde gedachte dat een actief mediaprofiel van de tijd van nu is.

142 Veldnota 196. Hetgeen dan berust op een mandatering door de hoofdofficier. Vgl. *Stcrt.* 2017, 66539, p. 3. In belanghebbende zaken is hier vanzelfsprekend ook de hoofdofficier van het betreffende arrondissementsparket bij betrokken en speelt – in elk geval gedurende de loop van dit onderzoek – de directeur van het Parket-Generaal een coördinerende rol.

143 Vgl. Lindeman 2017, p. 110-111, over de praktische realiteit van het bestaan van een parketleiding (in afwijking van het wettelijk kader).

144 Persvoorlichters gaven in gesprekken ook aan wezenlijke verschillen te hebben ervaren in de vrijheid om naar eigen inzicht invulling aan hun werk te geven, afhankelijk van de persoon van de hoofdofficier. Wanneer sprake was van een wisseling van de wacht – en dat gebeurde in de onderzoeksperiode op meerdere parketten – gaven zij aan zich af te vragen hoeveel vrijheid hen in de toekomst gegund zou worden. Tijdens de eerste focusgroep merkte een persvoorlichter ook op dat een na de observatieperiode aangetreden hoofdofficier hem minder vrijheid gaf dan zijn voorganger.

145 Veldnota 146.

### 8.6.4 Het Parket-Generaal

Op een groot aantal[146] momenten vond in de loop van dit onderzoek ruggespraak plaats met het Parket-Generaal over het te voeren voorlichtingsbeleid.[147] Deze stap lijkt vooral te worden gezet wanneer het gaat om zaken die in ruime mate de landelijke media halen, de integriteit van de politie of het OM raken of anderszins politiek gevoelig zijn.[148] Op het Parket-Generaal vindt een volgende schifting plaats van zaken waarover ook met het College van procureurs-generaal of zelfs het ministerie contact moet worden opgenomen.[149]

Op verschillende momenten in het onderzoek mengde het Parket-Generaal zich in de woordvoeringstrategie van een van de onderzochte parketten. Onder meer met betrekking tot de woordkeus in geruchtmakende zaken – bijvoorbeeld over het wel of niet bezigen van het woord 'aanslag',[150] over het wel of niet meewerken aan een achtergrondartikel of over het moment waarop het aanschuiven in een talkshow – na requisitoir of pas na de uitspraak – aangewezen zou zijn.[151] In het merendeel van die gevallen, maar niet altijd, werd de opvatting van het Parket-Generaal door het arrondissementsparket gevolgd. Overigens viel in de interventies van het Parket-Generaal geen impliciet beleid te ontwaren. Zo werd het bezigen van het woord aanslag in de ene strafzaak wel, maar in een andere weer niet geproblematiseerd, en werd zitting nemen in een talkshow op de dag van het uitspreken van het requisitoir op een eerste moment wel en op een volgend moment weer niet toelaatbaar geacht.

---

146 Het precieze aantal kan moeilijk nader worden gekwantificeerd. Bij tenminste 8 van de 34 meermaals ter sprake gekomen strafzaken was dit volgens de persvoorlichters gebeurd (maar dit kon niet in alle gevallen worden geverifieerd), veldnota's 119, 136, 146, 151, 153, 167, 173, 174, 181 en 188 en 191. Waarschijnlijk is dit een onderschatting van het totaal aantal gevallen, aangezien het goed mogelijk is dat dit niet steeds is opgemerkt dan wel niet in de verslagen van de observaties is genoteerd. Vgl. § 8.4.7.

147 Door middel van twee parallelle routes – een eerste vanaf het hoofd beleid en strategie van het arrondissementsparket naar de afdeling Bestuurlijke en juridische zaken (BJZ) op het Parket-Generaal en een tweede vanaf de arrondissementsparketvoorlichters naar de voorlichters van het Parket-Generaal – wordt getracht te verzekeren dat mediagevoelige informatie hier terechtkomt, althans in die zaken die naar het gevoelen van het betrokken arrondissementsparket het Parket-Generaal aangaan.

148 Veldnota 167 en 196. Er is, aldus een beleidsmedewerker op het Parket-Generaal, geen 'lijstje' (veldnota 196) voor wanneer iets gevoelig is, dit moet worden aangevoeld. Wat precies politiek gevoelig is hangt af van de periode: in de looptijd van dit onderzoek ontstond een hoge politieke gevoeligheid rondom 'verwarde personen'. Dit werd door de persvoorlichters op het Parket-Generaal als een tijdelijk fenomeen beschouwd; aangenomen werd dat politieke (over)gevoeligheid zich in een nieuwe periode weer aan een ander fenomeen kan hechten (veldnota 167).

149 Opnieuw door middel van een parallelle communicatielijn: een eerste tussen de afdeling BJZ en het departement en een tweede tussen de voorlichters van het Parket-Generaal en die van het ministerie.

150 Veldnota 153 en 191.

151 Veldnota 119, 151, 153 en 196.

Naast het voorgaande geeft het Parket-Generaal op tal van manieren sturing aan het werk op de arrondissementsparketten, bijvoorbeeld door collegiaal overleg te entameren over dilemma's die op een of meerdere parketten spelen.[152] Ook worden vanuit hier allerlei verzoeken bij parketten neergelegd om bepaalde voorlichtingsactiviteiten te ontplooien op zaaksoverstijgend niveau.[153] Overigens gaven persvoorlichters met een langere staat van dienst in de focusgroepen aan dat hun indruk was dat de mate van regievoering door het Parket-Generaal in de afgelopen jaren zou zijn afgenomen, hetgeen zij zeiden te betreuren.[154]

### 8.6.5 Het Socialmediateam

Naast een eigen communicatie- en voorlichtingsafdeling huisvest het Parket-Generaal sinds enkele jaren ook nog een, ten tijde van het onderzoek uit drie personen bestaand, *'Socialmediateam'*. Dit gezelschap is in het kader van dit onderzoek één dag geobserveerd. Een van de werkzaamheden is het met speciale software afstruinen van (sociale) media op alles dat naar eigen inschatting relevant is voor het OM. Wanneer dit het geval is, bijvoorbeeld omdat iemand ergens op een sociaal medium iets over of tegen het OM zegt, besluiten ze, in overleg met de voorlichters van het Parket-Generaal of een eventueel betrokken ander parket, of hierop namens het OM geantwoord moet worden. De nadruk ligt op de snelheid. Op de computerschermen tikt onderin een klokje waarmee in secondes wordt uitgedrukt hoe lang een bericht op een sociaal medium al onbeantwoord is gebleven en medewerkers gaven aan druk te ervaren om zo snel mogelijk te reageren: 'wij hebben geen drie dagen om te reageren, het moet gewoon nú!'.[155] Het doel hiervan is om eventuele 'twitterstormen' zo snel mogelijk op te merken en waar mogelijk in de kiem te smoren. Daarnaast houdt men zich hier bezig met het stroomlijnen en inrichten van alle (sociale)mediaetalages die het OM in de loop der tijd heeft uitgestald: het OM heeft een eigen pagina op *Facebook, Instagram, Youtube, Soundcloud* en natuurlijk de eigen website. Daarnaast bestaan er talloze *Twitter*-accounts: een van het landelijke OM (beheerd door het Parket-Generaal), en vervolgens nog accounts voor ieder parket afzonderlijk.

---

152 Bijvoorbeeld op landelijke voorlichtersdagen, waarvan er in het kader van dit onderzoek één is bijgewoond (zie § 8.4.2). Daarnaast vindt ook collegiaal overleg plaats wanneer een bepaald incident hier, naar het oordeel van betrokkenen op het Parket-Generaal, om vraagt (bijv. veldnota 196).

153 Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan prioritaire thema's die volgens het Parket-Generaal aandacht behoeven, of aan kwesties als 'de dag van het slachtoffer' of 'de week tegen de kindermishandeling', die het OM typisch aangrijpt om de eigen activiteiten daaromtrent onder de aandacht te brengen.

154 Focusgroep 2.

155 Veldnota 167.

Op de burelen van het *Socialmediateam* heerst een eigen logica en discours. Er leeft het beeld dat ze een verstofte organisatie aan het opschudden zijn: 'ik zie mezelf wel als *early adopter* op het gebied van digitale zaken hier'.[156] Dat er officieren zouden zijn die menen te kunnen volstaan met een 'juridisch juiste' redenering wordt hier als archaïsch beschouwd: 'soms als je iets aan een officier vraagt, krijg je een stuk van 10 zinnen! (…) Mijn motto is, als ik het niet begrijp, begrijpt niemand het'.[157] Het doel is om zoveel mogelijk Nederlanders over het wel en wee van het OM te informeren: het streven is gericht op zoveel mogelijk 'volgers', *views* en *likes*. Om die aantallen op te krikken worden tal van trivialiteiten met het publiek gedeeld. 'Laatst was het bijvoorbeeld week van de boeken [boekenweek, LN]. Dan ga ik naar Gerrit [de voorzitter van het College van procureurs-generaal, LN] en vraag ik welk boek hij nou leuk vindt en dan zet ik dat op *social.*'[158]

De medewerkers van het *Socialmediateam* realiseren zich dat hun werk soms op gespannen voet staat met de prioriteiten die elders op het OM worden gesteld. Zo was men zelf erg tevreden over een zelfgemaakt filmpje, getiteld *Honden in snikhete auto's, wat doet het OM?*, omdat dit filmpje 'megaveel' bekeken was, maar werd de stemming toch enigszins bedorven omdat een officier tegenwierp dat de prioriteit van het OM hier in werkelijkheid helemaal niet lag.[159] Kenmerkend voor het *Socialmediateam* is ten slotte dat hier als onomstreden geldt dat het geen pas geeft als het OM zich ten opzichte van de samenleving belerend zou opstellen. In plaats daarvan wordt het vanzelfsprekend gevonden dat het OM steeds moet onderzoeken wat bij de samenleving in goede aarde valt. 'Het wordt steeds belangrijker wat mensen willen in plaats van dat wij gaan bedenken wat mensen willen.'[160]

Onder de voorlichters op de arrondissementsparketten zijn de meningen over het *Socialmediateam* intussen verdeeld. Waar een persvoorlichter tijdens een focusgroep aangaf het bestaan hiervan 'geweldig' te vinden,[161] stelde een ander dat het wel 'spanning geeft dat ze daar zo op de aantallen zitten' – waarmee hij de voortdurende zucht naar volgers, *views* en *likes* bedoelde.[162] Weer een ander vond het overdreven dat geregeld diverse mensen op het Parket-Generaal en op het eigen parket in beweging moeten komen, 'alleen maar' omdat het *Socialmediateam* heeft gesignaleerd dat '300 twitterterroristen die je toch niet kan overtuigen iets roepen'.[163] Anderzijds wordt met enige jaloezie gekeken naar het Socialmediateam-equivalent van

156 Veldnota 167.
157 Veldnota 167.
158 Veldnota 167.
159 Veldnota 167.
160 Veldnota 167.
161 Focusgroep 2.
162 Veldnota 170.
163 Veldnota 170.

de Raad voor de rechtspraak.[164] Hier werkt een nog veel groter team en wordt bijgevolg een nog veel actiever 'webcare'-beleid gevoerd.[165]

## 8.7. Relevante externe actoren

De voorlichting van het OM is, net als het inhoudelijke werk van het OM, verbonden met tal van andere actoren die een rol hebben binnen de strafrechtspleging of haar institutionele periferie. Al deze actoren hebben ook een schil van woordvoerders om zich heen opgetrokken en in het onderzoek bleek dat deze woordvoerders, soms parallel aan de inhoudelijke gesprekken tussen bijvoorbeeld een gebiedsofficier en een burgemeester of de hoofdofficier en de chef van de regionale politie-eenheid, regelmatig contact onderhouden met de voorlichtingsafdelingen van het OM. Voor een goed begrip van de voorlichtingspraktijk van het OM is dus een korte kennismaking met deze actoren van belang. Achtereenvolgens worden hieronder besproken de politie, lokale overheden, de Raad voor de rechtspraak en de gerechten, (slachtoffer)advocaten en bij de executie betrokken organisaties.

### 8.7.1 De politie

De afdeling voorlichting van het OM valt qua bezetting en activiteit in het niet bij die van de politie. Alle regionale eenheden van de politie beschikken over een veelvoud aan voorlichters dan het OM op het corresponderende parket tot zijn beschikking heeft en deze voorlichters berichten meermaals per dag over onder meer aanhoudingen, doen getuigenoproepen en nog veel meer. Het geldend beleidskader is hierbij, voor zover het gaat om voorlichting over handelen dat onder gezag van het OM valt, dezelfde Aanwijzing voorlichting als die voor het OM geldt.[166] De voorlichters van de politie overleggen op regelmatige basis met de voorlichters van het OM, al verschillen dit soort overleggen en hun frequentie ook weer van parket tot parket. Dit laat onverlet dat van een werkelijke toezichtsverhouding in de praktijk maar beperkt sprake is.[167]

### 8.7.2 Lokale overheden

Een volgende externe speler waar de voorlichting van het OM geregeld mee samenwerkt is het lokale bestuur. Burgemeesters en gemeenten hebben

164 Veldnota 171.
165 Dit team is voor dit onderzoek niet onderzocht. Zie voor een sfeerimpressie wel https://www.mr-online.nl/webcare-team-rechtspraak-in-gesprek-met-wrokkige-reaguurder/. Geraadpleegd op 12 februari 2020.
166 Zie over die Aanwijzing voorlichting uitgebreider § 8.3.
167 Zie hierover nader § 8.11.6

een eigen ring aan woordvoerders en communicatiedeskundigen om zich heen en parallel aan bijvoorbeeld 'driehoeksoverleggen' vinden geregeld overleggen plaats op woordvoerdersniveau. Daarnaast is er contact tussen woordvoerders van gemeente en OM wanneer strafzaken spelen die ook raken aan de veiligheid of openbare orde in een gemeente. De situatie is in die zin vergelijkbaar met de politie dat ook hier sprake is van voortdurend (informeel) overleg en afstemming over de inhoud van de woordvoering, terwijl ook hier sprake is van een gesprekspartner met eigen belangen en een eigen agenda.[168]

### 8.7.3 De Raad voor de rechtspraak en de gerechten

Eveneens intensieve contacten worden onderhouden met de voorlichtingsafdelingen van de rechtbanken en de Raad voor de rechtspraak. De rechtspraak heeft een eigen beleidslijn voor de voorlichting, vastgelegd in de Persrichtlijn 2013.[169] Hieruit vloeit een bepaalde praktijk voort die ook relevant is voor het OM. In die gevallen waarin de rechtspraak kiest voor actieve voorlichting zullen journalisten immers ook beter geïnformeerde vragen aan het OM kunnen stellen.[170] Van belang is in dit verband dat de rechtspraak in de afgelopen jaren aanmerkelijk meer aan voorlichting is gaan doen. De verruiming van de Persrichtlijn in 2013 is hier maar één voorbeeld van, het publiceren van dossiers over 'bekende rechtszaken', inclusief tijdlijnen en toelichtingen op *rechtspraak.nl* past ook in deze trend.[171] In de praktijk vindt veelvuldig overleg plaats tussen de voorlichtingsafdelingen van de rechtspraak en die van het OM, zowel op geijkte momenten als wanneer de rechtspraak met iets naar buiten wil treden en men redelijkerwijs kan verwachten dat dit ook tot veel vragen aan het OM zal leiden.[172]

### 8.7.4 De advocatuur

In voorkomende gevallen krijgt de voorlichting van het OM daarnaast nog te maken met advocaten van slachtoffers of verdachten. In tenminste twee zaken was tijdens het onderzoek sprake van een situatie waarin de

168 Zie hierover nader § 8.11.6

169 Dit document is vastgesteld door de Vergadering van presidenten en gepubliceerd op *rechtspraak.nl*.

170 Gedacht kan worden aan voorlichting over de voorlopige hechtenis (waarin soms ook de inhoud van de verdenking wordt gecommuniceerd) en aan besluiten over het wel of niet toelaten van audiovisuele media tot de zittingszaal. Zie hierover later, met name in § 8.9.2.

171 Op 12 december 2019 waren er 24 van dit soort dossiers, waarvan 20 strafrechtelijk. Omdat hier veel informatie overzichtelijk valt terug te vinden, bijvoorbeeld door alle uitspraken die betrekking hebben op één verdachte onder elkaar te zetten, wordt het voor journalisten veel eenvoudiger om informatie over, bijvoorbeeld, het strafrechtelijk verleden van een verdachte te vergaren (en daarover vervolgvragen te stellen aan het OM).

172 Veldnota's 151 en 153. Dat dit overleg geregeld plaatsvindt is ook bevestigd door woordvoerders van de rechtspraak.

advocaat van een slachtoffer de publiciteit zocht met zijn kant van het verhaal.[173] In meer gevallen leek het waarschijnlijk dat een (slachtoffer) advocaat informatie uit het dossier aan de media had gelekt, maar kon dit – zoals zo vaak met lekken – niet worden vastgesteld. In dit verband is relevant dat betrekkelijk recente wijzigingen in regelgeving de deuren tussen advocatuur en media verder hebben opengezet. Voor de positie van de slachtofferadvocaat is van belang dat slachtoffers sinds 1 januari 2013 een nagenoeg onbegrensde inzage in het dossier kunnen krijgen. Dit schept een informatiepositie die voor journalisten interessant is: zij hebben nu een derde partij aan wie zij potentieel informatie kunnen ontfutselen.[174] Uiteraard kan het initiatief ook van de slachtofferadvocaat zelf uitgaan. Voor advocaten van zowel verdachten als van slachtoffers geldt bovendien dat in de in 2018 gewijzigde Gedragsregels van de advocatuur de voorheen nog geldende bepaling die het lekken aan de media bestreek, is komen te vervallen, waardoor momenteel onduidelijk is wat een advocaat in tuchtrechtelijke zin nu precies wel of niet aan de media mag laten weten.[175]

Indien (slachtoffer)advocaten informatie doorspelen aan de media, ontstaat voor het OM al snel een ingewikkelde situatie, omdat de gelekte informatie typisch selectief is en het OM zich daardoor uitgedaagd kan voelen het ontstane beeld te nuanceren of te ontkrachten. Dit is in het bijzonder ingewikkeld in situaties waarin informatie is gelekt waarover het OM van de eigen Aanwijzing niet mag spreken. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan de etnische achtergrond of religieuze overtuiging

173 Veldnota's 27, 81, en 146.

174 Kennisneming van processtukken kan sinds 1 januari 2013 door de officier van justitie slechts worden geweigerd op grond van onverenigbaarheid met de belangen genoemd in art. 187d Sv. Hiertussen staat, in tegenstelling tot in het voor die datum geldende art. 51b, niet de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Door Van der Aa en Groenhuijsen (2012, p. 608), is dit al eerder als waarschijnlijk een omissie van de wetgever aangemerkt. Wel moet het gaan om stukken 'die voor het slachtoffer van belang zijn'. Toch blijven er zo genoeg situaties denkbaar waarin het slachtoffer inzage in stukken die voor derden privacygevoelig zijn niet kan worden onthouden. Indien de advocaat van een slachtoffer zijn recht op inzage gebruikt om stukken met de media te delen, kan kennisneming worden beperkt tot inzage op het parket – in plaats van het nemen van afschrift (art. 51b Sv zesde lid jo. art 32 leden 2 tot en met 4 Sv). Indien hier toepassing aan wordt gegeven, wordt lekken vrijwel onmogelijk gemaakt. Journalisten zullen immers onder normale omstandigheden geen stuk schrijven op basis van een door een advocaat doorverteld verhaal (dit is maar één bron), tenzij de advocaat toestemming geeft zelf met naam genoemd te worden (deze toestemming ontbreekt typisch bij lekken). In dit onderzoek bleek van deze mogelijkheid dan ook gebruik te worden gemaakt, althans ten aanzien van advocaten bij wie het OM in het verleden loslippigheid had vermoed.

175 De Gedragsregels uit 1992 verboden het zenden van een afschrift aan de media, en geboden terughoudendheid bij het geven van inzage (gedragsregel 10 oud), maar deze gedragsregel is in de Gedragsregels 2018 geschrapt. Hierdoor kan nu slechts aan de algemene gedragsnorm (gedragsregel 1) worden getoetst, hetgeen vooralsnog weinig houvast biedt. Vgl. Dieben/Boksem, in *T&C Strafvordering* 2019, art. 32 Sv, aant. 3.

van de verdachte.[176] Tijdens het onderzoek ontstond meermaals spanning tussen het OM en (slachtoffer)advocaten, met als inzet een strijd om de beeldvorming.[177] Minstens zo relevant als de situaties waarin OM en advocaten in de media werkelijk tegenover elkaar kwamen te staan, bleken in het onderzoek echter de situaties waarin dit werd voorkomen door overleg tussen advocaten en OM(-voorlichters) achter de schermen. Niet zelden werd over de inhoud van bijvoorbeeld een persbericht met de advocaat overlegd. Persvoorlichters gaven hier over het algemeen de voorkeur aan, omdat zo controle over de situatie gehouden kon worden en publieke escalatie werd voorkomen.[178]

Los van contacten met advocaten in individuele strafzaken, heeft de voorlichting ook te maken met advocaten die zich onafhankelijk daarvan roeren in het publieke debat. Bijvoorbeeld op sociale media en in televisieprogramma's. Het monitoren van al dit soort uitingen op voor het OM compromitterende inhoud behoort tot de taakopvatting van de persvoorlichters van het OM.

### 8.7.5 Actoren actief in de strafexecutie

Overige voorlichtingspartners zitten in de hoek van de strafexecutie en geestelijke gezondheidszorg. Zo is tijdens dit onderzoek drie keer geparticipeerd in een door de GGD geleid *ad hoc* vergaderorgaan over een (al dan niet ook door het OM zo aangemerkte) zedenverdachte, waarin ook medewerkers (en voorlichters) van het OM participeerden. Leidend hierbij was het 'Protocol maatschappelijke onrust'.[179] In weer andere gevallen vond in de loop van het onderzoek overleg plaats met de voorlichters van de reclassering – bijvoorbeeld in een situatie van een mogelijk misdrijf terwijl de verdachte aan het toezicht van de reclassering onderworpen was – of met andere bij de executie betrokken instanties. Veel spanning leek dit in de loop van het onderzoek niet op te leveren, omdat zowel het OM als deze instituties gebaat waren bij kalme mediaberichtgeving en dus nauwelijks sprake was van uiteenlopende belangen.

176 De situatie is slechts anders indien een advocaat van de *verdachte* over zijn eigen cliënt een narratief aan de media voorhoudt dat volgens het OM vatbaar is voor nuancering. De Aanwijzing voorlichting schrijft voor die situaties voor dat 'als uit een publicatie of een optreden in de media blijkt dat de raadsman van een verdachte zelf met informatie over de verdachte (of over de zaak) naar buiten is getreden (…) OM en politie er vanuit [sic, LN][gaan] dat de verdachte er geen bezwaar tegen heeft dat OM en politie in de media reageren op de uitlatingen van de raadsman.' Zie *Stcrt.* 2012, 8181, p. 4.

177 Veldnota's 177 en 181. Wanneer precies grenzen worden opgezocht, is onmogelijk te kwantificeren, juist omdat niet duidelijk is waar de grenzen precies liggen. Zie voor een voorbeeld van een strijd om de beeldvorming in het voorbereidend onderzoek § 8.9.1.

178 Veldnota's 86, 94, 158.

179 Zie hierover § 8.9.1.

## 8.8 Typen journalisten

Er bestaan relevante verschillen tussen de journalisten waar de voorlichtingsmedewerkers contact mee hebben. Verschillende categoriseringen zijn denkbaar. Zo kan onderscheid gemaakt worden tussen kwaliteitsmedia en populaire media en tussen 'rechtbankverslaggevers' – die veel op de rechtbank zijn – en 'misdaadverslaggevers' – die het in de regel vooral van hun netwerk moeten hebben. Het onderscheid dat in de loop van dit onderzoek het meest relevant bleek, was het verschil tussen regionaal opererende journalisten en journalisten die landelijk werkzaam zijn. Daarnaast wordt hieronder nog een derde restcategorie onderscheiden.

### 8.8.1 Regionaal opererende journalisten

De categorie van regionaal werkzame journalisten bestaat uit journalisten die werken voor een regionale nieuwsdienst, een regionale redactie van een landelijk medium, een regionaal persbureau of een regionale afdeling van een landelijk persbureau. Zij vormen in kwantitatieve zin de belangrijkste groep. Op alle parketten besteedden persvoorlichters aan deze groep het meeste tijd.[180] Regionale journalisten beschikken zelden over een sterk netwerk onder bijvoorbeeld advocaten, het criminele milieu of andere relevante actoren. Daarom zijn zij voor hun verhalen voor een belangrijk deel afhankelijk van wat voor het oprapen ligt op straat of op de rechtbank. Voor wat er op straat gebeurt baseren zij zich graag op verhalen die door de politie op eigen initiatief, al dan niet via sociale media, de wereld in worden gestuurd. Op de rechtbank werken zij als klassieke rechtbankverslaggever.[181] Om te weten wanneer er een interessante zaak is, oriënteren zij zich op informatie die door het OM of de rechtbank wordt verschaft over aankomende strafzaken.[182]

Omdat het hier steeds om informatie gaat die openbaar, of tenminste voor alle journalisten gelijk is,[183] valt het voor regionaal werkende journalisten niet mee zich te onderscheiden van concurrerende journalisten. In de praktijk proberen zij hun collega's af te troeven door ten eerste beter te zoeken in het openbare materiaal en ten tweede door, bijvoorbeeld rondom

---

180 Deze observatie is in de focusgroepen aan de persvoorlichters voorgelegd en kon daar op unanieme instemming rekenen.

181 Elk in dit onderzoek onderzocht parket beschikt over een eigen vaste kern aan tussen de tien en twintig journalisten van deze soort, waarvan er haast elke dag wel enkele op de rechtbank te vinden zijn.

182 Zie over hoe dit gaat § 8.9.2.

183 Informatie die door bijvoorbeeld de politie, rechtbank of OM op sociale media wordt geplaatst is openbaar. Met name rechtbanken verschaffen daarnaast informatie aan journalisten die niet openbaar is, maar wel voor alle journalisten op gelijke voet toegankelijk. Bijvoorbeeld door informatie over aankomende (straf)zaken te delen in voor journalisten toegankelijke perskamers of digitale omgevingen die hier het moderne equivalent van zijn. Zie over dat laatste nader § 8.9.2.

openbare strafzittingen, te proberen waar mogelijk net wat meer informatie bijeen te scharrelen dan openbaar toegankelijk is. Bij gebrek aan een informeel netwerk bewandelen zij hierbij typisch de formele weg: ze bellen, mailen en knopen gesprekjes aan met de persvoorlichters van het OM en met andere relevante spelers.

> Voor het opbouwen van een – vaak marginale – kennisvoorsprong op collega's zoeken journalisten in de marges van strafzittingen naar momenten voor een-op-een-contacten met persvoorlichters. Er doen zich in afwachting van de start van een zitting of tijdens onderbrekingen geregeld momenten voor waarin journalisten met een groep bijeen zitten of met meerderen tegelijk in gesprek gaan met een persvoorlichter. Omdat het juist te doen is om een kennisvoorsprong ten opzichte van collega's, zijn dit niet de momenten waarop ze de vragen stellen waarin ze de meeste potentie zien. Dit gebeurt pas op het moment dat er geen concurrerende journalisten bij zijn. Zo schieten ze als de groep uiteengaat nog even snel een persvoorlichter aan voor een een-op-een-gesprek. Tot op zekere hoogte lijken journalisten elkaar deze bilaterale gesprekjes ook wel te gunnen. Aan het begin van het onderzoek leidde het daarom tot ergernis onder journalisten toen er een onderzoeker ter plaatse was die maar niet van de zijde van de persvoorlichters wilde wijken. Het duurde niet lang voor geïrriteerd werd gevraagd of hij 'ook van de pers' was. Nadat de betreffende journalist gerustgesteld was dat het hier om een wetenschappelijke onderzoeker ging en niet om een journalist die onbekend was met de geldende mores, was hij bereid in zijn bijzijn alsnog de vragen te stellen.[184]

De belangrijkste rem op de activiteiten van de regionaal werkzame journalisten is de beschikbare tijd. Die is bijzonder schaars: zij worden verwacht elke dag tenminste één verhaal aan te leveren en moeten daarom voortdurend keuzes maken in hoe zij hun tijd verdelen. Om die reden houden zij pogingen om bijvoorbeeld via voorlichters van het OM of andere betrokkenen extra informatie in te winnen ook weer snel voor gezien. Zodra dit te veel tijd kost, verkiezen zij het werken aan een nieuw verhaal. Om diezelfde reden zijn zij niet snel geporteerd voor het volgen van meerdaagse zittingen.[185] Voor achtergrondartikelen hebben zij eveneens zelden tijd. Andersom is het zo dat regionaal werkende journalisten in weken met weinig nieuws de tijd vinden om oude zaken af te stoffen. Ook dan moeten de kolommen van de kranten en websites namelijk gevuld blijven. In die periodes krijgt het OM dus te maken met een ander type vragen.[186]

184 Veldnota 145.

185 Voor een tijdsinvestering van meerdere dagen moet er voor de journalist veel tegenover staan, en bij voorkeur ook tenminste eenmaal per dag een nieuw bericht geschreven kunnen worden. Voor de meeste 'mega-zaken' geldt daarom dat de belangstelling gering is, journalisten vragen typisch aan persvoorlichters wanneer het requisitoir wordt uitgesproken en komen slechts dan.

186 Deze gang van zaken is ook voorgelegd en vond bevestiging in de focusgroepen (1 en 2).

### 8.8.2 Landelijk opererende journalisten

Naast de regionaal werkzame journalisten bestaat er een groep van tien à vijftien landelijk opererende journalisten die zich voltijds met strafrechtelijke onderwerpen bezighouden en in dat verband geregeld in contact treden met de voorlichtingsafdelingen van het OM. Zij hebben meer tijd voor lange verhalen, maar verschillen onderling in de manier waarop zij hier invulling aan geven. Er bestaan vrijwel geen landelijk werkzame rechtbankverslaggevers. In het merendeel van de gevallen dat in landelijke media wordt bericht over wat zich op een rechtbank heeft afgespeeld, gaat het in wezen om een journalistiek product van een regionaal medium dat door een landelijk medium wordt overgenomen.[187] De meeste landelijk opererende journalisten zijn daarom zelden tot nooit op de rechtbank te vinden. Zij zijn in de regel ook in veel mindere mate afhankelijk van door de rechtspraak of het OM aangeleverde verhalen. Veel van hen beschikken over een groot informeel netwerk binnen strafrechtspraak, OM, advocatuur of de georganiseerde criminaliteit, waardoor zij in staat zijn eigen verhalen te ontwikkelen. De specialismen verschillen: er zijn de klassieke 'misdaadverslaggevers', met vooral een goed netwerk onder politie en binnen bepaalde criminele groeperingen. Daarnaast zijn er journalisten die het juist moeten hebben van hun informele contacten binnen bijvoorbeeld het OM of de advocatuur. Al deze journalisten schrijven geregeld verhalen op basis van aan hen buiten de formele weg toegestopte, dus 'gelekte' of *off the record* gegunde informatie.[188] Zij beschikken niet zelden over een stevige machtspositie ten opzichte van het OM.

> Een voorbeeld van een stevige machtspositie van een misdaadverslaggever deed zich voor toen een van hen over informatie zei te beschikken over de vindplaats van voor inbeslagneming vatbare goederen. In ruil voor het noemen van de vindplaats wenste deze journalist met een camera mee te mogen bij de doorzoeking van die ruimte (niet zijnde een woning). De rechercheofficier van het betreffende parket had hier volgens de voorlichters aanvankelijk sterke bezwaren tegen en bovendien was enkele weken hiervoor een bijeenkomst op het Parket-Generaal geweest waarin een meer terughoudende koers met betrekking tot *embedded journalism* was afgesproken.[189] Mede om die reden zijn aan de betreffende journalist toen eerst minder verstrekkende tegenvoorstellen gedaan, waaronder het door opsporingsambtenaren laten maken van beeldmateriaal om dat vervolgens exclusief aan de betreffende journalist ter beschikking te stellen. De journalist nam hier echter geen genoegen mee en uiteindelijk ging het OM toch

187 Zo neemt de *NOS* geregeld producten over die even daarvoor op de websites van regionale omroepen verschenen. Voor de *Telegraaf* en het *AD* geldt dat zij naast een landelijke redactie ook diverse regionale redacties hebben en het soms voorkomt dat regionaal nieuws gepromoveerd wordt naar de landelijke rubrieken.

188 Zie voor het verschil tussen *off the record*-voorlichting en 'lekken' verder in § 8.9.5.

189 Zie over de redenen daarvoor § 8.13.

door de knieën. Een betrokken persvoorlichter verzuchtte: 'het is ook gewoon heel belangrijk dat we goeie vriendjes blijven met [naam journalist, LN], zo is het ook.'[190]

Ook zijn er landelijk werkzame journalisten die het minder moeten hebben van een informeel netwerk, maar voor – bijvoorbeeld – het OM wel een vast en vertrouwd adres zijn voor achtergrondartikelen of diepte-interviews. Op die manier hebben zij alsnog hun eigen niche gevonden. Hierbij kan het gaan om een enkel gesprek waarin wordt teruggeblikt op een afgesloten strafzaak. Ook kwam het tijdens het onderzoek voor dat gedurende een opsporingsonderzoek meerdere malen met een journalist werd gesproken zodat deze later, op een afgesproken moment – vaak na de einduitspraak – hierover een reportage kon publiceren.[191]

### 8.8.3 Een restcategorie: bloggers, redacteuren en journalisten die incidenteel over het OM berichten

Naast regionale journalisten en de landelijke journalisten die zich in hun werk (vrijwel) volledig op strafrechtelijke onderwerpen richten, zijn er nog tientallen journalisten die wel af en toe contact opnemen met het OM maar niet in een van de hiervoor beschreven hoofdcategorieën vallen. Hierbij gaat het onder meer om redacteuren van nieuws-, actualiteiten- en entertainmentprogramma's die in voorkomende gevallen voor een bepaalde reportage of rubriek het OM benaderen, schrijvende journalisten met een ander specialisme die voor een bepaald stuk incidenteel iets van het OM nodig hebben en misdaadbloggers die ergens in de krochten van het internet een eigen platform hebben waarop zij – vaak in sensationele toonzetting en van beperkt journalistiek allooi – gebeurtenissen uit het Nederlands misdaadlandschap opdissen. Al met al is dit een relatief diffuse restcategorie, waarover gezien de wisselende samenstelling ook niet gezegd kan worden om hoeveel mensen dit gaat. Kenmerkend is dat deze journalisten geen duurzame band met het OM hebben en meestal ook geen bijzondere informatiepositie. In de praktijk is hun rol het minst van belang.

## 8.9 Het ontstaan en beloop van mediaberichtgeving

In deze paragraaf komt aan de orde hoe mediaberichtgeving ontstaat en verloopt. Daarbij zal de chronologie van het strafproces worden gevolgd. Dit biedt overigens maar beperkte houvast, want mediaberichtgeving volgt deze chronologie niet steeds van begin tot eind. Soms ontstaat mediaberichtgeving direct na een gepleegd strafbaar feit, bijvoorbeeld als media aanslaan op iets wat op straat is gebeurd. Soms ontstaat het als de politie

190 Veldnota 190.
191 Zie voor enkele voorbeelden in § 8.11.2.

of het OM iets melden – hetgeen een strafrechtelijk te duiden voorval, een aanhouding of weer iets anders kan zijn – of omdat journalisten lucht krijgen van een lopend onderzoek. Maar het komt ook voor dat het rustig blijft tot kort voor de eerste zitting. Ook het beloop van mediabelangstelling wisselt sterk: er zijn strafzaken die intensief worden gevolgd en waarbij journalisten alle zittingsdagen aanwezig zijn. Gebruikelijker is het dat de belangstelling van journalisten pieken en dalen kent. Om die reden moet de chronologische beschrijving die hieronder aan de orde komt niet worden gelezen als een traject dat ieder strafrechtelijk onderzoek doorloopt. Het gaat dus steeds om manieren waarop en omstandigheden waaronder mediabelangstelling *kan* ontstaan.

Eerst komt hieronder de algemene voorlichtingspraktijk aan de orde, die plaats kan vinden vanaf het beginstadium van het voorbereidend onderzoek (§ 8.9.1). Daarna is aandacht voor de voorlichting in de dagen voorafgaand aan openbare zittingen (§ 8.9.2), vervolgens voor de dynamiek op de rechtbank rondom die zittingen (§ 8.9.3) en tot slot voor de voorlichtingspraktijk na het uitspreken van het requisitoir (§ 8.9.4). In een afsluitende paragraaf wordt een tussenbalans opgemaakt en worden nog enkele bijzondere situaties besproken (§ 8.9.5).

Bij het lezen van deze paragraaf zal soms misschien de vraag opkomen in welk type strafzaken het OM voor een bepaalde voorlichtingsstrategie kiest. Inderdaad zijn er strafzaken waar het OM graag de boer mee opgaat en omgekeerd zaken die het juist liever in de luwte laat. Dit afremmen of juist stimuleren van mediabelangstelling is niet zozeer aan één fase in het strafproces gebonden en past daarom niet goed in deze paragraaf. Dit volgt in paragraaf 8.10.

### 8.9.1 Persvoorlichting vanaf het voorbereidend onderzoek

Omdat mediaberichtgeving op verschillende momenten kan ontstaan, kan het OM dit soms wel zien aankomen en soms niet. Indien de gelegenheid bestaat om een voorlichtingsstrategie voor te bereiden, gebeurt dit in de regel ook en wordt hier al (geruime tijd) voordat de pers zich meldt intern over overlegd. Hiervoor bestaan diverse interne overlegstructuren, waaronder het 'zicht-op-zaken-overleg', gericht op zaken die om uiteenlopende redenen gevoelig kunnen zijn,[192] en periodieke overleggen waarin specifiek mediagevoelige zaken worden doorgenomen.[193] Incidenteel wordt ook met externe actoren samengewerkt in het treffen van voorbereidingen. Wanneer er geen tijd is om een mediastrategie voor te bereiden, bijvoor-

192 Zie hierover ook Lindeman 2017, i.h.b. p. 153 e.v.. De gevoeligheid kan ook gelegen zijn in kwesties die niets met mogelijke media-aandacht van doen hebben (zie i.h.b. p. 154 in Lindeman 2017).

193 Aan deze overleggen kan door de persvoorlichters, persofficieren, de betrokken (zaaks) officieren en de parketleiding worden deelgenomen. De mate waarin zij zich in de praktijk mengen in de voorlichtingsstrategie verschilt echter, zie daarover § 8.6.

beeld wanneer sprake is van een aanhouding op heterdaad of wanneer de politie een aanhouding buiten heterdaad meldt zonder dit vooraf aan de voorlichtingsafdeling van het OM te hebben medegedeeld,[194] worden deze overlegstructuren vervangen door *ad hoc* opgerichte equivalenten. Voor hoe er vervolgens precies te werk gegaan wordt als de mediabelangstelling er eenmaal is, maakt dit niet veel uit.

> Een voorbeeld van samenwerking met externe actoren bij het voorbereiden van mediabelangstelling zijn overleggen in het kader van het zogeheten 'Protocol maatschappelijke onrust bij zedenzaken'. Dit protocol wordt ingezet indien sprake is van een verdachte van een zedenmisdrijf en (jonge) slachtoffers, op grond waarvan vrees bestaat voor maatschappelijke onrust.[195] Deze werkwijze is een reactie op enkele zedenzaken in het verleden, waarin de mediabelangstelling 'ontspoorde'[196]. In zulke situaties wordt nu een tijdelijk overlegorgaan opgericht waarin naast het OM onder meer GGD, politie en de gemeente deelnemen. In het kader van dit onderzoek is twee keer in zo'n overlegorgaan geparticipeerd en zijn in totaal drie bijeenkomsten bijgewoond. Het doel van dit alles is om mediabelangstelling waar mogelijk tot de eerste strafzitting te voorkomen, hetgeen onder meer met zich meebrengt dat, anders dan gebruikelijk is, aanhoudingen niet worden gemeld. De kring van betrokkenen die wel worden geïnformeerd en de hoeveelheid informatie die hen wordt gegeven, wordt in dit overleg in samenspraak met betrokken partijen (scholen, sportclubs, enzovoort) bepaald na een relatief zorgvuldige weging. Voor de wijze van communicatie wordt een strategie uitgestippeld. Wanneer toch mediabelangstelling ontstaat, hetgeen in één van beide onderzochte casus na ruim twee weken gebeurde, wordt getracht dit zoveel mogelijk in toom te houden. Hiertoe worden zuinig opgezette 'woordvoeringslijnen' opgesteld.[197]

In de Aanwijzing voorlichting stelt het OM dat voorlichting 'veelal begint met een persbericht of tweet'[198]. Dit uitgangspunt valt in de werkelijkheid niet terug te vinden.[199] Ten eerste begint voorlichting doorgaans niet op

194 Vreemd genoeg bestaat hier geen uniform beleid voor. Op een van de onderzochte parketten bestaat volgens de voorlichters de gewoonteregel dat de politie steeds in overleg treedt met het OM indien zij een aanhouding buiten heterdaad wil melden (veldnota 202). Op een ander parket gebeurt dit volgens de voorlichters soms wel en soms niet (veldnota 203). Natuurlijk is het in theorie ook mogelijk dat de betrokken (zaaks)officier aan de voorlichters meldt dat een aanhouding op handen is.

195 Veldnota 70. Hoewel de reikwijdte van het protocol niet expliciet is afgebakend tot zaken waarin sprake is van meerdere jonge dan wel minderjarige slachtoffers, valt uit de tekst van het protocol, waarin het onder meer gaat om betrokken scholen en ouders, wel af te leiden dat het op zulke situaties betrekking heeft.

196 Zie daarover Stevens 2010. Uit het nadien oprichten van (per parket wisselende) 'protocollen maatschappelijke onrust bij zedenzaken', kan worden afgeleid dat het OM haar kritiek ter harte heeft genomen.

197 Veldnota's 80, 113 en 118.

198 *Stcrt.* 2012, 8181, p. 2. Zie eerder § 8.3.

199 Of het moet zo zijn dat deze zin van de Aanwijzing voorlichting slechts het oog heeft op berichtgeving door de politie: de politie bericht immers wel geregeld via persberichten of tweets over – onder meer –aanhoudingen.

initiatief van het OM, maar wanneer een journalist – bijvoorbeeld omdat hij is aangeslagen op een bericht van de politie of op iets dat op straat is gebeurd – zich bij het OM meldt. Ten tweede omdat het OM in de beginfase van een opsporingsonderzoek zelden gebruik maakt van publieke kanalen, zoals *Twitter* of persberichten. Voorlichting kenmerkt zich in deze fase juist door niet-publieke communicatie, door één-op-één-contacten met journalisten. Voor improvisatie is in die contacten beperkt ruimte. Persvoorlichters maken, zeker wanneer zaken gevoeliger worden, gebruik van zogenaamde woordvoeringslijnen en 'Q&A's', documenten die vrij precies voorschrijven wat gedeeld mag worden en welke woorden dienen te worden gebezigd.[200] Hoeveel een journalist die met het OM contact opneemt precies te weten komt, hangt vervolgens met name af van zijn behendigheid om met de juiste vragen het onderste uit de kan te krijgen. De 'Q&A's' zijn hierbij in feite een soort bingokaart die door een journalist die de juiste vragen weet te stellen verder wordt afgelopen dan door een minder vaardige.

Om veel werkelijk inhoudelijke informatie gaat het bij deze Q&A's in veel gevallen echter niet. In de Aanwijzing voorlichting staat dat voorlichting betrekking mag hebben op de 'voortgang van het onderzoek', terwijl als belangrijkste grenzen aan de voorlichting het schenden van 'het onderzoeksbelang' en het maken van een inbreuk op de 'privacy van betrokkenen' – nader gepreciseerd tot persoonsgegevens – worden genoemd.[201] De Aanwijzing stelt, kortom, geen andere beperkingen dan dat de voorlichting niet het onderzoek naar 'de ware toedracht'[202] mag belemmeren en er voorts (in beginsel) geen persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp mogen worden verstrekt.[203] In de praktijk geven persvoorlichters, zeker in het voorbereidend onderzoek, er de voorkeur aan om deze grenzen niet te benaderen. Tijdens het onderzoek viel in dit verband op alle parketten geregeld het woord 'procesinformatie'. Hoewel persvoorlichters bepaald niet op één lijn zitten over wat dit woord precies inhoudt,[204] komt het er in de kern op neer dat – los van leeftijd en woonplaats van een aangehouden verdachte – niks inhoudelijks over onderzoeksresultaten wordt gezegd, maar uitsluitend informatie over het proces wordt gegeven. Als bijvoorbeeld een journalist vraagt wat er te zien is op camerabeelden, wordt geant-

200 Afhankelijk van de tijd die bestond voor de voorbereiding lagen deze al enige tijd klaar, of werden zij ter plekke geschreven. Elk parket heeft hiervoor zo zijn eigen werkwijze. Zo zijn er verschillen in de gebruikte software waarin mediacontacten worden bijgehouden en woordvoeringslijnen per zaak worden opgeslagen. Veldnota's 163 en 165.

201 *Stcrt.* 2012, 8181, p. 2.

202 *Stcrt.* 2012, 8181, p. 3.

203 *Stcrt.* 2012, 8181, p. 3-5. Zie § 8.3 voor een nadere bespreking van de persoonsgegevens waaraan gedacht kan worden.

204 In de focusgroepen is aan de hand van enkele voorbeelden doorgesproken over wat 'procesinformatie' precies is. Persvoorlichters bleken bijvoorbeeld ten aanzien van het hieronder in de hoofdtekst als eerste te bespreken voorbeeld (openlijk geweld in een zwembad) van mening te verschillen over of dit nog 'procesinformatie' mocht heten of dat hier al meer informatie was gedeeld.

woord dat het bij het OM bekend is dat ter plaatse camera's hangen en dat dit zal worden meegenomen in het onderzoek. Een inhoudelijk antwoord op wat nu op die beelden te zien is, wordt zo ontweken. Het verstrekken van procesinformatie wordt gezien als onschuldig en als iets dat zelfs een nuttig doel dient: als zoethoudertje voor journalisten waarmee voorkomen kan worden dat zij zelf 'rechercheurtje gaan spelen.'[205] Voorlichters zijn hier bekwaam in en lieten tijdens het onderzoek meermaals blijken hier een deugd in te zien: 'Het gaat er niet om wat je zegt, maar dat je iets zegt.'[206] Veel journalisten, met name de regionaal werkende die aan hoge productienormen moeten voldoen,[207] nemen hier ook genoegen mee en schrijven op basis van zulke weinig betekenisvolle antwoorden nieuwsberichten.

Hoewel persvoorlichters in het begin van het voorbereidend onderzoek dus bij wijze van grondhouding een voorkeur hebben voor het volstaan met wat het 'basispakket' aan informatie genoemd kan worden – 'procesinformatie' en indien sprake is van een aangehouden verdachten zijn woonplaats, leeftijd en geslacht -, is het niet zo dat het ook steeds hierbij blijft. Het kwam in het onderzoek geregeld voor dat er meer informatie werd gedeeld. Het bleek niet eenvoudig patronen te ontdekken in waarom hier nu eens wel en dan weer niet voor gekozen werd. Dit kwam mede omdat in de praktijk steeds van zaak tot zaak wordt beslist en hierbij vaak meerdere belangen een rol spelen. Bovendien bleek het kiezen om wel of niet meer informatie te verstrekken in veel gevallen een betrekkelijk pragmatische aangelegenheid, waarachter ook niet te veel beleid of doordenking moest worden gezocht. Uiteindelijk zijn enkele factoren geïdentificeerd die eraan bijdragen dat het OM soms rekkelijker is in het verstrekken van informatie. Deze kunnen worden onderverdeeld in exogene factoren – oftewel druk van buiten waardoor het OM zich uit de tent laat lokken – en endogene factoren – omstandigheden waaronder het delen van meer informatie uit het OM zelf komt. Deze komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

Een eerste exogene factor die ertoe leidt dat het OM overgaat tot het delen van meer informatie dan het basispakket, is de situatie waarin naar het oordeel van het OM een 'verkeerd beeld' ontstaat in de media. De situaties waarin hier volgens het OM sprake van was, waren in het onderzoek talrijk. Voorbeelden zijn een zaak waarin volgens het OM onterecht in de media het beeld was ontstaan dat de politie onevenredig veel geweld had gebruikt bij een aanhouding,[208] een zaak waarin ten onrechte het beeld was ontstaan dat in een situatie van geweldpleging over en weer maar één van beide partijen als verdachte was aangemerkt,[209] en een zaak waarin mensen in de media hadden verteld slachtoffer te zijn geworden van vrijheidsbeneming en verkrachting, terwijl het volgens het OM in werkelijkheid

205 Veldnota 185.
206 Veldnota 180.
207 Zie hierover § 8.8.1.
208 Veldnota 123.
209 Veldnota 125.

om in hoge mate consensuele handelingen ging.[210] Het ingrijpen bij het ontstaan van zo'n 'verkeerd beeld' gaat in de praktijk op verschillende manieren. Soms gebeurde dit zonder dat informatie werd verstrekt, bijvoorbeeld door journalisten te bellen met de boodschap dat het in werkelijkheid 'genuanceerder' zou liggen,[211] of door telefonisch aan de betreffende journalist mede te delen dat hij 'helemaal de verkeerde kant op'[212] ging. In die gevallen wordt erop geanticipeerd dat de journalist zelf ook niet een verhaal wil brengen waarvan later blijkt dat het overtrokken of onjuist was.

Het gebeurde in het onderzoek echter ook meermaals dat met kleine brokjes informatie of enkele in formuleringen ingeblikte hints getracht werd de berichtgeving in de door het OM gewenste richting te masseren.

> Een voorbeeld hiervan is het volgende. Op een zeker moment belde een journalist met vragen over een incident dat zich twee dagen daarvoor had afgespeeld en waarover al de nodige berichten in de media waren verschenen: geweldpleging van een groep jongeren in een zwembad. De journalist had naar eigen zeggen gesproken met de advocaat van een van de aangehouden verdachten en begrepen dat de beschikbare camerabeelden van dermate slechte kwaliteit waren dat op basis hiervan geen identificaties konden plaatsvinden. De ondertoon in de vraagstelling was dat een veroordeling wel niet haalbaar zou zijn. Volgens de direct op dit telefoontje geconsulteerde zaaksofficier was dit prematuur, ter plaatse waren veel opnamen gemaakt, zowel met vaste camera's als door mensen met hun telefoon. Nog lang niet al deze beelden waren gevorderd en de kwaliteit van de som der delen kon redelijkerwijs niet bij de advocaat bekend zijn. De persvoorlichter componeerde hierna een email aan de journalist, waarin naast een reeks algemeenheden ('de rol van alle betrokkenen wordt onderzocht') ook kwam te staan dat 'alle beelden zullen worden opgevraagd'. Dit leek op het eerste gezicht alleen procesinformatie, maar intussen wordt natuurlijk ook de hint gegeven dat de advocaat nog niet de gehele situatie kon overzien. Op deze manier werd een tendentieus bericht over dat het niks zou worden met het opsporingsonderzoek in de kiem gesmoord.[213]

Voorlichters gebruiken in zulke situaties hun kennis van de resultaten uit het opsporingsonderzoek en, zonder werkelijk te zeggen hoe het zit, kneden zij het verhaal zo in een bepaalde richting. Hierbij komt het niet alleen aan op de vaardigheden van de persvoorlichter, maar ook op het goede verstaan van de journalist. Juist vanwege het vaak subtiele karakter van deze vorm van voorlichting, die vaak maar weinig verschilt van 'pure' procesinformatie, is het niet mogelijk om te bepalen hoe vaak dit in de praktijk voorkomt.[214]

---

210 Veldnota 177.
211 Veldnota 177.
212 Veldnota 145.
213 Veldnota 177.
214 In een van de focusgroepen gaven voorlichters aan dit als de mooiste kant van hun werk te beschouwen, zie § 8.11.3.

Een tweede factor die bijdraagt aan het delen van meer informatie uit het opsporingsonderzoek dan het basispakket is druk door politie of lokale overheden. Voor wat betreft druk vanuit de politie kan allereerst gedacht worden aan situaties waarin de politie zelf onderwerp is geworden van kritiek, bijvoorbeeld omdat geweld is gebruikt bij een aanhouding. Voorbeelden van informatieverstrekking door het OM na daartoe strekkende druk van de politie die zich in de loop van het onderzoek voordeden, waren het suggereren dat een na de aanhouding overleden verdachte onder invloed was van drugs of alcohol en het communiceren dat een verdachte tegen wie geweld was toegepast in het bezit zou zijn geweest van een nepvuurwapen.[215] Ook gebeurde het dat de politie zelf graag een succesverhaal uit het opsporingsonderzoek wilde delen en om die reden het OM aanspoorde de succesvolle inzet van bepaalde opsporingsmiddelen vast publiek te maken.[216]

Druk door de burgemeester of andere vertegenwoordigers van lokale overheden om meer informatie uit een opsporingsonderzoek te delen, kwam in dit onderzoek een aantal keer voor. Het argument was steeds dat dit maatschappelijke onrust zou kunnen smoren.[217] Voorbeelden hiervan waren het communiceren dat een verdachte had bekend, of dat aan een bepaald incident een ruzie vooraf was gegaan.[218] Het OM gaat hier soms in mee, bijvoorbeeld indien dit eraan kan bijdragen dat het beeld ontstaat dat de situatie onder controle is.

> Een illustratie van zo'n situatie deed zich voor in een onderzoek naar een reeks zedendelicten in de openbare ruimte. Hiervoor was op een zeker moment een verdachte aangehouden, maar het beschikbare bewijs werd door de behandelend officier van justitie als zeer dun beoordeeld en hij hield rekening met het risico van collusie: hij vreesde dat bekenden van de verdachte bewijs zouden vernietigen indien zij zouden horen waarvan hij verdacht werd. Om die reden was de zaaksofficier aanvankelijk tegen het bekendmaken van de aanhouding en was de politie geïnstrueerd dit nog niet te doen. Parallel aan het opsporingsonderzoek had de gemeente echter een buurtbijeenkomst georganiseerd waarop het de angst bij bewoners wilde wegnemen. Om die reden wilde de gemeente de aanhouding wel melden. Ook de hoofdofficier was volgens de persvoorlichters 'heel erg voor'.[219] Uiteindelijk staakte de zaaksofficier zijn verzet en gaf de persvoorlichters met de woorden 'ik kan niet tegen de druk'[220] toestemming de aanhouding alsnog bekend te maken.[221]

215 Veldnota 121.
216 Veldnota 151.
217 Veldnota's 121, 171 en 178.
218 Veldnota's 151 en 86.
219 Veldnota 175.
220 Veldnota 175.
221 Veldnota's 175 en 181.

Het zwichten voor druk vanuit gemeente of politie is – anders dan de hierboven genoemde eerste factor – niet iets wat voorlichters graag lijken te doen. Het staat ook beslist vaker op gespannen voet met de uitgangspunten van de Aanwijzing voorlichting. Zo is het hinten op drugs of alcoholgebruik door een (overleden) verdachte problematisch in het licht van het voorschrift dat alleen informatie over iemands gezondheid gedeeld kan worden indien dit 'kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer'.[222] Ook blijkt – zoals in het hierboven genoemde voorbeeld gebeurde – het onderzoeksbelang niet altijd tegen druk van buitenaf bestand. Soms is de roep om meer 'duiding' kennelijk niet te weerstaan. Waarom dit soms wel en soms niet zo was, is in dit onderzoek niet goed duidelijk geworden, evenmin als hoe vaak hiervan sprake was.

Een derde externe factor die het OM kan aanzetten tot het delen van meer informatie is de situatie waarin sprake is van een (op handen zijnde) publicatie waarin toch al informatie over een zaak wordt gedeeld. Dit kan voor het OM reden zijn de vlucht naar voren te kiezen. Voorbeelden hiervan deden zich voor in een situatie waarin een advocaat van een verdachte zijn beklag over een opsporingsmethode had gedaan bij een journalist, waardoor het OM besloot hier dan ook maar op te reageren,[223] en in een situatie waarin een journalist op het spoor was gekomen dat een aangehouden verdachte een verleden als terbeschikkinggestelde had.[224] Daarnaast waren er meerdere situaties waarin een journalist via andere bronnen te weten was gekomen dat een bepaalde opsporingshandeling had plaatsgevonden of zou plaatsvinden. Onder die omstandigheden wordt er wel eens voor gekozen met de journalist in onderhandeling te treden. De inzet is dan typisch dat de journalist enerzijds nog wat meer informatie kan krijgen – bijvoorbeeld door mee te mogen tijdens een doorzoeking of door een exclusief interview – terwijl anderzijds afspraken worden gemaakt over de precieze inhoud en het moment van publicatie.[225]

> Op een zeker moment werd in de loop van dit onderzoek een artikel gepubliceerd waarin stond dat een verdachte van een zedenmisdrijf een 'ontsnapte tbs'er' zou zijn. De journalist was tot deze conclusie gekomen omdat hij het vonnis waarin deze verdachte voor een eerder misdrijf tot tbs met dwangverpleging was veroordeeld, had weten te vinden. Wat de journalist niet wist – en waar hij kennelijk geen rekening mee had gehouden – was dat deze tbs met dwangverpleging inmiddels was omgezet naar extramurale tbs met voorwaarden. Van ontsnapping of onttrekking aan verlof was dus geen sprake. Hoewel op gespannen voet met de Aanwijzing voorlichting (terbeschikkingstelling valt immers, bij het ontbreken van een dwangkader, onder informatie over iemands gezond-

222 *Stcrt.* 2012, 8181, p. 3.
223 Veldnota 190.
224 Veldnota 178.
225 Zo wil het OM vaak de tijd hebben om voor publicatie eventuele slachtoffers of nabestaanden te informeren en wordt, indien het gaat om doorzoekingen, typisch gevraagd de exacte locatie niet te vermelden. Veldnota's 65, 165, 181 en 190.

> heid en is dus volgens de Aanwijzing slechts geoorloofd indien kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt), werd er in dit geval toch voor gekozen de onjuiste berichtgeving te corrigeren en aan de betreffende journalist te vertellen hoe het zat.[226]

Dat het OM genegen is in te grijpen als publicaties onjuist zijn, hetgeen overigens ook door de Aanwijzing voorlichting wordt voorgeschreven,[227] is iets wat journalisten zich ook realiseren. Zij gebruiken dit soms als breekijzer om informatie los te krijgen. Zo gebeurde het meermaals tijdens het onderzoek dat journalisten belden met de vraag of ze 'de verkeerde kant opgingen' als ze een bepaald verhaal zouden brengen.[228] Dergelijke *fishing expeditions* leidden in het onderzoek soms tot ergernis onder de persvoorlichters – 'ik ben er niet om de proefballonnetjes van [naam journalist, LN] door te prikken!' – anderen leken er wel lol in te hebben: 'het is gewoon een beetje een spelletje.'[229] In de praktijk is het overigens ook niet zo dat de voorlichters van het OM actief mediaberichtgeving afstruinen op onjuistheden. Hierin staan ook veel meer fouten dan praktisch bij te houden valt.[230]

Het uiteen trekken van de drie hiervoor genoemde exogene factoren is enigszins kunstmatig. In de praktijk komen zij vaak gelijktijdig aan de orde. Wanneer er publicaties over een bepaald strafrechtelijk onderzoek op handen zijn, zal over het algemeen immers ook sneller druk vanuit de politie of lokale overheden ontstaan. Een andere manier om naar exogene druk te kijken, is dan ook om niet afzonderlijke factoren te onderscheiden, maar de intensiteit van de druk als geheel tot uitgangspunt te nemen. Wanneer sprake is van uitzonderlijke druk – als voorbeeld kan gedacht worden aan een strafrechtelijk onderzoek waarover meerdere dagen achtereen in landelijke media wordt bericht – zullen journalisten in de regel veel meer tijd investeren in zelfstandig onderzoek, waardoor zij ook minder afhankelijk zijn van wat zij van het OM kunnen krijgen.[231] Onder zulke omstandigheden kan een situatie ontstaan waarin sprake is van tal van (op handen zijnde) publicaties, bemoeienis van de burgemeester of andere organen van de gemeente, het Parket-Generaal en soms ook van oncontroleerbare 'lekken'. Er lijkt dan een zeker omslagpunt bereikt te

226 Veldnota 178.
227 *Stcrt.* 2012, 8161, p.2.
228 Veldnota's 145 en 188.
229 Veldnota's 145 en 190.
230 Gevraagd naar wanneer ze journalisten over een fout informeren, gaven twee persvoorlichters aan dat pas te doen als ze er zelf (begrepen moet worden: het OM) 'last van' hebben of kunnen krijgen.
231 In de loop van dit onderzoek kwam het bijvoorbeeld een aantal keer voor dat journalisten – hetzij bij een politiebureau waar zij wisten dat getuigen werden gehoord, in de omgeving waar een strafbaar feit had plaatsgevonden of op een school waar een verdachte werkzaam was – zelf (potentiële) getuigen opwachtten om hen te ondervragen. Hiervan was tenminste in zes van de 34 genummerde strafzaken sprake (maar dit betreft hoogstwaarschijnlijk een substantiële onderschatting, vgl. § 8.4.7).

kunnen worden: het OM kiest dan vaker voor persberichten in plaats van één-op-één-contacten en verstrekt dan soms veel meer informatie dan het basispakket, met als belangrijkste doel het terugkrijgen van de regie over de mediaberichtgeving. Juist vanwege het uitzonderlijke van dit soort situaties (waarvan zich er gaandeweg het onderzoek dus ook maar enkele voordeden),[232] waarbij bovendien aan zoveel tafels over de voorlichting wordt meegedacht, is het in dit onderzoek onmogelijk gebleken om van zulke situaties een volledig beeld te verkrijgen.[233]

Naast druk van buiten komt het ook voor dat het OM meer informatie dan normaal deelt vanwege interne overwegingen. De eerste en belangrijkste reden is het bestaan van een achterliggend opsporingsdoel. Deze vorm van berichtgeving viel aanvankelijk buiten de afbakening van dit onderzoek.[234] Al snel bleek echter geregeld vermenging op te treden tussen opsporings- en voorlichtingsberichtgeving. Berichtgeving met een opsporingsdoel blijft niet beperkt tot berichtgeving die ook als zodanig herkenbaar is – denk aan programma's als *Opsporing verzocht* en regionale equivalenten hiervan. Het komt ook voor dat bepaalde informatie vermomd als voorlichting met de media wordt gedeeld, terwijl dit primair met een opsporingsdoel gebeurt. Het gaat dan – in OM-taal – om 'ruis creëren'. De voorbeelden die zich in de praktijk voordoen zijn divers, maar ze delen het kenmerk dat wordt gehoopt dat bepaalde doelwitten – bijvoorbeeld getuigen of verdachten – van de 'voorlichting' kennisnemen en vervolgens, door te gaan bellen of bewegen terwijl zij worden afgeluisterd of geobserveerd, zichzelf of een ander verraden.

Bij dit soort berichtgeving wordt het overtreden van de normen gesteld in de Aanwijzing voorlichting niet altijd geschuwd.[235] Vanwege het heimelijke doel van dit soort voorlichting wordt bovendien geregeld gekozen voor het *off the record* informeren van geselecteerde journalisten, omdat het beoogde effect tenietgedaan zou kunnen worden als te duidelijk is dat het

---

232 Hoewel intensiteit van mediaberichtgeving gradueel is, en een 'omslagpunt' dus inherent arbitrair, waren er in de loop van dit onderzoek twee strafrechtelijke onderzoeken waarbij de mediaberichtgeving dermate intens was dat de werkwijze door iedereen als anders dan normaal leek te worden ervaren. Daarnaast is er in de semigestructureerde interviews met persvoorlichters over nog veel meer van dit soort situaties gesproken die zich eerder in hun carrière hadden voorgedaan.

233 Vgl. § 8.4.4, met betrekking tot de moeilijkheden bij het verkrijgen van 'informele toegang'.

234 Zie § 8.1.

235 Gedacht kan worden aan het, in strijd met de Aanwijzing, meedelen van een familieband tussen een aangehouden verdachte en een andere betrokkene, in de hoop dat dit binnen een milieu tot bellen over en weer zal leiden. Typische vormen van 'ruis creëren' door voorlichting bestaan verder uit het doen van impliciete suggesties over de toedracht of de richting waarin het opsporingsonderzoek zich beweegt of het meedelen dat verhoren zullen plaatsvinden of hebben plaatsgevonden (veldnota's 185 en 190). Ook worden soms juist zaken verzwegen die normaal wel worden genoemd, zoals de leeftijd en woonplaats van een verdachte. De hoop is dan dat de vraag wie is aangehouden binnen een bepaald milieu onderwerp van onderzoek wordt en verdachten juist zo tegen de lamp lopen.

OM zelf bepaalde informatie naar buiten heeft gebracht. Persvoorlichters geven aan dat hier ook wel voor gekozen wordt in situaties waarin zij weten dat het delen van dit soort informatie tot problemen kan leiden in de zittingszaal. Bijvoorbeeld omdat een verdachte op het moment dat informatie over hem gedeeld wordt nog 'in beperkingen zit' en hij en zijn advocaat dus juist niets mogen zeggen.[236] Hoewel persvoorlichters zich lijken te realiseren dat voorlichting met een heimelijk tactisch doel controversieel kan zijn, is men vaak ook erg tevreden over de eigen vindingrijkheid. Dit leidt ertoe dat persvoorlichters hier nu eens besmuikt en dan weer enigszins schalks over vertellen.

Hoewel de essentie van dit type voorlichting is dat bepaalde doelwitten op een (verkeerd) been worden gezet, benadrukten persvoorlichters tijdens het onderzoek meermaals dat zij in geen geval liegen tegen de pers.[237] Van het tegendeel is in de loop van het onderzoek ook niet gebleken. Het doelbewust vertellen van een incomplete waarheid wordt wel toelaatbaar geacht.

> Een voorbeeld hiervan is een verhaal dat een voorlichter in een van de interviews uit de oude doos tevoorschijn haalde. Een overleden man was kort voor zijn overlijden als verdachte verhoord door de politie. In dat verhoor had hij aangegeven van zijn zwijgrecht gebruik te willen maken. De zaaksofficier wilde echter 'ruis creëren', en hiervoor zou het goed uitkomen als bepaalde andere verdachten zouden denken dat de overleden persoon juist wel zou hebben gepraat. Om die reden werd aan journalisten medegedeeld dat hij wel had gesproken, maar dat over de inhoud van zijn verhaal geen mededelingen konden worden gedaan. De betrokken persvoorlichter zei dit niet als een leugen te beschouwen, want de verdachte had immers wel *iets* gezegd (namelijk dat hij van zijn zwijgrecht gebruik wilde maken).[238]

Een laatste factor die kan maken dat zonder druk van buitenaf meer informatie dan het basispakket wordt gedeeld, is onopzettelijk: soms praten persvoorlichters onbedoeld hun mond voorbij. Persvoorlichters weten vaak veel meer dan zij kunnen vertellen – en alleen al daarom ligt het gevaar de mond voorbij te praten voortdurend op de loer.

---

236 In de focusgroepen is op dit onderwerp doorgepraat. Hier kwam enerzijds opnieuw naar voren dat het een gebruikelijke praktijk is dat persvoorlichters informatie *off the record* aan journalisten meedelen over verdachten die nog in beperkingen zitten, maar bleek anderzijds dat de meningen verdeeld waren over de vraag of deze praktijk 'mag'. Eén persvoorlichter stelde zich op het standpunt dat de norm dat gedurende de beperkingen niet met de buitenwereld mag worden gecommuniceerd 'alleen voor de verdachte en zijn advocaat' geldt en het OM zich slechts bij wijze van gewoonte en ingegeven door de 'magistratelijkheid' ook, als het even kan, aan dezelfde norm zou moeten houden. Van deze gewoonteregel mocht wat hem betreft echter worden afgeweken, waardoor hij de bestaande praktijk niet als problematisch beschouwde. Anderen gaven daarentegen aan van mening te zijn dat dit eigenlijk niet hoort (focusgroep 1).

237 Veldnota's 178, 185 en 188, focusgroep 1 en 2.

238 Veldnota 185.

> Een illustratief voorbeeld was een situatie waarin een journalist een persvoorlichter informatie vroeg over een door hem bij naam genoemde verdachte: 'ik heb begrepen dat (…) al heel lang voor problemen heeft gezorgd.' De persvoorlichter volgde in zijn antwoord nauwgezet de woordvoeringslijn, maar realiseerde zich gaandeweg dat hij toch in de val was gelopen. Het ging de journalist niet om die 'problemen', maar om het bevestigd krijgen van de identiteit van de verdachte. Door antwoord te geven op de vraag van de journalist, had de persvoorlichter die naam impliciet bevestigd. Geïrriteerd brak hij het gesprek af: 'ik had dit al niet moeten zeggen dus hier hou ik het bij.'[239]

Het voorgaande kan als volgt worden samengevat. De voorlichting aan het begin van een opsporingsonderzoek kenmerkt zich in de regel door terughoudendheid. Over het algemeen gaat de informatie-uitwisseling in dit stadium van het vooronderzoek bovendien weloverwogen. Als het even kan wordt slechts procesinformatie gedeeld, eventueel aangevuld met de leeftijd, het geslacht en de woonplaats van een aangehouden verdachte (in dit onderzoek aangeduid als 'het basispakket'). Hierdoor verschijnen er in de fase van het vooronderzoek vooral veel nieuwsberichten waarin feitelijk niet zoveel staat. Dit neemt niet weg dat onder druk ook bij het OM veel vloeibaar wordt en in de praktijk doen zich verschillende omstandigheden voor waaronder meer informatie het OM uitvloeit. Deze werden hiervoor gecateoriseerd in het corrigeren van 'een onjuist beeld', het gehoor geven aan druk door politie of lokale overheid en het verstrekken van informatie wegens een (op handen zijnde) publicatie. Omdat journalisten de hoeveelheid druk op het OM tot op enige hoogte zelf kunnen manipuleren, althans wanneer zij de tijd, het netwerk en de competenties hebben om dat te doen, hebben zij het ook ten dele zelf in de hand hoe ver zij het OM kunnen krijgen om toch meer informatie te delen. Daarnaast zijn nog twee factoren onderscheiden die maken dat het OM uit zichzelf meer informatie deelt. De eerste is het delen van informatie met een opsporingsdoel, de tweede het aan de voortdurende dialoog met journalisten inherente risico van versprekingen. Een andere conclusie die uit het voorgaande kan worden getrokken, is dat de voorlichting zich in de beginfase kenmerkt door niet-publieke communicatie. Het OM zendt relatief weinig persberichten en *tweets* uit in vergelijking met latere fasen; veel voorlichting vindt plaats in één-op-één-contact tussen OM en journalist.

### 8.9.2 Persvoorlichting voorafgaand aan de eerste openbare behandeling

Indien er in het voorbereidend onderzoek sprake was van mediabelangstelling, ebt deze typisch eerst weer weg, om in de week voorafgaand aan de eerste openbare behandeling weer aan te zwellen. Op dat moment verstrekt de rechtbank namelijk informatie aan journalisten over aankomende straf-

239 Veldnota 146.

zaken. De grondslag hiervoor is de *Persrichtlijn 2013*.[240] In artikel 2.3 van deze richtlijn staat dat dagvaardingen uiterlijk een week voor de zitting ter inzage worden gelegd voor de pers. Over de wijze waarop dat moet plaatsvinden, zwijgt de richtlijn en de praktijk is in de afgelopen jaren ook veranderd. Voorheen konden journalisten op de rechtbank terecht in een perskamer, alwaar zij konden grasduinen in zittingslijsten en stapels aan afschriften van dagvaardingen. Deze perskamers bestaan vaak nog wel, maar zijn obsoleet geworden.[241] Het zwaartepunt van de informatieverstrekking aan journalisten is naar een gedigitaliseerde omgeving verschoven. Sinds begin 2017 wordt door de Raad voor de rechtspraak een zogeheten 'digitale bestandenpostbus' in de lucht gehouden, die door de afzonderlijke gerechten van Nederland, met uitzondering van de Raad van State en de Hoge Raad, wordt gevuld met informatie over aankomende (straf)zaken. Deze digitale bestandenpostbus is niet openbaar toegankelijk, maar journalisten kunnen hiervoor een inlogcode aanvragen. Hierbij wordt als voorwaarde gesteld dat op alle stukken een embargo rust tot aan de openbare behandeling: tot die tijd mag hier dus niet over gepubliceerd worden.[242]

Het bestaan van een landelijke Persrichtlijn en een landelijke digitale bestandenpostbus suggereert enige uniformiteit in de wijze waarop gerechten journalisten informeren over aankomende strafzaken. In de praktijk is dit allesbehalve het geval. Er waren gedurende de looptijd van dit onderzoek vier rechtbanken die in de digitale postbus alleen zittingslijsten plaatsen. Hierop is niets meer te zien dan de naam van de verdachte, het feit dat ten laste is gelegd, de tijd en plaats waar het zou zijn begaan en het wettelijk voorschrift op grond waarvan het feit strafbaar is gesteld. Anders gezegd gaat het dan dus om de informatie die in de tenlastelegging moet zijn opgenomen op grond van het eerste lid van artikel 261 Sv. Daarnaast zijn er vijf rechtbanken die in de bestandenpostbus afschriften van dagvaardingen plaatsen. In die gevallen wordt dus ook de meer feitelijk geformuleerde informatie over de omstandigheden waaronder het feit begaan zou zijn – hetgeen krachtens lid 2 van artikel 261 Sv in de tenlastelegging moet zijn opgenomen – aan de pers ter beschikking gesteld. Dan zijn er nog twee rechtbanken die een tussenpositie innemen. Zij verstrekken aan de pers een zelf gefabriceerd document, dat in het vervolg een verrijkte zittingslijst zal worden genoemd. Hierop staat, naast de gegevens van lid 1 van artikel 261 Sv, ook een beknopte samenvatting van de rest van de tenlastelegging. Deze samenvatting wordt door een medewerker van de rechtbank gemaakt. De mate van detail verschilt hierbij van zaak tot zaak en van week tot week, waardoor het soms wel en soms niet goed mogelijk is een eerste indruk te krijgen van waar het in een strafzaak om zal gaan. Soms staan hier namen van slachtoffers op, meestal niet.

240 Zie eerder over deze persrichtlijn in § 8.7.3.

241 Althans voor het strafrecht. Op veel rechtbanken vallen in de perskamer nog wel afschriften van dagvaardingen met betrekking tot kort gedingen te vinden.

242 Voor het doel van dit onderzoek is deze toegangsprocedure ook doorlopen, zie § 8.7.3.

Niet alleen de wijze waarvan over aankomende zittingen informatie wordt verstrekt verschilt, ook de selectie van zaken waarover melding wordt gemaakt verschilt. Zo kondigt de Rechtbank Midden-Nederland tbs-verlengingszittingen aan, de meeste andere rechtbanken doen dit niet. Het niet zo verwonderlijke gevolg is dat binnen dit arrondissement geregeld mediabelangstelling ontstaat voor tbs-verlengingen, terwijl dit in andere delen van het land zelden gebeurt. Een ander verschil is dat sommige rechtbanken wel zittingen met minderjarige verdachten op de zittingslijsten plaatsen, andere van dit type zittingen zelfs afschriften van dagvaardingen in de bestandenpostbus plaatsen, terwijl er ook rechtbanken zijn die over deze zittingen in het geheel niets melden.[243] En zo zijn er meer inconsistenties.[244] De keuzes die de gerechten hierin maken, missen hun effect niet. Juist omdat de tijd van journalisten schaars is en zij dientengevolge ook rekening houden met hoe makkelijk het is om over een bepaalde zaak een verhaal te schrijven, maken dit soort verschillen nogal veel uit in de kans dat mediabelangstelling zich al dan niet aan een bepaalde zaak hecht.

Omdat de verschillen tussen rechtbanken van belang bleken voor het al dan niet ontstaan van mediabelangstelling voor bepaalde (typen) zaken – en daarmee voor de praktijk waar het OM zich toe moest zien te verhouden – is de werkwijze van de drie voor dit onderzoek relevante rechtbanken nader in kaart gebracht. De eerste twee bleken verrijkte zittingslijsten in de digitale bestandenpostbus te plaatsen. Eén zet hier alle aankomende zittingen van zowel de meervoudige kamer, de politierechter als de openbare raadkamer op.[245] De andere houdt het bij alle zittingen van de meervoudige kamer en een selectie van de politierechterzittingen.[246] Op geen van deze rechtbanken is nog een fysieke ruimte aanwezig waar dagvaardingen voor strafzaken ter inzage liggen.[247] Aangezien deze rechtbanken mediabelangstelling in theorie zouden kunnen regisseren door zaken wel of niet op de zittingslijsten te plaatsen en hier wel of niet een uitgebreide samenvatting

---

243 De vraag kan gesteld worden waarom journalisten van het bestaan van deze zittingen op de hoogte gebracht zouden moeten worden, zeker omdat zij daar in de regel geen toegang toe zullen krijgen (art. 495b Sv). De Persrichtlijn schrijft voor dat dagvaardingen met minderjarige verdachten niet ter inzage worden gelegd – dit gebeurt in de praktijk dus wel – maar zwijgt over het al dan niet vermelden van deze zittingen op de zittingslijsten.

244 Een andere opmerkelijke inconsistentie doet zich voor bij de dagvaardingen in het kader van een kort geding (art. 254 Rv). Deze worden door geen enkele rechtbank in de digitale bestandenpostbus geplaatst, zij liggen nog in de fysieke perskamers. Eén rechtbank is ook daarmee gestopt en legt in de perskamers alleen nog – weinig informatieve – voorbladen. Binnen dit arrondissement verschijnt hierdoor amper nog mediaberichtgeving over kort gedingen. Veldnota 206.

245 Hierbij wordt geen uitzondering gemaakt voor strafzaken met een minderjarige verdachte.

246 Deze rechtbank plaatst geen strafzittingen met minderjarige verdachten en geen zittingen van de openbare raadkamer op de verrijkte zittingslijst.

247 Aldus handelen deze rechtbanken niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.3 van de Persrichtlijn.

bij te geven, is deze mogelijkheid in dit onderzoek nagegaan. Hier bleek niets van. Het gebeurde wel eens dat journalisten een zaak (bijna) misten door summiere aankondigingen op zittingslijsten,[248] maar geen van de journalisten had het idee dat hier een strategie achter school, in die zin dat dit dan bewust zou gebeuren bij zittingen waar OM of ZM liever geen pers bij aanwezig zou willen hebben. Journalisten weten de arbitraire keuzes aan onhandigheid en onverschilligheid.[249] Dit lijkt waarschijnlijk, navraag bij de rechtbanken leerde dat het maken van de zittingslijsten werk is dat door wisselende medewerkers of stagiairs wordt gedaan. Het is niettemin natuurlijk wel opmerkelijk dat zo'n wezenlijke schakel in het wel of niet doen ontstaan van mediabelangstelling afhankelijk is van toevalligheden.

Op de derde onderzochte rechtbank was de situatie anders. Hier plaatst de rechtbank gehele afschriften van dagvaardingen in de bestandenpostbus, van onder meer alle zittingen bij de politierechter en de meervoudige kamer.[250] Deze praktijk levert iedere week een overvolle bestandenpostbus op met honderden pagina's aan dagvaardingen, waarin dus ook elke week weer alle namen en adressen van betrokkenen gevonden kunnen worden voor zover zij hierop staan afgedrukt. In de praktijk is deze hoeveelheid informatie voor journalisten niet te overzien en hierdoor raadplegen maar weinig journalisten binnen dit arrondissement zelf de bestandenpostbus. Een lokaal persbureau is in dit gat gesprongen en heeft voor zichzelf een broodvoorziening gevonden in het wekelijks maken van een uittreksel van alle dagvaardingen, waarbij het een voorselectie maakt van potentieel mediagenieke strafzaken.[251] Dit stencil verhandelt hij vervolgens aan geïnteresseerde journalisten. Ook op deze rechtbank is onderzocht of aansturing plaatsvindt en ook hier is daar niets van gebleken.[252] Het parket dat binnen dit arrondissement werkt, stelt dat het nooit aan dit persbureau vraagt om zaken uit zijn uittreksel te schrappen.[253] Desgevraagd gaf ook het persbureau aan zich geen verzoeken van het OM te kunnen herinneren om aanpassingen te doen in zijn uittreksel.[254]

248 Veldnota 181 en 206.

249 Dit is in dit onderzoek door vier journalisten – unaniem – beaamd, veldnota 206.

250 Deze rechtbank deelt geen informatie over aankomende zittingen van de openbare raadkamer, maar weer wel van de kantonrechter. Ook worden op deze rechtbank zittingen van minderjarige verdachten niet aangekondigd.

251 Gevraagd naar waar hij zich bij het maken van dit uittreksel op baseert, gaf de uitbater van dit persbureau aan: je moet denken 'in termen van krantenkoppen, [de] ernst van het feit [en] buitenissigheden.' Veldnota 188.

252 Met dien verstande dat het OM eenmaal in de looptijd van dit onderzoek aan dit persbureau een verzoek deed om de namen van slachtoffers uit het uittreksel te laten, dan wel deze te anonimiseren. Het OM deed dit op verzoek van die slachtoffers, nadat deze door de media waren benaderd.

253 Veldnota 185.

254 Veldnota 188.

> Het effect van verschillen in wat rechtbanken wel of niet in de digitale bestandenpostbus plaatsen, kan geïllustreerd worden aan de hand van strafzaken waarbij een 'bekende Nederlander' betrokken is. Indien de (boulevard)pers hier lucht van krijgt, zal dit over het algemeen leiden tot mediabelangstelling. Of de pers er lucht van krijgt, verschilt echter van parket tot parket. Zo waren er gedurende het onderzoek op één arrondissement meerdere zittingen met betrekking tot een inbraak in het huis van een bekende Nederlander. Omdat dit speelde binnen het arrondissement waar gehele dagvaardingafschriften in de postbus worden geplaatst, kwam hier steevast pers op af. Op deze afschriften hadden zij immers de naam en het adres van het slachtoffer kunnen lezen, hetgeen hun belangstelling had getrokken. Bij een vrijwel identieke situatie op een ander arrondissement (waar slechts zittingslijsten werden gepubliceerd en de namen van slachtoffers dus niet bij de pers bekend werden) gebeurde dit niet. De conclusie is dus dat bekende Nederlanders binnen dit eerste arrondissement relatief slecht af zijn indien zij slachtoffer worden van een strafbaar feit. Op het parket dat slechts een selectie van politierechterzittingen in de postbus plaatst, ben je als bekende Nederlander dan weer het beste af als verdachte. De kans dat jouw strafzaak niet geselecteerd wordt – en je dus de dans van mediaberichtgeving ontspringt – is dan immers aanwezig. Natuurlijk kan je dan alsnog pech hebben. Zo kan het, zoals tijdens het onderzoek eenmaal geschiedde, gebeuren dat een oplettende journalist die eigenlijk voor een andere zaak kwam, je alsnog bij toeval op de rechtbank ziet lopen.[255]

Op elk van de drie onderzochte rechtbanken is de gebruikelijke vervolgstap dat journalisten, ofwel op basis van de verrijkte zittingslijsten, ofwel op basis van het uittreksel van alle dagvaardingen, een selectie maken van potentieel interessante zaken. Dit is doorgaans het moment waarop zij zich weer tot het OM wenden. Gebruikelijk is dat zij van de zaken die zij interessant vinden bij het OM de tenlastelegging opvragen.[256] De Aanwijzing voorlichting laat aan persvoorlichters de vrijheid om dit wel of niet te doen,[257] in de praktijk gebeurt dit vrijwel steeds.[258]

Bij zowel het bestaan van de digitale bestandenpostbus als het verstrekken van tenlasteleggingen kunnen kanttekeningen geplaatst worden, waarvan niet de minste is dat met name de niet-geanonimiseerde wijze waarop informatie wordt gedeeld zich slecht lijkt te verhouden tot de belangenafweging die artikel 10 WOB voorschrijft bij het verstrekken van informatie die tot de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen gerekend

---

255 Veldnota 146.

256 Hoewel dit op het parket waar deze al in de bestandenpostbus worden geplaatst niet nodig is, gebeurt het hier toch, omdat journalisten hier vaak niet zelf de bestandenpostbus raadplegen maar slechts de uittreksels van het persbureau bestuderen.

257 Zie § 8.3.

258 Op twee van de drie parketten worden tenlasteleggingen steeds per email verstuurd indien een journalist daarom vraagt. Op een derde parket doet het OM dit niet, maar hier heeft zich een informele praktijk ontwikkeld waarin journalisten de dagvaardingen opvragen en ook toegestuurd krijgen van de rechtbank. Het resultaat is dus hetzelfde.

moet worden.[259] Het verstrekken van namen van slachtoffers en het woonadres van verdachten lijkt ook niet te rechtvaardigen, omdat het doel van verstrekking – het informeren van journalisten over aankomende strafzaken – ook zonder opname van deze gegevens kan worden bereikt. Dat dit in de praktijk niet (steeds) gebeurt, lijkt ingegeven doordat het anonimiseren veel werk is – de gebrekkige 'digitalisering' van de rechtspraak wreekt zich ook hier. Een sterk argument om de documenten dan maar niet-geanonimiseerd te verstrekken, levert dit echter niet op.

Gezien dit alles kan worden geconcludeerd dat artikel 2.3 van de *Persrichtlijn 2013*, die het verstrekken van dagvaardingen onder embargo voorschrijft, onvoldoende is doordacht en zeker niet is toegerust op de huidige tijd waarin dagvaardingen niet ter inzage liggen in een perskamer maar digitaal, downloadbaar, worden verstrekt en eenmaal gedownload eindeloos kunnen worden bewaard en verveelvoudigd. Dit is temeer problematisch omdat het embargo in de praktijk slecht wordt nageleefd. In de media verschijnen geregeld voorafgaand aan een openbare zitting artikelen over aankomende strafzaken, waarbij journalisten zich (mede) baseren op wat zij ontlenen aan de digitale bestandenpostbus.[260] Dit is in het bijzonder problematisch indien de tenlastelegging er achteraf behoorlijk naast blijkt te zitten.

> Tijdens het onderzoek deed zich hiervan een in het oog springend geval voor. Aan een net meerderjarige, psychisch kwetsbare verdachte was, naast een bedreiging, het voorbereiden van een meervoudige moord ten laste gelegd. Deze serieuze verdenking had de belangstelling van de media getrokken; meerdere van hen hadden bij het OM na kennisneming van de persrol de tenlastelegging opgevraagd en toegestuurd gekregen. Op basis van de aldus verkregen informatie waren voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling al publicaties verschenen in alle grote landelijke media, waarin de teneur steeds was dat een ernstig misdrijf was voorkomen. Hierbij zal niet hebben geholpen dat de voorlichters van het OM in aanvulling op de tekst van de tenlastelegging ook nog informatie hadden verstrekt waaruit, indien correct, inderdaad een vergevorderd stadium van voorbereiding had kunnen worden afgeleid. De verstrekte informatie was echter niet correct en ter zitting bleek dat van (strafbare) voorbereidingshandelingen in de verste verte geen sprake was geweest. De verdachte had slechts ergens op het internet een eenregelige en onbeholpen geformuleerde zin geschreven die als een (strafbare) bedreiging kon worden gekwalificeerd, maar uit niets bleek verder dat hij ook maar had overwogen – of de competenties had – om de daad bij het woord te voegen. Bovendien werd ter zitting in de persoonlijke omstandigheden van de

259 Voor het verstrekken van tenlasteleggingen geldt bovendien nog dat het OM zichzelf – onder verwijzing naar voornoemd artikel – in de Aanwijzing voorlichting de verplichting heeft opgelegd de verstrekte tenlasteleggingen steeds te anonimiseren Zie § 8.3. Dit gebeurt in de praktijk niet altijd.

260 Hoofdstuk 5 van de Persrichtlijn draagt aan de gerechtsbesturen op toe te zien op correcte naleving van de richtlijn, maar in de praktijk lijkt hier weinig van terecht te komen.

> verdachte aanleiding gezien de zaak gedeeltelijk met gesloten deuren te behandelen. Uiteindelijk vorderde de officier van justitie vrijspraak voor al het tenlastegelegde met uitzondering van de bedreiging. De in groten getale aanwezige journalisten dropen hierop teleurgesteld af en trokken verzoeken voor interviews ijlings in. In plaats van grote krantenkoppen bleef berichtgeving beperkt tot de marges – waarin overigens onjuistheden bleven staan. Nu was er in deze zaak ook los van de mediabelangstelling wel wat misgegaan – niet in de laatste plaats een voorlopige hechtenis van ruim drie maanden – maar de hevige mediabelangstelling was onnodig en de publicaties voorafgaand aan de zaak hadden de plank volkomen misgeslagen. Overigens kreeg de verdachte dit nog een tweede keer voor de kiezen: de rechtbank woog de media-aandacht mee in overwegingen over de 'ernst van het delict', waarmee het wellicht bijdroeg aan de uitkomst dat voor de bedreiging alsnog een – zij het reeds ruimschoots in voorarrest uitgezeten – substantiële vrijheidsstraf werd opgelegd.

Het verstrekken van zittingslijsten en tenlasteleggingen gaat ook gepaard met een nieuwe piek in het contact tussen de persvoorlichting van het OM en journalisten. Incidenteel gebeurt dit op eigen initiatief van het OM. Bijvoorbeeld in het geval uit eerder contact bekend is dat een journalist interesse heeft in een bepaalde zaak, of omdat het OM zelf graag de aandacht van de media op een aankomende strafzaak wil vestigen.[261] Meestal vindt dit contact echter plaats op initiatief van de journalisten, omdat zij hulp kunnen gebruiken bij het maken van keuzes in hun weekplanning.[262] Journalisten bellen in de praktijk geregeld met het OM om te vragen of er op een bepaalde zitting iets interessants te gebeuren staat: 'wordt morgen nog iets gezegd over de opdrachtgevers?',[263] 'mis ik nog wat'[264] als ik komende week alleen naar die en die zaak ga? enzovoort. Centraal staat in deze contacten het agendamanagement, maar journalisten grijpen deze gesprekjes natuurlijk ook aan om vast wat extra informatie los te peuteren over de toedracht van een zaak.[265]

### 8.9.3 Persvoorlichting rondom strafzittingen

Een volgend te onderscheiden moment in de persvoorlichting is de interactie tussen persvoorlichters en journalisten rondom het onderzoek ter

---

261 Zie over dit laatste § 8.10.1.

262 Gedurende het onderzoek gebeurde dit zo vaak – zonder dat het kon worden geturfd – dat niet bepaald kan worden hoe vaak dit zo ging. Tijdens het observatieonderzoek ontstond de indruk dat het eerste – het op eigen initiatief bellen van een journalist – niet heel vaak voorkomt ('maximaal één keer per week', schatte eens een persvoorlichter) –, terwijl het tweede – het op initiatief van de journalist helpen met agendamanagement – dagelijks voorkomt. In de tweede focusgroep werd dit beeld bevestigd.

263 Veldnota 181.

264 Veldnota 163.

265 Hierbij speelt een rol dat tenlasteleggingen behoorlijk kunnen verschillen in de mate waarin zij in feitelijke bewoordingen zijn geformuleerd en zij dus soms al voldoende duidelijk maken waar het in een zaak om gaat, terwijl op andere momenten een journalist behoefte heeft aan een nadere toelichting.

terechtzitting.[266] In het leeuwendeel van de zaken die voor de pers interessant zijn, is de eerste zitting een pro forma-zitting. Voor journalisten is dit meestal de eerste kennismaking met een verdachte en bovendien een (volgende) gelegenheid om kennis te nemen van de voorlopige vruchten van het opsporingsonderzoek. De praktische realiteit van dit soort bijeenkomsten houdt met hun nieuwsgierigheid echter weinig tot geen rekening: pro forma-zittingen zijn in de regel veel minder dan inhoudelijke zittingen gericht op het begrip van de pers en overige belangstellenden. Toevallige omstandigheden als de proceshouding van een verdachte, eventuele strubbelingen in het opsporingsonderzoek en al dan niet aanwezige onderzoekswensen bepalen waarover gesproken wordt. Het gevolg is dat journalisten soms veel informatie kunnen ophalen en soms amper iets zullen begrijpen van wat gezegd wordt. Zeker in die laatste gevallen proberen zij, door het aanklampen van de advocaat van de verdachte en de eventueel aanwezige persvoorlichters, na afloop of tijdens eventuele onderbrekingen alsnog voldoende bouwstenen voor een verhaal te vinden.

Op het eerste gezicht lijken de gesprekken die rondom een pro forma-zitting plaatsvinden op de rituele dans die, in de meeste gevallen, ook al eerder in het voorbereidend onderzoek is opgevoerd, met dien verstande dat communicatie niet via de telefoon of email plaatsvindt maar in de wandelgangen van de rechtbank.[267] Journalisten gebruiken de gesprekjes rondom strafzittingen natuurlijk lang niet altijd alleen om te controleren of zij goed hebben begrepen wat zojuist in de zittingszaal is gezegd, maar stellen geregeld ook vragen die daaraan voorbijgaan en proberen zodoende wat brokjes extra informatie over de voortgang van het onderzoek te bemachtigen. Het OM beantwoordt deze vragen dan aan de hand van vooraf afgestemde woordvoeringslijnen en 'Q&A's'.[268] Tot zover is er in deze fase niets nieuws onder de zon. Maar bij pro forma-zittingen komt daar het onvoorspelbare verloop van de strafzitting bij, hetgeen weer voor een nieuwe dynamiek zorgt. Het bleek in het onderzoek bijzonder moeilijk om een consistent beeld te krijgen van hoeveel informatie de pers in deze fase nu precies kan ophalen. Uiteindelijk is geconcludeerd dat in de praktijk een ondergrens – wat in elk geval wel gedeeld mag worden – en een bovengrens – wat in elk geval niet gedeeld mag worden – kan worden aangewezen. Daarbinnen bestaat een grote ruimte voor improvisatie.

Als ondergrens geldt dat persvoorlichters ervan uitgaan dat 'alles wat ter zitting gebeurt, openbaar is' en daarom ook onverkort na afloop kan

266 In het onderzoek zijn dertien van dit soort momenten bijgewoond, zie § 8.4.2. Het onderzoek hier betrof hoofdzakelijk observatieonderzoek, al is in de marges van zittingen ook hier en daar met journalisten en persvoorlichters gesproken.

267 Overigens is het niet zo dat persvoorlichters bij alle zaken waar zij pers verwachten op de rechtbank aanwezig zijn. Hierbij speelt ook de afstand tussen rechtbank en parket een rol – naarmate die afstand groter wordt, gaan persvoorlichters hier minder vaak heen. In die gevallen vindt een deel van de voorlichting alsnog telefonisch plaats.

268 Althans voor zover een zaak van tevoren belangrijk genoeg werd geacht om zulke documenten voor te bereiden.

worden herhaald. Deze slagzin werd tijdens het onderzoek een aantal keer door een persvoorlichter uitgesproken.[269] Het blijkt ook uit hun handelen. Persvoorlichters voelen zich bijvoorbeeld vrij om alles wat ter zitting is gezegd – maar kennelijk niet is verstaan door de aanwezige journalisten – na afloop te herhalen. En persvoorlichters sturen per email de 'spreekteksten' – het requisitoir of andere ter zitting voorgelezen teksten – na aan journalisten, zodat zij deze na afloop kunnen nalezen.[270] Deze teksten worden nu eens wel en dan weer niet geanonimiseerd.[271] Deze praktijk lijkt, hoewel in de praktijk niet controversieel,[272] in te gaan tegen de geest van de Aanwijzing voorlichting. Hierin staat immers: 'Overigens geldt ook na de openbare zitting, waar allerlei privacygevoelige informatie in het openbaar is behandeld, de wettelijke verplichting ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van verdachten, daders, slachtoffers, nabestaanden, getuigen en aangevers.'[273] Het verstrekken van spreekteksten waarin alle ter zitting besproken informatie over verdachten, getuigen en slachtoffers nog eens staat, valt hiermee moeilijk te rijmen. Een vraag waarover persvoorlichters onderling van mening verschillen, is in hoeverre het wenselijk is om ook spreekteksten te sturen naar journalisten die zelf niet bij de zitting aanwezig waren.[274] In de praktijk lijken zij de mogelijkheid om dit te doen in de eerste plaats strategisch in te zetten.

> Rondom een pro forma-zitting ontstond op het OM enige irritatie over het volgende. De advocaat van de verdachte had over de inzet van een (aan 'mr. Big' verwante) opsporingsmethode zijn beklag gedaan bij een landelijk televisieprogramma dat hier vervolgens, twee dagen voor de pro forma-zitting, een deel van de uitzending aan had gewijd. Dit programma beschouwde het gegeven dat in Nederland deze opsporingsmethode werd ingezet als een primeur en andere media namen het bericht ook over als ware het een primeur, waarbij steeds de

269 Op één van de parketten gaven de persvoorlichters aan dat dit niet onverkort geldt. Veldnota's 116 en 185.

270 Nadat deze praktijk in het onderzoek was gesignaleerd, gaf een persvoorlichter desgevraagd aan dat dit 'beleid' is, hoewel het 'nergens staat', veldnota 185. In een gesprek op een ander parket gaf een andere voorlichter aan zich 'eigenlijk geen situatie [te kunnen] herinneren waarin ze dat niet hebben gedaan of zouden doen', veldnota 188.

271 Het kwam in de loop van dit onderzoek tenminste één keer voor dat het nasturen van het requisitoir werd geweigerd en tenminste twee keer werd een geanonimiseerd requisitoir verstrekt. Veldnota's 122, 188 en 190.

272 Tijdens een bijeenkomst op het Parket-Generaal, waarbij vertegenwoordigers van alle parketten aanwezig waren, vonden alle aanwezigen (van ieder parket was wel tenminste één voorlichter of persofficier aanwezig) dit een volstrekt normale praktijk. Veldnota 199.

273 Zie *Stcrt* 2012, 8161, p. 7. Overwegingen met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer spelen in de praktijk geen rol. In die gevallen waarin tijdens het onderzoek werd gekozen voor het niet of geanonimiseerd verstrekken van spreekteksten, was de argumentatie steeds tactisch van aard: in elk van deze gevallen was het strafrechtelijk onderzoek verweven met andere, nog lopende, onderzoeken en wilde men andere verdachten niet wijzer maken dan nodig. Veldnota's 122, 188 en 190.

274 Veldnota 199. Ook in de focusgroepen bleken persvoorlichters hierover van mening te verschillen.

> suggestie was dat van een onbetrouwbare en onwettige methode sprake was. Deze gang van zaken irriteerde de persvoorlichters in hoge mate, temeer daar het televisieprogramma had aangegeven 'geen tijd' te hebben om bij de pro forma-zitting langs te komen, alwaar het OM zijn kant van het verhaal zou vertellen. Onder deze omstandigheden werd besloten om de spreekteksten die tijdens de pro forma-zitting waren uitgesproken naar het gehele adresboek van de persvoorlichters te sturen (dus ook naar veel journalisten die zelf geen interesse in die strafzaak hadden getoond), 'om zoveel mogelijk ons verhaal (…) in de media te krijgen'.[275]

Volledige duidelijkheid over wat de grenzen zijn aan het uitgangspunt dat alles wat ter zitting gebeurt openbaar is, is in dit onderzoek niet bereikt. Tijdens de focusgroepen is hierop doorgepraat, alwaar vooral bleek dat er onder persvoorlichters ook geen consensus is.[276]

Als bovengrenzen gelden ook in deze fase het onderzoeksbelang en de persoonsgegevens van betrokkenen. Hoewel dit in theorie dezelfde grenzen zijn als in het voorbereidend onderzoek, werken zij in deze fase anders uit. Voor de persoonsgegevens geldt dat zij nog slechts in afgezwakte vorm een rol spelen: alles wat ter zitting ter sprake kwam, mag wat het OM betreft immers zonder scrupules na afloop worden herhaald of zelfs digitaal nagestuurd.[277] Ook voor het onderzoeksbelang geldt dat dit in deze fase vaak een onvast criterium is geworden, omdat het sterk afhangt van de voortgang van het onderzoek en mogelijke gevaren voor collusie. Over het algemeen verliest dit criterium aan kracht naarmate de inhoudelijke zitting dichterbij komt, maar dit wisselt sterk van zaak tot zaak.

Het gevolg van deze flexibele grenzen is dat er rondom pro forma-zittingen bij uitstek ruimte is voor improvisatie. Deze ruimte wordt wisselend benut. De praktijk laat zien dat, indien er persvoorlichters bij een zaak aanwezig zijn, de kans groot is dat zij de zaaksofficier zullen vragen of er nog meer is dat zij aanwezige journalisten kunnen toestoppen. Niets menselijks is persvoorlichters vreemd en zij vinden het in de regel niet leuk om journalisten teleur te stellen. Zij hebben daarom liever iets dan niets te vertellen. Maar zaaksofficieren verschillen weer in de mate waarin zij bereid zijn hierin met de voorlichters mee te denken en gewillig zijn aanvullende informatie prijs te geven.[278]

---

275 Veldnota 190.

276 Zie nader § 8.11.7.

277 Een voorbeeld dat zich in het onderzoek voordeed, had betrekking op een stoornis van een verdachte. Op de pro forma-zitting was hier in abstracte termen over gesproken en journalisten wilden na afloop graag weten om welke stoornis het ging. De persofficier voelde zich niet vrij hierover in detail te treden (en liet de journalisten dus wachten tot de inhoudelijke behandeling). Het ging hier immers om de gezondheid van de verdachte – iets waarover krachtens de Aanwijzing voorlichting in beginsel geen informatie mag worden gedeeld (vgl. § 8.3). Veldnota 162.

278 In deze fase speelt weer sterk mee of de betreffende officier wel of niet 'van de oude stempel' is, vgl. § 8.6.3.

> Ter illustratie van hoe toeval stuurt wat in deze fase in de media komt, hieronder een alledaags voorbeeld van de gang van zaken rondom een pro forma-zitting. Naar de zitting uit dit voorbeeld waren vijf journalisten getogen, maar helaas voor hen bleek de zitting weinig informatief. De verdediging problematiseerde de voorlopige hechtenis amper, waardoor weinig aanleiding bestond om het over de inhoud van de verdenking te hebben. In de zaal zaten ook twee persvoorlichters, die na afloop aan de zaaksofficier vroegen wat zij de aanwezige pers nog meer over de zaak zouden kunnen vertellen. Deze zaaksofficier was niet uit gereserveerd hout gesneden en nam de tijd een en ander uit te leggen over de gehanteerde opsporingsmethoden en gaf zo ook in feitelijke bewoordingen inzage in de verdenking en in welke potentiële bewijsmiddelen reeds waren verzameld. Dit nam echter zoveel tijd in beslag, dat toen de voorlichters terugkeerden naar de aanwezige journalisten, deze allemaal alweer bleken te zijn vertrokken naar een volgende zaak. De nieuwsberichten die later die dag verschenen, waren bijgevolg summier en staken schril af bij wat voor de journalisten in het vat had gezeten.[279] Dit was allemaal anders gelopen als ofwel de zitting inhoudelijker was verlopen, of niet kort op deze zaak al een andere voor de media interessante zitting was begonnen.

In meer uitzonderlijke gevallen wordt rondom pro forma-zittingen het verzoek gedaan voor een interview op camera. Op alle parketten werd het uitgangspunt beleden dat in beginsel steeds – dus ook rondom pro forma-zittingen – gehoor wordt gegeven aan een verzoek tot het geven van een interview op camera, al kwam het ook overal wel voor dat hier om uiteenlopende redenen in de praktijk toch van werd afgezien.[280] Werkelijk spontaan zijn die interviews overigens zelden. Vragen en antwoorden worden vooraf besproken en afgestemd. Van een echt interview is ook geen sprake: journalisten streven naar korte *quotes* van een beperkt aantal seconden en op de parketten volgen persofficieren trainingen om binnen dat bestek een snelle boodschap af te leveren.

Al met al kenmerkt de praktijk rondom zittingen, en dan met name tijdens de pro forma-fase, zich bij uitstek door improvisatie. De praktijk laat daarom steeds wisselende beelden zien. Dit is een logisch gevolg van de keuze ook in deze fase aan de ruime grenzen van – met name – het onderzoeksbelang vast te houden. Binnen de ruime kaders die zo ontstaan bestaat geen norm die voorschrijft wat in de fase van de pro forma-zitting gepast of wenselijk is om aan journalisten mee te delen, of in hoeverre het toelaatbaar is om in de voorlichting al op de inhoudelijke behandeling van de zaak vooruit te lopen. De persvoorlichters, -officieren en zaaksofficieren varen hierbinnen op eigen kompas.[281]

---

279 Veldnota 93.

280 In het wel of niet willen meewerken aan interviews op camera viel in het onderzoek geen lijn te ontdekken. Zie voor meer algemene drijfveren die het OM heeft om mediaberichtgeving wel of juist niet te stimuleren § 8.10.

281 Op de grote mate van vrijheid die hier kenmerkend voor is, is in de focusgroepen ook doorgepraat. De resultaten daarvan komen aan de orde in § 8.11.3.

### 8.9.4 Persvoorlichting na het uitspreken van het requisitoir

Hoewel de Aanwijzing voorlichting geen duidelijk preferente optie geeft voor op welk moment persvoorlichting moet plaatsvinden, is in de praktijk wel een duidelijk voorkeursmoment ontstaan: na het uitspreken van het requisitoir laat het OM alle terughoudendheid varen en neemt het veel vaker zelf het initiatief tot mediaberichtgeving. Dit laatste gebeurt met name bij strafzaken ten aanzien waarvan de mediabelangstelling naar de smaak van het OM is achtergebleven. Ook komt het voor dat het OM deze gelegenheid aangrijpt om een verhaal naar buiten te brengen dat het zelf komisch of anderszins de moeite van het vertellen waard vindt. In die gevallen kiest het OM doorgaans niet meer voor één-op-één-contacten met journalisten, maar maakt het gebruik van persberichten, *Twitter* of andere sociale media. Overigens is dit een praktijk ten aanzien waarvan zich behoorlijke verschillen tussen parketten voordoen. Waar één parket tijdens de looptijd van dit onderzoek 77 persberichten uitstuurde na het requisitoir, deden de andere dit respectievelijk 32 en 35 keer.

Verschillen zijn er bovendien niet alleen in de aantallen persberichten, maar ook in de gekozen toon. De instructie voor een 'zakelijke toonzetting' is in de Aanwijzing voorlichting uit 2012 geschrapt en sinds enkele jaren worden op enkele parketten inderdaad geregeld persberichten geschreven die niet als zakelijk kunnen worden getypeerd. De situatie was tijdens de afronding van dit deel van het onderzoek, dat wie op de website van het OM wat willekeurige persberichten zou aanklikken, hierin twee hoofdsoorten zou aantreffen. Enerzijds de traditionele persberichten, die zich kenmerken door een zakelijke toon en een min of meer vaste opbouw: in de titel staat de verdenking en de geëiste straf en in de rest van de tekst wordt nauw aangesloten bij het requisitoir. Deze persberichten staan bepaald niet bol van de stilistische ambities. De persberichten nieuwe stijl zijn daarentegen veel vlotter van toon en typisch met enige bravoure geschreven, vaak in de zelfgekozen woorden van een persvoorlichter. Zij lezen als een (populair) nieuwsbericht. In deze berichten wordt eerst in sfeervolle bewoordingen het strafbare feit omschreven. Aan het eind volgt, bij wijze van apotheose, de eis.

> Vergelijk bijvoorbeeld het volgende persbericht uit 2013 van het Parket Den Haag, dat beschouwd kan worden als het prototype van het traditionele persbericht:
>
> ***OM eist gevangenisstraffen tegen verdachten uit criminele jeugdgroep***
>
> *De officier van justitie heeft op maandag 21 januari 40 maanden gevangenisstraf geëist tegen een 27-jarige man uit Delft. Hij wordt gezien als de leider van een criminele jeugdgroep die zich bezighield met drugshandel. Naast hem moesten die maandag ook nog twee andere mannen, beiden 26 jaar uit Delft voor de rechter verschijnen. (…).*

Met dit persbericht uit 2019 van hetzelfde parket, dat een voorbeeld is van de persberichten nieuwe stijl:

> ***Vrouw drogeert en besteelt haar Tindermatch***
>
> *Hij had het helemaal voor elkaar: een match op Tinder met een knappe vrouw en meteen de volgende dag een date. Wat de man niet wist, is dat zijn afspraak zou eindigen in het ziekenhuis. Twee dagen volledig van de wereld, omdat zijn knappe date hem had vergiftigd.*
>
> *(…)*
>
> *Het Openbaar Ministerie vindt verdachte schuldig aan mishandeling en eist daarvoor 18 maanden cel. Ook zou ze 720 euro schadevergoeding moeten betalen. Op woensdag 29 mei doet de rechter uitspraak.*

Deze nieuwe manier van persberichten schrijven wordt nog lang niet op alle parketten gehanteerd, maar uit gesprekken met betrokkenen op het Parket-Generaal bleek dat dit vanuit hier wel wordt aangemoedigd.[282] Deze manier van schrijven lijkt binnen het OM aan een opmars bezig.[283] De belangrijkste verklaring hiervoor is dat het OM persberichten niet meer beschouwt als iets waarmee het alleen de media informeert (opdat die media hier een leesbaar verhaal van kunnen maken), maar ook als iets dat direct leesbaar moet zijn voor het publiek. Het OM deelt persberichten tegenwoordig immers ook zelf via sociale media als *Twitter* en *Facebook*. Dit wordt gezien als reden om de persberichten minder 'droog' te formuleren.[284]

Het persbericht is niet het enige instrument dat het OM inzet in de voorlichting na sluiting van het onderzoek ter terechtzitting. In de loop van het onderzoek gebeurde het meermaals dat al tijdens een lopend strafrechtelijk (voor)onderzoek gesprekken plaatsvonden met journalisten, met de afspraak dat zij hierover na het requisitoir zouden mogen berichten.[285] Dit soort afspraken worden steeds goed nageleefd.[286] Voor dit soort artikelen delen officieren van justitie bijvoorbeeld anekdotes uit het onderzoek

---

282 Veldnota 196.

283 In de eerste focusgroep gaf een persvoorlichter die nog niet gewend was op deze manier te schrijven, aan hiermee in de toekomst aan de slag te gaan.

284 Focusgroep 1.

285 Veldnota's 48, 117, 122, 163 en 181.

286 Twee situaties moeten worden onderscheiden: ten eerste situaties waarin alle journalisten die dat willen informatie krijgen 'onder embargo' (bijvoorbeeld door toegang tot de bestandenpostbus). In die gevallen wordt er wel *gezegd* dat verstrekking onder embargo plaatsvindt, maar in werkelijkheid rekent niemand hierop. De groep is te groot geworden om een geheim te kunnen bewaren. In het tweede en hier bedoelde geval kiest het OM gericht een beperkt aantal journalisten uit met wie het afspraken maakt, zodat zij op een later moment, bijvoorbeeld op de dag van het requisitoir, kunnen publiceren. In dat geval wordt zeer veel waarde aan die afspraken gehecht en geldt schending hiervan als een doodzonde (zie voor een voorbeeld § 8.11.2).

en vertellen daarin ook meer persoonlijke verhalen over zichzelf of hun verstandhouding met de verdachte of zijn advocaten. Ook gebeurt het geregeld na het requisitoir dat officieren van justitie aanschuiven in talkshows of actualiteitenprogramma's. Dit wordt eveneens weken of maanden vooruit gepland en grondig voorbereid. Op de parketten en het Parket-Generaal heerst een niet heel gesubstantieerd beeld dat het 'goed is als we dit doen'.[287] Men gaat ervan uit dat door het laten zien van (de mensen van) het OM wordt voorzien in een maatschappelijke behoefte.

Tot slot wordt in de fase na het requisitoir ook meer en meer gebruik gemaakt van nieuwe methoden van publiekscommunicatie. In toenemende mate plaatst het OM zelf video's en berichten op sociale media, soms aan de hand van thema's als 'de zaak van de week', de 'dag van het slachtoffer' en wat dies meer zij. Het is ook in toenemende mate gebruikelijk dat het OM in zaken die veel media-aandacht trekken zelf een filmpje opneemt waarin een persofficier een korte uiteenzetting geeft van het standpunt van het OM. Deze manieren van voorlichting geven het OM de gelegenheid om de eigen boodschap van begin tot eind te componeren en controleren, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de vragen van journalisten of hun montages achteraf. Het overslaan van traditionele media is iets dat ook buiten het OM natuurlijk volop gebeurt. Ook bedrijven en politieke partijen nemen tegenwoordig eigen filmpjes op en schrijven eigen verhalen, die zij vervolgens delen via sociale media. Het OM experimenteerde hier in de loop van het onderzoek op tal van manieren mee.[288]

### 8.9.5 Tussenbalans en enkele nuanceringen

De Aanwijzing voorlichting stelt dat het OM een '(pro)actief' communicatiebeleid voert. Op basis van het voorgaande kan de vraag gesteld worden of dit wel helemaal zo is. In de fase van het voorbereidend onderzoek is veeleer sprake van een reactief communicatiebeleid. Het uitgangspunt is in deze fase dat niet meer gedeeld wordt dan wat het 'basispakket' genoemd kan worden: procesinformatie aangevuld met de leeftijd en woonplaats van een aangehouden verdachte. Hier kan weliswaar om verschillende redenen van worden afgeweken, maar deze redenen liggen grotendeels buiten de invloedssfeer van het OM. Het 'proactieve' blijft in deze fase dan ook hoofdzakelijk beperkt tot interne voorbereiding: door het opstellen van woordvoeringslijnen en andere interne documenten worden de rijen gesloten en wordt voorkomen dat het OM wordt overvallen door vragen van buitenaf. Rond de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting treedt een meer proactief voorlichtingsbeleid aan de dag, in die zin dat de persvoorlichters dan journalisten helpen in hun agendamanagement, onder meer door hen te attenderen op zittingen, terwijl persvoorlichters ook

287 Veldnota 199.
288 Hierbij speelt het *Socialmediateam* de rol van padvinder, zie § 8.6.5.

rondom zittingen actief de mediabelangstelling monsteren en journalisten waar mogelijk ter wille zijn. Hierbij speelt een rol dat journalisten in die fase ook langs andere wegen – in het bijzonder door de digitale bestandenpostbus van de gerechten – van informatie worden voorzien. De precieze omvang van wat journalisten te weten komen in de pro forma-fase wordt vervolgens bepaald door enerzijds de bij persvoorlichters levende aanname dat alles wat ter zitting gebeurt in beginsel openbaar mag worden gemaakt en anderzijds de beperkt beperkende grenzen die door het onderzoeksbelang en het belang van bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkene worden opgeworpen. Hierbinnen hangt veel af van de persoon van de zaaksofficier en van toeval, hetgeen resulteert in een door improvisatie gekenmerkte praktijk. Het meest proactief is het OM na afloop van het requisitoir: dan worden – al wisselt de frequentie per parket – door middel van persberichten en andere instrumenten alle registers opengetrokken om zaken onder de aandacht van de pers te brengen, althans voor zover het OM zaken onder de aandacht van het publiek wil brengen.[289]

Bij deze stand van zaken kunnen nog drie afsluitende opmerkingen worden gemaakt. De eerste is dat wellicht opvallend is dat er in het bovenstaande één fase mist: namelijk die na de einduitspraak. Gelet op het aan de onschuldpresumptie ontleende uitgangspunt dat publieke uitingen over de schuld van een verdachte pas na die tijd – althans ongeclausuleerd – mogen worden gedaan, zou misschien verwacht worden dat het OM dan ook nog iets te zeggen heeft (en voor die tijd wellicht wat minder). De praktijk laat echter zien dat de persvoorlichting van het OM dit niet logisch vindt: de einduitspraak zien zij als een moment waarop de voorlichting door de rechtbank moet geschieden, als het moment waarop de show voor het OM al over is. Eventuele voorlichtingsactiviteiten van het OM beperken zich in deze fase dan ook tot een bericht over het al dan niet instellen van appel. Slechts een enkele keer kwam het in het onderzoek voor dat – na een interventie door het Parket-Generaal – een media-optreden werd opgeschort tot na de einduitspraak.[290] Op deze praktijk en de betekenis van de onschuldpresumptie voor de voorlichting wordt later nog teruggekomen.[291]

Een volgende opmerking heeft betrekking op het al dan niet melden van sepotbeslissingen. Dit is opnieuw iets ten aanzien waarvan geen vast beleid wordt gevoerd. Natuurlijk worden veruit de meeste sepots niet gemeld. Het kwam in het onderzoek een enkele keer voor dat op deze regel een uitzondering werd gemaakt. Steeds was dit in zaken waarin al veel mediabelangstelling was ontstaan en het OM zich daarom genoodzaakt voelde

289 Zie over het type zaken dat het OM graag onder de aandacht brengt de volgende paragraaf.
290 Veldnota's 109 en 119.
291 Zie § 8.11.7.

om duidelijkheid te verschaffen.[292] Een duidelijk(er) patroon tekende zich in de loop van het onderzoek niet af.

Een laatste opmerking heeft betrekking op wat er informeel door het OM aan de media wordt toegestopt, of anders gezegd, wordt 'gelekt'. Het gebeurde tijdens het onderzoek geregeld dat informatie bij de pers bekend was zonder dat duidelijk werd hoe een journalist hieraan kwam, omdat deze niet was vrijgegeven voor bespreking in de woordvoeringslijnen of 'Q&A's', niet in persberichten of tweets viel terug te vinden en ook tijdens de observaties niet was gebleken dat het OM dit met journalisten had gedeeld. Mede om die reden kwam tijdens het onderzoek veelvuldig het thema 'lekken' aan bod. Persvoorlichters gaven aan hier over het algemeen niet blij mee te zijn, met name omdat zij het gevoel zeiden te hebben in die gevallen door hun eigen collega's als hoofdverdachte te worden beschouwd; zij hebben van het parket immers het meeste contact met de pers.[293] Ook stelden zij in de gesprekken over dit thema steevast het idee te hebben dat lekken binnen de politie veel vaker voorkomt, waarmee ze leken te willen aangeven dat het binnen het OM wel meeviel.[294] In de meeste gevallen waarin evident sprake was van een lek was dit overigens ook een minstens zo plausibele verklaring.[295]

Natuurlijk is met het voorgaande bepaald niet gezegd dat het OM zelf geen deel had in het lekken van geheime informatie naar de buitenwereld in de loop van het onderzoek. In de eerste plaats kan erop worden gewezen dat het OM soms wel degelijk behulpzaam is door een journalist te vertellen waar hij moet zoeken. Daarnaast is het zo dat persvoorlichters 'lekken' (hetgeen ze als een pejoratieve term beschouwen) onderscheiden van wat ze '*off the record* voorlichten' noemen.[296] 'Lekken' zien zij als iets dat niet is geaccordeerd door de (parket)leiding. Bij *off the record* voorlichting is dit wel het geval en dit beschouwen persvoorlichters daarom wel als geoorloofd. Voor de buitenwereld zal dit verschil echter niet altijd relevant zijn, noch op te merken vallen. Wanneer bijvoorbeeld aan een journalist *off the record* wordt verteld dat een aangehouden verdachte familie is van een andere verdachte – de reden hiervoor zal in het algemeen een opsporingsdoel zijn –, zal het voor de buitenwereld niet altijd duidelijk zijn of nu sprake

292 Op basis van de veldnota's (177 en 191) kan gereconstrueerd worden dat hier tenminste twee keer sprake van was, maar aangenomen kan worden dat dit een onderschatting is omdat dit niet steeds zal zijn opgeschreven.

293 Veldnota 180 en focusgroep 2. Vgl. in dit verband Lindeman 2017, die ook een situatie bespreekt waarin een officier van justitie argwanend is tegenover de (discretie van) persvoorlichters (p. 153).

294 Veldnota's 93, 167, 174, 190 en 185.

295 In de praktijk gaat het bij lekken meestal om resultaten uit een opsporingsonderzoek die goed afstralen op de opsporingsdiensten. Om die reden kan vaak beredeneerd worden dat de politie een belang heeft bij zo'n lek (of het dit tenminste uit reputatie-oogpunt zou kunnen zien zitten), terwijl de politie tegelijkertijd relatief weinig last heeft van compromitterende neveneffecten die zich later, bijvoorbeeld ter zitting, kunnen voordoen.

296 Hierover is – uitgebreid – gesproken in de eerste focusgroep.

is van een lek (bij de politie) of van een vorm van gecoördineerde *off the record*-voorlichting. In het artikel zal in beide gevallen immers niet meer staan dan 'bronnen rond het onderzoek melden dat'. Zeker wanneer het gaat om een boodschap waarvan het delen als controversieel moet worden beschouwd – bijvoorbeeld omdat de verdachte nog in beperkingen zit of omdat het een schending oplevert van zijn recht op privéleven – is ook de vraag wat vanuit het perspectief van de verdachte precies de relevantie is van de vraag of die informatie de pers nu via een 'lek' of via *off the record*-voorlichting heeft bereikt.[297]

> Het voorgaande impliceert niet dat binnen het OM iedereen altijd zelf op de hoogte is van een te volgen *off the* record-strategie. Eenmaal kwam het in het onderzoek voor dat een journalist die over vertrouwelijke informatie uit een opsporingsonderzoek bleek te beschikken, een parket belde voor de bevestiging van deze informatie. Dit werd geweigerd, waarna men zich na het ophangen van de telefoon het hoofd brak over hoe de journalist dit te weten had kunnen komen. Lang duurde dit niet, want al snel belde een collega van een ander parket – waarmee in het kader van dit onderzoek werd samengewerkt – dat zij deze informatie even daarvoor *off the record* aan de betreffende journalist hadden gegeven.[298]

## 8.10 Redenen voor het OM publicatie te zoeken of te mijden

Uit het voorgaande blijkt dat het OM op diverse momenten en op tal van manieren mediabelangstelling kan stimuleren of juist afremmen. Het OM kan journalisten al in een vroegtijdig stadium attenderen op een opsporingsactie (een 'klapdag') om zo al vanaf het begin de pers warm te maken voor een zaak.[299] Het kan in het begin scheutig zijn met informatie of juist door een zo beperkt mogelijke uitleg van het begrip 'procesinformatie' de inhoud van mediaberichtgeving beperken. Vervolgens kan het journalisten actief attenderen op zittingen, bijvoorbeeld indien het vermoedt dat de informatie in de bestandenpostbus journalisten niet voldoende zal enthousiasmeren.[300] Rondom die zittingen kan het OM vervolgens ruimhartig informatie delen. En als dit alles tevergeefs is geweest, kan het altijd nog

---

297 Gesteld zou zelfs kunnen worden dat het OM enig belang heeft bij regelmatige lekken vanuit onder andere de politie. In een situatie waarin dit nooit zou voorkomen, zou immers bij elk krantenbericht waarin gesproken wordt over 'bronnen rond het onderzoek' al direct kunnen worden aangenomen dat het in feite doorgestoken kaart betreft en het dus om een opzetje van het OM gaat. Onder die omstandigheden zou *off the record*-voorlichting met een opsporingsdoel veel sneller doorzichtig zijn.

298 Veldnota 165.

299 Dit gebeurde in de loop van dit onderzoek minimaal één keer. Het gebeurde veel vaker dat een journalist mee ging met zo'n actie, maar in die andere gevallen ging het initiatief steeds (mede) uit van die journalist, bijvoorbeeld omdat hij op enige wijze over voorkennis beschikte.

300 Zie voor de precieze gang van zaken § 8.9.2.

zelf voor journalist spelen door op sociale media of in populair geschreven persberichten zich direct tot het publiek te wenden. Ten slotte kan het OM extra belangstelling opwekken door het initiatief te nemen tot kranteninterviews, achtergrondartikelen en televisieoptredens.

Dat het OM zelf kan kiezen welke zaken het extra uitlicht is tot op zekere hoogte niet verrassend: voorlichting impliceert – door het grote aantal zaken dat het OM behandelt – nu eenmaal selectie. In de Aanwijzing voorlichting wordt dit ook onderkend. De aanwijzing schrijft voor dat bij het maken van die selectie in de eerste plaats de 'maatschappelijke onrust' die een zaak teweegbrengt of kan brengen leidend is, maar dat daarnaast ook zaken uitgelicht mogen worden om het beleid van het OM, alsmede de landelijke en lokale beleidsprioriteiten, voor het voetlicht van het publiek te brengen.[301] In dat laatste geval moet het doel zijn 'de burger in staat te stellen zich een adequaat beeld te vormen' van het beleid.

In deze paragraaf wordt besproken hoe deze selectie in de praktijk gaat. Hiertoe worden eerst gevallen besproken waarin het OM mediabelangstelling stimuleert (§ 8.10.1) en daarna de gevallen waarin dit juist wordt afgeremd (§ 8.10.2). Daarbij zal blijken dat ten aanzien van het eerste grotere verschillen bestaan tussen de parketten dan ten aanzien van het tweede.

### 8.10.1 Drijfveren voor het bevorderen van mediaberichtgeving

Een eerste drijfveer voor het opzoeken van publiciteit viel op alle parketten terug te vinden en kan 'demonstratie' genoemd worden. Hiervan bestaan verschillende varianten. Op alle parketten deed zich wel eens de situatie voor dat een bepaalde vorm van criminaliteit tot onrust had geleid binnen de grenzen van het arrondissement of een bepaalde gemeente daarbinnen. Dit wordt dan al snel een lokale beleidsprioriteit en op het moment dat dan successen worden geboekt in de opsporing en vervolging, zullen persvoorlichters proberen deze successen onder de aandacht van de media te brengen. In de loop van het onderzoek deed zich dit bijvoorbeeld voor ten aanzien van de opsporing van en vervolging voor plofkraken, autobranden en inbraken.

> Tijdens het onderzoek was op enig moment in een gemeente onrust ontstaan omdat het aantal autobranden zou toenemen. Een aantal verdachten was sindsdien aangehouden en dit was door de politie naar buiten gebracht. De gemeente wilde ook graag aandacht voor de strafrechtelijke afdoening en de voorlichters van de gemeente namen daartoe meermaals contact op met het OM. Mede om die reden werden journalisten nog eens extra gewezen op de aankomende zittingen en werd een krant benaderd voor een achtergrondartikel.[302]

301 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 2, zie hierover eerder § 8.3.
302 Veldnota 163.

Een volgende variant van demonstratie deed zich, eveneens conform de Aanwijzing voorlichting, voor ten aanzien van landelijke beleidsprioriteiten. In de loop van dit onderzoek gold het niet zo eenduidige begrip 'ondermijning' als zo'n thema. Indien sprake was van een strafzaak die onder deze noemer te brengen viel, leidde dit eerder tot het actief zoeken van de pers. Een ander prioritair thema was 'VPT'- criminaliteit,[303] maar anders dan de Aanwijzing voorlichting voorschrijft,[304] gold bepaald niet voor alle gevallen van 'VPT-criminaliteit' dat hier actief melding van werd gemaakt.[305]

Er vielen in het onderzoek nog wel meer varianten van de demonstratiedrijfveer te ontwaren, maar deze verschilden tussen parketten en tussen persvoorlichters onderling. Eén parket was hierin überhaupt veel actiever dan de andere.[306] Op dit parket spraken voorlichters geregeld over het 'generaal preventieve effect' dat hiervan zou uitgaan.[307] Ten aanzien van zaken waarvan de persvoorlichters op dit parket vonden dat de mediabelangstelling achterbleef bij het werkelijke gewicht (een voorbeeld dat zich voordeed waren opiumwetdelicten),[308] of ten aanzien waarvan men een gebrekkige kennis over de kans op slachtofferschap (bitcoins, cybercrime)[309] of moreel tekort (woonfraude)[310] onder het publiek veronderstelde, werd actief geprobeerd meer aandacht voor dit soort zaken te krijgen. Dit gebeurde met name door journalisten voorafgaand aan zittingen op deze zaken te wijzen en door achteraf – zeker als de werving vooraf tevergeefs was gebleken – zelf berichten te schrijven. Daarnaast waren er nog verschillen tussen de persvoorlichters onderling. Zo gaf een persvoorlichter aan 'wel wat te hebben met cyber',[311] een ander had zich gestort op berichtgeving over *sexting*.[312] De conclusie is dus dat op elk parket een zekere speelruimte bestaat voor persvoorlichters en -officieren om naar eigen inzicht met zaken de boer op te gaan.[313] Een uniform beeld levert dit niet op.

---

303 VPT staat voor 'veilige publieke taak' en is OM-taal voor wat in het normaal spraakgebruik nog wel eens 'geweld tegen hulpverleners' wordt genoemd. In de praktijk gaat het om medewerkers van de politie. In het onderzoek was tenminste twee keer sprake van een strafzaak waarin geweld tegen een rechter(-commissaris) of bestuursambtenaar ten laste was gelegd (veldnota's 63, 161 en 200). Hoewel het hier ook om een 'publieke taak' gaat, vallen deze ambten buiten het bereik van 'VPT'.

304 Zie over de verplichting alle 'VPT-criminaliteit' actief te melden § 8.3.

305 Deze observatie werd in beide focusgroepen beaamd.

306 Het gaat hier om het parket dat veel vaker persberichten verstuurde dan de andere twee. Zie § 8.9.4.

307 Veldnota's 116, 123 en 161.

308 Veldnota 130.

309 Veldnota's 54, 63, 122 en 173.

310 Veldnota 191.

311 Veldnota 140.

312 Veldnota 123.

313 Hierover is in de focusgroepen doorgepraat – en hier werd dit ook beaamd. Zie daarover nader § 8.11.3.

> De voorbeelden die zich in de loop van dit onderzoek voordeden waren talrijk. Zo besloot op een parket een persvoorlichter journalisten te wijzen op een strafzaak waarin seksueel misbruik ten laste was gelegd, naar eigen zeggen omdat dit misbruik zich zou hebben afgespeeld binnen een gesloten religieuze gemeenschap (een 'sekte') waarover bij het grote publiek te weinig bekend was.[314] Een ander voorbeeld was een zaak van woonfraude. Volgens de persvoorlichter die zich hierop gestort had, was dit een serieus probleem en het ging in deze zaak ook nog eens om grote bedragen en grote groepen slachtoffers die na de ontdekking van de fraude uit huis gezet waren. Nadat hij merkte dat 'het niet spontaan werd opgepikt', had hij verschillende media gebeld en gemaild. Al zijn inspanningen ten spijt, bleek het 'aan de straatstenen niet te slijten'. Er was geen journalist op de zitting afgekomen. Onverdroten ging hij voort: 'dus nu gaan we het ook nog even op *Facebook* zetten.'[315]

Naast de drijfveer van demonstratie, komt het ook sporadisch voor dat mediaberichtgeving wordt gestimuleerd om instrumentele redenen: berichtgeving dient dan een achterliggend doel. Het meest evidente voorbeeld zijn situaties waarin voorlichting een opsporingsdoel dient. Zo vertelde een voorlichter een keer dat ze 'heel hard hadden geroepen' dat ze een zaak hadden geseponeerd, in de hoop dat de verdachte 'nu wel zou gaan praten.'[316] Varianten op dit thema kwamen in de loop van dit onderzoek wel vaker voor en voorlichters konden zich er nog veel meer van herinneren.[317]

Andere gevallen waarin mediaberichtgeving werd gestimuleerd met een instrumenteel doel, waren situaties waarin men bepaalde maatschappelijke of gouvernementele actoren in beweging wilde krijgen.

> Zo werd eenmaal een journalist uitgenodigd aanwezig te zijn bij een grootschalige controle op ongebruikelijke transacties. Het vermoeden bestond dat winkeliers in een luxe winkelstraat zich onvoldoende plichtsgetrouw van hun meldplicht (art. 16 Wft) kweten wanneer sprake was van hoge cashbetalingen. Aangenomen werd dat zij dit nalieten omdat zij hun vermogende clientèle niet zouden willen bruuskeren. Door een situatie te scheppen die nog compromitterender zou zijn – politiecontroles en een uitgebreid verslag hiervan in de krant – hoopte men dat deze winkeliers in het vervolg eieren voor hun geld zouden kiezen en het eerste kwaad – het aan cash betalende klanten vragen om legitimatie – zouden verkiezen boven het tweede – nog eens op zo'n akelige wijze in het nieuws komen.[318]

Een derde te onderscheiden drijfveer voor het opzoeken van mediabelangstelling speelde opnieuw met name op het meest actieve parket. Deze laat zich omschrijven als het willen vertellen van 'een leuk verhaal' en viel vaak

314 Veldnota 163.
315 Veldnota 191.
316 Veldnota 199.
317 Zie voor een voorbeeld nog in § 8.9.1 (de overleden verdachte die zou hebben 'verklaard').
318 Veldnota 65.

samen met het schrijven van persberichten 'nieuwe stijl'.[319] Persvoorlichters stuiten elke week wel op strafzaken waar om een of andere reden een amusant element in zit. De opkomst van internet en sociale media heeft bovendien inzichtelijk gemaakt welke verhalen veel worden gelezen en veel (positieve) reacties uitlokken. Persvoorlichters kennen hier betekenis aan toe en hebben in de loop der tijd een gevoel ontwikkeld voor welke verhalen gretig aftrek zullen vinden: 'Drugs verstopt in fruit of bananen doet het altijd goed.'[320] Zo waren er nog wel meer 'leuke verhalen'.[321] Het gaat dan lang niet altijd om zaken die er vanwege strafrechtelijke aspecten uitspringen: het gaat om de beeldende kracht van het verhaal als geheel. Zo werd er ook eens een persbericht geschreven over een zaak waarin de verdachte zich – naast het strafbare feit – schuldig had gemaakt aan overspel en geld op een zeer ongebruikelijke locatie had verstopt. Dit alles kwam tijdens het opsporingsonderzoek op kolderieke wijze bij elkaar en juist hierom leende deze zaak zich volgens de voorlichters goed voor een persbericht: 'een verhaal waar alles in zit (…) als een filmscript'.[322]

> Een ander voorbeeld was een zaak tegen een verdachte die terechtstond voor een inbraak. In een poging bewijsmateriaal te verdonkeremanen had deze verdachte het tegenovergestelde bereikt: een lang sleepspoor leidde van zijn woning naar het dichtstbijzijnde kanaal. Dit was door de politie opgemerkt en juist dat had hun belangstelling getrokken. Uit dat kanaal was vervolgens de overtollige buit gedregd. Op het parket had men hier hartelijk om gelachen. Met het nodige plezier werd over dit 'lekker kneuzige, knullige' voorval een amuserend persbericht getypt.[323]

### 8.10.2 Drijfveren voor het afremmen van mediaberichtgeving

Met de hiervoor besproken drie beweegredenen – demonstratie, instrumentaliteit en amusement – is de situatie geschetst voor wat betreft het opzoeken van mediabelangstelling. Hieronder is nu aandacht voor het spiegelbeeld, patronen in situaties waarin mediaberichtgeving wordt afgeremd, dan wel niet gestimuleerd.[324]

---

319 Zie § 8.9.4.

320 Veldnota 175.

321 Persvoorlichters van dit parket noemen dit soort strafzaken overigens zelf ook "mooie verhalen". Focusgroep 1.

322 Veldnota's 123 en 138.

323 Veldnota 145.

324 Hoewel in theorie een onderscheid gemaakt kan worden tussen afremmen (een actieve handeling) en niet stimuleren (een passieve houding), is dit niet een in de praktijk vol te houden onderscheid. In de praktijk draait het immers steeds om het beïnvloeden van de keuzes die journalisten maken in hoe zij hun schaarse tijd verdelen. Dit beïnvloeden vindt plaats door het belichten van het een (ten koste van het ander) en is dus steeds relatief.

De belangrijkste omstandigheid die in de praktijk aanleiding tot terughoudendheid geeft, is die waarin het vooronderzoek in een zaak lang heeft geduurd. Gedurende het onderzoek bleek zowel uit interne documenten als uit gesprekken met persvoorlichters dat het OM mediabelangstelling in dit soort zaken liever mijdt.[325] In de focusgroepen werd deze indruk ook bevestigd.[326] De mogelijkheid van strafvermindering speelt hierbij een rol, dit is iets waarover persvoorlichters liever spreken.[327] In de praktijk leidt dit ertoe dat bij zaken die te lang lopen van het actief benaderen van de pers wordt afgezien, terwijl wordt gehoopt dat de pers de zaak niet zelf opmerkt.

Een andere omstandigheid die (aanvankelijk) werd aangemerkt als redengevend voor terughoudendheid, was politieke gevoeligheid. In de loop van dit onderzoek deed zich dit onder meer voor bij onderzoeken waarin rekening werd gehouden met een terroristisch oogmerk,[328] waarin de verdachte een opsporingsambtenaar was,[329] waarin de verdachte een verleden had in de geestelijke gezondheidszorg of tbs,[330] of waarbij op een of andere wijze een politicus betrokken was.[331] In deze categorie deden zich in de loop van het onderzoek meerdere zaken voor waarvan men binnen het OM bevreesd was dat berichtgeving onbeheersbaar zou worden of waarin zaken niet 'binnen de juiste proporties' zouden blijven.[332] In zulke situaties lieten persvoorlichters amuserende persberichten uit hun hoofd en probeerden berichtgeving waar mogelijk te kalmeren; met steeds een uiterst zorgvuldige woordkeuze.[333] Ook leek het OM in dit type zaken relatief snel contact op te nemen met journalisten die onjuist berichtten, opnieuw om zo escalerende berichtgeving te smoren.[334]

In de focusgroepen kon de observatie dat in 'politiek gevoelige' zaken stelselmatig op de rem werd getrapt echter niet op instemming rekenen: tegengeworpen werd bijvoorbeeld dat strafzaken waarin sprake is van (ambtelijke) corruptie juist wel 'aan de grote klok' worden gehangen, terwijl deze ook als politiek gevoelig kunnen worden beschouwd.[335] Hierbij zou een rol spelen dat deze zaken toch 'vroeg of laat naar buiten komen' en daarom juist goed gecommuniceerd moet worden. De waarheid lijkt bij een nadere beschouwing waarschijnlijk in het midden te liggen: enerzijds

325 Veldnota's 102, 116, 149, 162, 174 en 187.
326 Focusgroep 1 en 2. Persvoorlichters waren hierover unaniem.
327 Veldnota 116.
328 Veldnota's 27, 146, 151, 167, 172 en 199.
329 Veldnota's 116, 122, 123, 162 en 163.
330 Onder meer veldnota's 140, 171, 178 en 181.
331 Onder meer veldnota's 63, 73, 121, 129, 145, 163, 169, 179, 187, 188 en 196.
332 Veldnota 169.
333 Veldnota's 153, 167 en 199.
334 Dit gebeurde in het onderzoek zowel in zaken waarin een opsporingsambtenaar verdachte was (tenminste drie keer) als in één terrorismezaak. Veldnota's 116, 145 en 169. Of dit daadwerkelijk vaker is dan in andere zaken kan niet worden gekwantificeerd of anderszins worden hard gemaakt.
335 Focusgroep 2. In de eerste focusgroep is dit onderwerp niet ter sprake gekomen.

wil men vermijden er achteraf van beticht te worden iets onder de pet te hebben willen houden en wordt in politiek gevoelige zaken dus wel openheid betracht, anderzijds is die openheid wel meer dan gebruikelijk zakelijk en ingetogen van toon. Tegelijkertijd moet worden toegegeven dat het etiket 'politieke gevoeligheid' wellicht te grofmazig was. Waar bijvoorbeeld ambtelijke corruptie inderdaad niet bij de pers wordt weggehouden, heeft de indruk standgehouden dat zaken die politiek explosief zijn vanwege bijvoorbeeld een geur van terrorisme, of omdat zij een debat langs etnische scheidslijnen zouden kunnen voeden, wel degelijk in de schaduw worden gezet.

Dan zijn er tot slot nog vier laatste omstandigheden waaronder het OM berichtgeving waar mogelijk klein houdt. Dit zijn situaties waarin het naar eigen inschatting lage strafeisen formuleert, waarin sprake is van zeer kwetsbare slachtoffers, waarin het onderzoeksbelang geen mediabelangstelling verdraagt en waarin het gevoel bestaat dat de strafrechtspleging voor oneigenlijke doelen wordt aangewend (In OM-taal: de categorie van 'fop-, sjoemel- en showaangiftes'). Tijdens het onderzoek werd wel eens opgemerkt dat was afgezien van het opzoeken van de media omdat de straffen die voor het delict werden geëist 'toch minder bekkend' waren.[336] In een andere situatie gebeurde dit omdat onder de richtlijn werd geëist in verband met persoonlijke omstandigheden, hetgeen opnieuw zou resulteren in een strafeis die minder stoer zou kunnen overkomen.[337] Een duidelijke illustratie van het afremmen van mediaberichtgeving in geval van kwetsbare slachtoffers is het 'Protocol maatschappelijke onrust.'[338] Maar ook buiten de inzet daarvan zien persvoorlichters het als hun taak om in geval van kwetsbare slachtoffers de media tot terughoudendheid te manen.[339] Bij het onderzoeksbelang kan gedacht worden aan tal van situaties waarin voorlichting het gevaar van collusie zou kunnen activeren.[340] Bij de laatste categorie kan gedacht worden aan politici of belangengroeperingen die aangifte doen tegen andere politici of belangengroeperingen, typisch wegens smaad of laster, terwijl het hen in wezen om de media-aandacht en niet werkelijk om strafvorderlijk optreden gaat.[341]

### 8.10.3 Tussenbalans

Al met al laten de initiatieven van het OM om de omvang van mediaberichtgeving te vergroten dan wel te verkleinen zo een diffuus beeld zien

336 Veldnota 123.
337 Veldnota 81.
338 Zie daarover eerder § 8.9.1.
339 Deze observatie (onder meer veldnota's 82 en 163) is in beide focusgroepen getoetst en werd hier beaamd.
340 Gedacht kan worden aan het in § 8.9.1 beschreven voorbeeld waarin de zaaksofficier bang was dat bekenden van een verdachte bewijsmateriaal zouden verdonkeremanen.
341 In focusgroep 2 is unaniem beaamd dat persvoorlichters dit type zaken waar mogelijk 'klein' houden.

met enkele constante trekken. Berichtgeving wordt gestimuleerd wanneer hiermee het krachtige optreden van het OM voor het voetlicht kan worden gebracht, met name in geval van lokale of landelijke prioritaire thema's. Wat deze thema's precies zijn, blijft overigens in de regel impliciet: ze staan nergens, maar iedereen lijkt aan te voelen dat bepaalde thema's prioriteit hebben. Daarnaast bestaat er de nodige discretionaire ruimte voor parketten om bepaalde zaken uit te vergroten door er de aandacht op te vestigen. Hierbij treden vrij grote verschillen op tussen en binnen parketten, zowel in toonzetting, die op sommige parketten ronduit amuserend is en op andere in de regel zakelijk blijft, als voor wat betreft de inhoud. Daarnaast zijn er enkele omstandigheden die – indien van toepassing – zorgen dat het OM afziet van het actief opzoeken van mediabelangstelling of dit zelfs tracht af te koelen. Dit geldt voor zaken met een lange looptijd, die politiek gevoelig zijn, waarin een lage straf(eis) wordt uitgesproken en waarin sprake is van kwetsbare slachtoffers.

Een eerste conclusie die aan dit alles kan worden verbonden is dat de logica 'openbaar tenzij', die door de Aanwijzing voorlichting wordt voorgeschreven, beslist niet onverkort geldt.[342] Er is (natuurlijk) sprake van selectie. Belangrijker is een tweede conclusie: anders dan die Aanwijzing voorlichting voorschrijft, is die selectie in de praktijk niet alleen gericht op beleidsprioriteiten en het teweegbrengen van een 'adequaat beeld bij de burger.' Wanneer het OM in een tijd dat veel autobranden plaatsvinden na verloop van tijd eindelijk een (paar) verdachten weet te vervolgen, wordt met het uitvoerig berichten hierover natuurlijk geen 'adequaat beeld' neergezet, maar eerder het tegenovergestelde. Datzelfde geldt voor amuserende berichtgeving: voor dit soort berichtjes struinen persvoorlichters strafzaken af op gelijkenis met 'filmscripts' – met fictie dus – en niet op representativiteit.

## 8.11 Analyse: beeldbepalende kenmerken van de voorlichtingspraktijk

In de voorgaande paragrafen is de voorlichtingspraktijk van het OM vanuit verschillende perspectieven beschreven. Hieronder worden op meer analyserende wijze zeven overkoepelende kenmerken uitgelicht die beeldbepalend zijn voor de voorlichtingspraktijk als geheel. Bij de methodologische verantwoording (§ 8.4.5) is reeds besproken dat een deel van deze meer analyserende gedachtevorming plaatsvond na afronding van de eerste fase van het onderzoek (1 juli 2019). Mede tegen die achtergrond zijn later (november 2019) nog twee focusgroepen gehouden. Tijdens deze focusgroepen is met zes persvoorlichters over deze bevindingen gesproken,

342 Zie § 8.3 en § 8.2 voor voorlopers op de Aanwijzing voorlichting uit 2012 waarin dit adagium ook al werd beleden.

mede met het doel deze te toetsen.[343] Hieronder wordt steeds per kenmerk aangegeven op welke wijze deze in de focusgroepen aan de orde is gesteld.[344]

Het zal gaan om de volgende kenmerken: eerst het onvoorspelbare karakter van mediaberichtgeving (§ 8.11.1), daarna het ongereglementeerde karakter van de voorlichting (§8.11.2). Vervolgens wordt beschreven hoe een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen journalisten en het OM de voorlichting kenmerkt (§ 8.11.3). Daarna komen aan de orde hoe het OM primeurjournalistiek faciliteert (§ 8.11.4) en hoe een overwegende oriëntatie op de reputatie van het OM de voorlichting kleurt (§ 8.11.5). Hierna volgt de gecompliceerde relatie met de politie en de lokale overheden (8.11.6). Het laatste kenmerk is wat het 'beperkt beperkende perspectief van de persoonsgegevens' zal worden genoemd. Hier gaat het om de vraag hoe ver de voorlichting mag gaan (§ 8.11.7). Aan het slot van deze paragraaf wordt van het geheel de balans opgemaakt (§ 8.11.8).

### 8.11.1 Mediabelangstelling is (ook voor het OM) maar in beperkte mate te voorspellen

Al snel in het onderzoek viel het op dat (de intensiteit van) mediabelangstelling ook voor gepokt en gemazelde persvoorlichters van het OM maar in zeer beperkte mate te voorspellen viel. Er zijn natuurlijk wel enkele ingrediënten die de kans vergroten dat een zaak door de media wordt opgepikt: in de criminologische literatuur wordt in dit verband vaak verwezen naar de twaalf 'nieuwswaarden' die door Jewkes zijn geïdentificeerd,[345] en deze leken in dit onderzoek *grosso modo* te worden bevestigd.[346] Maar

---

343 Zie § 8.4.5 voor de duur en vormgeving van deze focusgroepen, alsook voor de wijze van registratie (audio-opnamen) en een verantwoording voor de wijze waarop hieruit in de paragraaf wordt geciteerd.

344 De focusgroepen kenden geen vaste volgorde van gespreksonderwerpen, het was de bedoeling om ook het gesprek tussen persvoorlichters onderling te laten ontstaan. Wel werd gewerkt met een topiclijst die aan het eind van de focusgroepen moest zijn afgewerkt. Deze topiclijst is opgenomen in de bijlage bij dit onderzoek. Zie bijlage § 13.8.3.

345 Jewkes 2015, p. 49-70. Deze zijn in wezen een voor een strafrechtelijke context gespecificeerde variant van de *Galtung*-criteria. Zaken krijgen volgens haar in beginsel meer aandacht indien zij (1) een bepaalde drempelwaarde aan drama bezitten, (2) niet voorspelbaar zijn, (3) zich lenen voor simplificatie, (4) overkomen als iets dat eenieder kan doen of overkomen, (5) appelleren aan een gevoel van angst of gevaar, (6) een zedencomponent bevatten, (7) een bekend persoon of iemand in een hoge maatschappelijke positie in de hoofdrol hebben, (8) zich afspelen in een sociaal veld waar media zich mee kunnen identificeren, (9) geweld of conflict bevatten, (10) gevisualiseerd kunnen worden doordat er bijvoorbeeld beeldmateriaal van beschikbaar is, (11) kinderen in de hoofdrol hebben, of (12) appelleren aan een bepaalde 'conservatieve punitieve ideologie' (bijvoorbeeld omdat een gebeurtenis het beeld ondersteunt dat de strafrechtspleging 'faalt' (p. 68)). Vgl. in dit verband ook Pagano Mirani 1992, p. 95; Van de Pol 1986, p. 219.

346 Al ontbreekt in haar opsomming één nieuwswaarde die in dit onderzoek nadrukkelijk naar voren kwam: strafzaken waarin dierenleed op een of andere wijze een rol speelt, trekt journalisten als bijen naar de honing. Veldnota's 169 en 191.

de voorspellende waarde van deze 'nieuwswaarden' voor het ontstaan en de intensiteit van mediabelangstelling bleek toch maar betrekkelijk. In de loop van dit onderzoek vielen slechts enkele zaken voor die zoveel van deze ingrediënten bevatten, dat mediaberichtgeving onvermijdelijk leek. Tegelijkertijd kwam het ook voor dat zaken waar alles in leek te zitten maar zeer beperkte media-aandacht trokken.

Er konden in dit onderzoek tenminste twee factoren worden aangewezen die de hoge mate van onvoorspelbaarheid in de hand werken. Ten eerste was er de logica van de journalistiek, die door veel meer beheerst wordt dan de nieuwswaarde van een bepaalde gebeurtenis. Journalisten moeten voortdurend keuzes maken over waar zij tijd aan besteden. Hierbij speelt niet alleen een rol dat er op de ene dag meer gebeurt dan op een andere, maar ook hoe snel en makkelijk een verhaal gemaakt kan worden. Zeker regionaal werkende journalisten moeten elke dag met een verhaal thuiskomen. Dit leidt er onder meer toe dat ook wanneer zij bij een strafzaak hebben gezeten die achteraf de moeite niet werkelijk waard bleek, zij hierover toch een – bijgevolg weinig om het lijf hebbend – artikel schrijven.[347] Daar komt bij dat nieuws over misdaad en straf voor journalisten een gemakkelijke stelpost is: op de rechtbank of op socialemediakanalen van het OM of de politie valt altijd wel wat te vinden. Op dagen dat er verder niet veel gebeurt, biedt dit dus geregeld uitkomst.

Een tweede factor is de onvoorspelbaarheid van de digitale informatieverstrekking door de gerechten. Met name de werkwijze van de twee gerechten die verrijkte zittingslijsten verspreiden, werd in het onderzoek zowel door journalisten als door het OM als buitengewoon willekeurig gekenmerkt. [348] Het gevolg is dat zaken soms gemakkelijk aan de aandacht van journalisten ontglippen, terwijl het andersom zo kan zijn dat zaken door toevallige redactionele keuzes in de tenlastelegging of de zittingslijst opeens de aandacht trekken.[349]

> Het duidelijkste voorbeeld hiervan deed zich voor bij een pro forma-zitting. De verdachte werd ervan verdacht verschillende mensen te hebben gestoken met een mes. Mede gelet op zijn gedrag kort voor het incident en op het feit dat de slachtoffers Joods waren, lag het voor de hand deze gebeurtenis te interpreteren als jihadistisch terrorisme. Er was aanvankelijk ook wel enige mediabelangstelling voor de zaak: journalisten hadden de moeite genomen om ter plaatse ooggetuigen te interviewen en op basis hiervan over de toedracht gespeculeerd. Op het OM werd de zaak beschouwd als het prototype van een gevoelige zaak. Het Parket-Generaal was op de hoogte en ook op andere parketten was deze zaak een gespreksonderwerp. Tijdens de eerste pro forma-zitting was een medewerker van het OM aanwezig die als opdracht had na afloop de burgemeester en hoofdofficier te informeren over het zittingsverloop, hetgeen hoogst ongebruikelijk is. Tot verbazing van velen waren er echter nauwelijks journalisten.

347 Zie § 8.8.1.
348 Zie hierover § 8.9.2.
349 Zie hierover § 8.9.2.

> Slechts twee verslaggevers van een regionaal medium meldden zich. Dit kon moeilijk anders verklaard worden dan door de wijze waarop de rechtbank deze zaak had aangekondigd. In de digitale bestandenpostbus had als enige aankondiging gestaan dat het om een zaak ging waarin twee keer poging tot doodslag ten laste was gelegd. Dit is een tenlastelegging die in een gemiddelde week wel vaker voorkomt en waarschijnlijk zullen veel journalisten deze zaak daarom bij het doornemen van de weekagenda niet hebben herkend.[350] Vreemd genoeg lijkt het daarna met deze zaak nooit meer helemaal te zijn 'goed gekomen', de zaak leek uiteindelijk van de radar van de media verdwenen en berichtgeving bleef ver achter bij wat men in inhoudelijk vergelijkbare zaken gewend was.

Gaandeweg het onderzoek ontstond het idee dat de onvoorspelbaarheid van mediaberichtgeving een belangrijke verklaring biedt voor wat gedurende het onderzoek als een van de belangrijkste 'rollen' van persvoorlichters naar voren was gekomen: het vroegtijdig signaleren van mogelijke mediabelangstelling en voorkomen dat het OM hierdoor verrast wordt. De werkkamers van de persvoorlichters hadden iets van een kraaiennest, van waaruit het OM de buitenwereld in de gaten houdt. Maar juist omdat mediaberichtgeving maar beperkt afhangt van de feiten van een bepaalde strafzaak, is simpelweg de wacht houden niet genoeg. Persvoorlichters moeten ook in gesprek met journalisten, om te weten wat hen bezighoudt. Door geregeld te telefoneren,[351] door korte gesprekjes op de rechtbanken en door het nauwgezet volgen van alle denkbare (sociale) media,[352] lukt het hen de vinger aan de pols te houden. Op deze manier voorkomen zij dat hun parket wordt overvallen door plotselinge mediaberichtgeving.

*Toetsing in focusgroepen*

Om de eerste observatie – de onvoorspelbaarheid van mediabelangstelling – te toetsen, is in de focusgroepen de vraag gesteld of persvoorlichters kunnen inschatten wanneer iets nieuws wordt. Voor het tweede – de taakopvatting dit toch zo vroeg mogelijk te signaleren – is onder meer de vraag opgeworpen wat kenmerken zijn van een 'goede persvoorlichter'.

Ten aanzien van het eerste gaven persvoorlichters volmondig toe zelf ook 'geen pijl te kunnen trekken op mediabelangstelling.'[353] In de focusgroepen passeerden vervolgens nog enkele verhalen van situaties waarin persvoorlichters het gevoel hadden 'nu komt het',[354] maar tot hun eigen verbazing moesten constateren dat er niets gebeurde. Zo vertelde een persvoorlichter onlangs een persbericht te hebben geschreven over een strafzaak tegen asielzoekers die verdacht werden van uitkeringsfraude. 'Ik dacht

350 De twee journalisten die wel aanwezig waren, gaven aan de zaak zelf ook bijna over het hoofd te hebben gezien. Veldnota 206.
351 Zie hierover met name in § 8.9.1.
352 Zie hierover met name in § 8.9.3 en § 8.6.1.
353 Focusgroep 2.
354 Focusgroep 1.

echt, dit is koren op de molen van de PVV enzovoort. Maar echt: niets. Toen heb ik nog gedacht: hoe had ik dit anders moeten insteken.'[355] Tegelijkertijd gaven persvoorlichters aan dat het soms gebeurt dat 'flutzaken' tot hun eigen verbazing 'heel groot'[356] worden. In dit verband merkten zij ook nog op dat ze juist mediabelangstelling voor zittingen waarin eigenlijk geen nieuws zit 'gevaarlijk'[357] vinden. Ook in zulke gevallen zal de journalist iets opschrijven – er zal immers toch een stuk moeten worden afgeleverd – terwijl dan moeilijk te voorspellen is wat hij tot nieuws zal promoveren. Daardoor valt moeilijk te voorspellen of het OM met 'slecht nieuws' rekening moet houden.

Ook de tweede observatie vond zonder meer bevestiging. Het waarschuwen voor potentiële mediastormen werd in de focusgroepen duidelijk tot het takenpakket van de persvoorlichters gerekend. Persvoorlichters gaven aan het als hun taak te zien 'de media voortdurend te scannen'[358] en een 'antenne [te] hebben ontwikkeld voor mensen die [ze] allemaal moeten informeren'[359] als er iets aankomt. In dit verband gaven ze ook aan – zoals in het onderzoek ook al wel eens was voorgevallen – dat zij er op het parket op worden aangekeken als er alsnog iets verrassends in de media staat.

Dat mediaberichtgeving over misdaad en straf zo onvoorspelbaar is, is op zichzelf niet zo'n verrassende bevinding. Dat persvoorlichters daarom steeds proberen naar beste kunnen te anticiperen is evenmin echt onverwacht. In zoverre lijkt dit eerste beeldbepalende kenmerk de moeite van het vermelden misschien maar amper waard. Toch is het wel deze achtergrond die van belang is om de hierna te bespreken keuzes in de voorlichtingspraktijk goed te kunnen begrijpen. Te beginnen met het volgende beeldbepalende kenmerk: de innige banden tussen journalisten en persvoorlichters.

### 8.11.2 De vertrouwensrelatie met journalisten

Tijdens het onderzoek viel al snel op dat op het OM veel belang wordt gehecht aan de betrouwbaarheid van journalisten. Persvoorlichters benadrukten geregeld dat het voor hen erg belangrijk was dat journalisten hen niet 'beduvelden' en gemaakte afspraken nakwamen.[360] Wanneer een individuele journalist ter sprake kwam, werd hier ook vaak spontaan een oordeel over zijn betrouwbaarheid aan toegevoegd. Gaandeweg werd duidelijk dat het belang dat persvoorlichters aan betrouwbaarheid toekennen in wezen een symptoom is van een voortdurende wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Het OM moet ervan op aankunnen dat journalisten hun vertrouwen niet beschamen, bijvoorbeeld wanneer journalisten in het

355 Focusgroep 1.
356 Focusgroep 1.
357 Focusgroep 2.
358 Focusgroep 2.
359 Focusgroep 2.
360 Veldnota's 60, 65, 90 en 165.

kader van een achtergrondartikel of reportage vertrouwelijke informatie krijgen. Omgekeerd hebben journalisten veel baat bij een betrouwbare reputatie: in dat geval zal het OM ze immers vaker wat toestoppen en daarom is het een belangrijk hulpmiddel om zich staande te houden in de voortdurende concurrentie met hun collega's.

> Hoeveel waarde wordt gehecht aan vertrouwen bleek het best in een uitzonderlijke situatie waarin dit vertrouwen in de ogen van het OM werd beschaamd. Aan een journalist van een landelijk dagblad was in het kader van een achtergrondartikel onder embargo te kennen gegeven dat een opsporingsonderzoek was uitgemond in een sepotbeslissing. Er was een dag afgesproken waarop zijn achtergrondartikel in de krant zou komen. Het OM zou de beslissing dan even daarvoor zelf, kort voor het op de mat vallen van de krant, wereldkundig maken door middel van een persbericht. Men had er echter niet op gerekend dat deze krant al eerder in de nacht digitaal beschikbaar kwam. Zodoende ging het krantenbericht aan het officiële communiqué vooraf. Dit werd de betrokken journalist ernstig aangerekend en als woordbreuk beschouwd. In een gesprek met de parketleiding werd overwogen dat de hoofdofficier van dit parket de hoofdredacteur van het dagblad zou kapittelen. Uiteindelijk werd besloten dat met deze journalist in het vervolg geen zaken meer zouden worden gedaan.[361]

Dat de afhankelijkheidsrelatie tussen OM en (geselecteerde) journalisten zo groot is als zij is, is geen vanzelfsprekendheid maar het gevolg van de manier waarop het OM het voorlichtingsbeleid heeft ingericht. Het is bijvoorbeeld een keuze om, met name in het voorbereidend onderzoek, vooral door middel van één-op-één-contacten met journalisten te communiceren.[362] Wanneer het OM vaker direct een openbaar toegankelijk persbericht zou uitsturen, zou er voor journalisten immers al minder te winnen zijn bij een goede band met het OM. Een tweede keuze is de in de praktijk gegroeide situatie waarin persvoorlichters journalisten helpen met hun agendamanagement, door hen te helpen met de vraag welke zittingen de moeite waard zijn en waar nieuws te verwachten is.[363] Journalisten ervaren zo op wekelijkse basis dat zij het OM nodig hebben. Een derde is dat het OM er geregeld voor kiest om zelf nieuws te creëren, bijvoorbeeld door mee werken aan interviews en achtergrondartikelen.[364] In die situaties neemt het OM de rol in van centrale bankier in de nieuwsmarkt: het schept nieuws en dat vertegenwoordigt voor journalisten een waarde.

> Tijdens het onderzoek kwam het meermaals voor dat een of meer journalisten op het parket werden uitgenodigd voor een (achtergrond)artikel en persvoorlichters konden zich hier nog veel meer voorbeelden van herinneren. Zo vertelde

361 Veldnota 48.
362 Zie § 8.9.1 en § 8.9.3.
363 Zie over dit alles uitgebreider § 8.9.3 en bij de bespreking van een volgend beeldbepalend kenmerk in § 8.11.5.
364 Zie § 8.9.4.

> een persvoorlichter dat onlangs een journalist was uitgenodigd op het parket om exclusieve foto's te mogen maken van een wapenvangst. Er was sprake van een instrumenteel doel: het OM wilde hier graag berichtgeving over omdat het meende dat de controle op pakketpost ondermaats was.[365] De journalist wist natuurlijk ook wel dat hij hiervoor door het OM gebruikt werd, maar hij kon zo wel een exclusief verhaal brengen.[366]

Al met al ontstaan zo veel prikkels voor journalisten om bij het OM in het gevlei te komen. Dit komt de persvoorlichters van het OM vervolgens weer op diverse manieren van pas. Ten eerste kunnen zij door deze goede verstandhouding beter in de gaten houden wat journalisten in hun schild voeren. Bovendien schept het OM zo een potentieel overwicht dat van pas komt wanneer het de inhoud van berichtgeving of het moment van publicatie wil bijsturen. Dit laatste gebeurde tijdens de looptijd van het onderzoek ook meermaals. Zo viel het een aantal keer voor dat een journalist via andere bronnen een artikel rond had, maar op verzoek van het OM de berichtgeving tot nader order opschortte. Eenmaal gebeurde dit omdat het OM eerst slachtoffers of nabestaanden wilde informeren en een andere keer omdat het OM vreesde dat door publicatie een geplande 'klapdag' zou 'stukgaan'.[367] En zo waren er meer voorbeelden waarbij het OM er bij journalisten – met succes – op aandrong publicatie op te schorten of achterwege te laten.[368]

> Een voorbeeld van het bijsturen van de inhoud van berichtgeving kwam in een van de semigestructureerde interviews aan de orde. Eerder die week was door een landelijk dagblad een interview afgenomen met de hoofdofficier over een lopend opsporingsonderzoek. Dit interview zou – hetgeen niet vaak voorkomt – al voor de openbare behandeling van de strafzaak gepubliceerd worden. Hoewel vooraf zou zijn afgesproken dat het OM het interview alleen zou mogen controleren op 'onjuistheden', bestond na inzage toch ook behoefte om te vragen om inhoudelijke aanpassingen. De geïnterviewde officier van justitie had zich namelijk vergaloppeerd door een verdachte vast 'dader' te noemen (en al doende de onschuldpresumptie vertrapt) en verder nog wat taal gebezigd die men achteraf als te gezwollen beoordeelde. Deze passages zijn volgens de betrokken persvoorlichter vervolgens inderdaad uit het interview geschrapt, hetgeen hij als voorbeeld zag van wat met een goede relatie met journalisten bereikt kan worden.[369]

Journalisten kunnen, in ruil voor inschikkelijkheid, rekenen op een tegenprestatie. Wanneer een journalist bijvoorbeeld een publicatie op verzoek van het OM opschort, kan hij doorgaans rekenen op een 'exclusieve' reactie

365 Zie uitgebreider § 8.10.1 over het 'instrumenteel doel' om actief de publiciteit te zoeken.
366 Veldnota 65.
367 Veldnota's 69 en 93.
368 Zie § 8.9.1.
369 Veldnota 163.

van het OM bij wijze van wederdienst op het moment dat publicatie wel 'mag'.[370] Daarnaast hebben journalisten op lange termijn baat bij het niet voor het hoofd stoten van het OM – al was het maar omdat zij zo niet uit de kaartenbak van het OM worden gegooid.[371] Natuurlijk is de toegeeflijkheid van journalisten niet onbegrensd. Er moet geregeld iets tegenover staan. Of, zoals een persvoorlichter ergens in de loop van het onderzoek zei: de loyaliteit van journalisten blijft intact 'zolang je ze maar blijft voeden.'[372]

Al met al bleek het OM zo tot op zekere hoogte zelf te organiseren met welke journalisten het zaken doet. Daarbij heeft het OM onmiskenbaar een voorliefde voor journalisten die het kent en vertrouwt.[373] Journalisten die, in de ogen van de persvoorlichters, in het verleden onheus, tendentieus of punitief populistisch hadden bericht, worden daarentegen gemeden.[374] Door dit alles drong zich gaandeweg het onderzoek de vraag op hoe sterk de machtspositie van het OM tegenover de journalistiek nu precies is.

Een eenduidig antwoord op deze vraag bleek moeilijk te geven. Als eerste moet worden opgemerkt dat persvoorlichters weliswaar met een boog om 'tendentieuze' journalisten heenlopen, maar wel ontvankelijk zeggen te zijn voor 'terechte' kritiek. In het onderzoek bleek ook op geen enkel moment dat het schrijven van een kritisch stuk als zodanig genoeg is om het bij het OM te verbruien. Sterker nog, journalisten die hun autonomie weten te behouden en bij tijd en wijle onderbouwd-kritisch over het OM berichten, worden het meest gewaardeerd. Over journalisten die zich in de ogen van voorlichters gemakkelijk voor het karretje van het OM laten spannen, wordt uiteindelijk toch vooral geringschattend gesproken.[375] Hierbij speelt ook een rol dat kritische journalisten vaak ook gewoon betere journalisten zijn – met een beter begrip van de strafrechtspleging en het strafprocesrecht – waardoor het voor de persvoorlichters simpelweg makkelijker werken is.

Dit alles laat onverlet dat er enkele inherente risico's zitten aan een situatie waarin de wederzijdse afhankelijkheid zo groot is. Voor het merendeel van de journalisten, zeker voor hen die regionaal opereren, geldt immers

370 Hierbij ging het dan om het moment waarop het OM geen bezwaar meer had tegen publicatie, ofwel omdat betrokken nabestaanden waren geïnformeerd, ofwel omdat het tactisch risico niet meer speelde. Veldnota's 69 en 93.

371 Vgl. in dit verband het voorbeeld dat is gegeven aan het begin van deze subparagraaf.

372 Veldnota 165.

373 Zo bleek ook uit diverse gesprekken. Onder meer veldnota's 60 en 165. Overigens is dit – natuurlijk – niet het hele verhaal, bij de selectie van journalisten wordt – zo zeiden de persvoorlichters zelf ook – óók gelet op de doelgroep van het betreffende medium en het bereik hiervan.

374 Veldnota's 69 en 151. In het onderzoek werd over een tendentieus artikel ook eens gezegd dat dit zeker niet door een van de *wel* vertrouwde journalisten had kunnen worden geschreven. 'Die wagen zich hier niet aan! (…) dan praat niemand meer met ze!' (veldnota 151).

375 Veldnota 122.

dat zij duurzaam van het OM afhankelijk zijn omdat zij geen substantieel ander netwerk hebben dat hen een alternatief biedt.[376]

> In een gesprek op een van de parketten trok een persvoorlichter op enig moment de neutraliteit van een regionale omroep in twijfel. Hij relateerde dit aan de innige band tussen die omroep en het eigen parket. 'Ik moet ook eerlijk zijn, [*naam regionale omroep*, LN] is soms wel heel erg op onze hand. En wij zitten daar ook vaak. Onze hoofdofficier zit er [geregeld], we doen [regionaal equivalent van *Opsporing verzocht*, LN] daar (…) Soms is het zo dat ik me afvraag of zij nog wel helemaal objectief zijn'. Een andere persvoorlichter trachtte hierop dit beeld enigszins te nuanceren: 'soms stop je ze wat toe (…) maar het is niet dat ik van ze verlang dat ze hun journalistieke onafhankelijkheid verliezen.'[377]

Inderdaad is nergens in dit onderzoek een situatie voorgevallen waarin het OM journalisten welbewust onder de duim hield of hen vroeg 'hun journalistieke onafhankelijkheid' aan de dijk te zetten. Maar de vraag is of afhankelijkheid zo expliciet gemaakt moet worden om toch (enigszins) door te werken op de inhoud van de mediaberichtgeving. Het antwoord hierop liet zich moeilijk vaststellen. De indruk ontstond wel eens dat met name regionaal werkzame journalisten niet uitblinken in assertiviteit, maar dit kan ook door andere omstandigheden – weinig tijd, kennis van de materie of een gebrek aan competenties – worden verklaard.[378]

*Toetsing in de focusgroepen*

In de focusgroepen is op het bestaan van een vertrouwensrelatie en de gevolgen hiervan doorgepraat aan de hand van een aantal observaties. Allereerst is de observatie voorgelegd dat het voor journalisten belangrijk lijkt met het OM op goede voet te leven. Vervolgens is de praktijk ter sprake gebracht waarin het OM zelf journalisten zoekt bij onderwerpen die het in het nieuws wil krijgen. Ten slotte is de vraag opgeworpen of journalisten naar het oordeel van persvoorlichters (te) afhankelijk zijn van het OM.

---

376 Zie eerder in § 8.8.1 en § 8.8.2 over de verschillen in machtspositie tussen regionaal en landelijk werkende journalisten. Zie § 8.8.2 ook voor een voorbeeld van een omgekeerde situatie: waarin juist de journalist de bovenliggende partij is en het OM naar zijn pijpen laat dansen. Er is maar een handvol journalisten in Nederland dat dit af en toe voor elkaar krijgt.

377 Veldnota 125.

378 Interessant in dit verband is nog dat Klerks (2018, p. 359-360) aan de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ) vragen heeft gesteld omtrent de vergaande samenwerking van onderzoeksjournalisten met politie en OM in sommige opsporingsonderzoeken. Beide geven aan dergelijke samenwerking onwenselijk te vinden, gelet op de mogelijkheid dat dit de 'onafhankelijkheid van journalisten onherroepelijk [zou, LN] schaden' (NVJ) en gelet op de 'eigen verantwoordelijkheid' van beide beroepsgroepen (VVOJ). Dat deze branchevereningingen dit onwenselijk vinden, laat onverlet dat dit in de praktijk wel gebeurt.

De vraag of het voor journalisten behulpzaam is op goede voet te staan met het OM lokte in de focusgroepen wisselende reacties uit. Aanvankelijk werd – met name in de tweede focusgroep – tegengeworpen dat het vooral voor het OM belangrijk is om op goede voet met journalisten te staan en in mindere mate andersom.[379] Dit om te beginnen omdat zo voorkomen kan worden dat journalisten hen een 'loer draaien', door ze te overvallen met een negatief bericht. Zo begon één persvoorlichter over twee media die altijd even een 'seintje' geven als ze werken aan een voor het OM 'heel akelig artikel', zodat het OM zich hierop kan voorbereiden. Dat vond hij prettig werken en hij beschouwde dit ook als de vrucht van een goede verstandhouding.[380]

Anderzijds werd beaamd dat het OM bij het verdelen van eigen nieuwtjes een voorkeur heeft voor bepaalde journalisten – en dat zo dus ook de situatie is ontstaan waarin er voor journalisten veel te verliezen is door de relatie met het OM op het spel te zetten: 'Het is een wisselwerking (…) Als we zien dat er op een betrouwbare manier met onze informatie wordt omgegaan, dat werkt toch sneller. Wij hebben bij [*naam medium*, LN] en [*naam medium,* LN] hele degelijke, kritische, journalisten zitten, waar we heel graag, actief zeg maar, informatie aan geven. Omdat ze degelijk en betrouwbaar zijn.'[381]

> In de focusgroepen werd op een zeker moment de vraag opgeworpen in welke mate persvoorlichters over 'wisselgeld' beschikken wanneer zij een journalist vragen een bepaald bericht niet te brengen.
> A: 'Ja. Je hebt altijd wisselgeld. Als je echt zegt: "je doet het nu echt niet. Je gaat niet publiceren", dan zeg je ook: "je bent ook de eerste die het hoort als het wel kan. En dan krijg je ook meer."
> LN: 'Ik bedoelde mijn vraag eigenlijk andersom.'
> A: 'Andersom. Ja als ze het toch doen, dan word je wat terughoudender.'
> B: 'Ja dat is menselijk he'
> A: 'Ja dat is menselijk. En dat slijt dan ook weer. Want eigenlijk wil je iedereen *fair* bedienen.'

Gevraagd naar de mate waarin dit raakt aan de onafhankelijkheid van journalisten, beklemtoonden persvoorlichters dat zij het liefst werken met 'kritische' journalisten. Dit 'kritische' zou er dan onder meer uit blijken dat journalisten niet klakkeloos overnemen wat het OM wil dat ze opschrijven, maar ook werk maken van wederhoor: 'Wij kennen onze pappenheimers ook. [*naam journalist,* LN] bijvoorbeeld, die kun je gewoon bellen. En dan zeg je: kan je morgen? Je hebt dan een gesprek met die en die en die. En dan komt hij. Want hij weet: daar zit nieuws in. En hij weet ook dat hij voor ons karretje wordt gespannen, maar dan heeft hij wel een mooi verhaal. (…) En

379 Focusgroep 2.
380 Focusgroep 2.
381 Focusgroep 2.

hij zegt dan, hij is daar heel transparant in, ik weet dit nu, maar ik ga wel wederhoor plegen bij die en die advocaat.'[382]

Op het moment dat al van een 'kritische' journalist wordt gesproken indien de journalist in kwestie wederhoor betracht, zou wellicht kunnen worden geconcludeerd dat dit predicaat wel makkelijk verdiend is. Zo buitengewoon kritisch zijn de journalisten waar het OM zaken mee doet ook zeker niet allemaal. Dat persvoorlichters voortdurend beklemtonen dat de journalisten waar zij mee werken heus wel 'kritisch' zijn, moet ook om een andere reden met een korrel zout genomen worden. Zeker in situaties waarin het OM een journalist benadert omdat het zelf een bepaald verhaal tot nieuws wil verheffen, mag aangenomen worden dat de werkelijke selectie daarvoor al plaats heeft gevonden. Het OM kiest natuurlijk alleen onderwerpen uit ten aanzien waarvan het ervan uitgaat dat die de toets der kritiek ook kunnen doorstaan.[383]

Belangrijker is misschien nog wel dat voorgaande nuanceringen vooral betrekking hebben op landelijk werkzame journalisten. Voor de groep journalisten waar het OM het meest mee te maken krijgt – 'de regionalen' – geldt dat de persvoorlichters in de focusgroepen zelf ook wel toegaven dat er van hun onafhankelijkheid in de praktijk niet veel overblijft.

> Enerzijds werd over die hoge mate van afhankelijkheid enigszins meewarig gesproken: 'weet je: ze krijgen bezuiniging over bezuiniging. Er zit heel weinig mankracht op. Maar ze willen wel alles *coveren*. Dus ja, ze hebben je heel erg nodig. Die regionalen hebben je heel erg nodig.'[384] Anderzijds zagen persvoorlichters ook voordelen in deze afhankelijkheidsrelatie: 'Als je zelf iets hebt (…) een goede cyberzaak bijvoorbeeld, dan vind ik het wel handig dat je ze ook daarmee kunt voeden en dat ze daar dan ook op aanslaan en denken van OK, daar gaan we eens mooi over schrijven.'[385] In dit verband merkte een ander op dat het erom ging 'elkaar te vinden' in een 'overlap in belangen.'[386]

Al met al bevestigen de focusgroepen het beeld uit het observatieonderzoek. Het is duidelijk dat de afhankelijkheidsrelatie tussen het OM en de journalistiek een aantal wezenlijke voordelen biedt aan het OM. Op deze manier kan het gemakkelijker overzicht houden over de berichtgeving en zich hier beter op voorbereiden, kan het ter bescherming van slachtoffers of tactische belangen in berichtgeving interveniëren en kan het berichtgeving tot op zekere hoogte regisseren. Bovendien kan het OM zo onheuse of tendentieuze berichtgeving ontmoedigen, door journalisten die zich hieraan bezondigen op een informatieachterstand te zetten door ze simpelweg niet

382 Focusgroep 1.
383 Zie nader § 8.11.5.
384 Focusgroep 1.
385 Focusgroep 2.
386 Focusgroep 2.

meer uit eigen beweging te benaderen. Een denkbaar onbedoeld neveneffect is dat journalisten die ten gevolge hiervan duurzame afhankelijkheid ervaren, mogelijk minder genegen zullen zijn om kritisch over het OM te berichten. In hoeverre hiervan in de praktijk sprake is, is niet gemakkelijk te bepalen. Daar komt bij dat er ook niet altijd reden is voor journalisten om uit de pas te lopen. Het OM en de journalisten willen vaak hetzelfde: (boeiende) berichtgeving over misdaad en de opsporing en vervolging hiervan. Al met al resteert soms wel een enigszins ongemakkelijk beeld: een waarin een belangrijke opdracht van de journalistiek – *printing what someone else does not want printed* – is ondergesneeuwd.[387]

### 8.11.3 Het ongereglementeerde karakter van de voorlichting

Bij de bespreking van de tijdens het onderzoek geldende Aanwijzing voorlichting, is geconcludeerd dat deze weinig grenzen opwerpt en veel ruimte overlaat aan de praktijk om de voorlichting naar eigen goeddunken in te richten.[388] In het empirisch onderzoek bleek die afwezigheid van regels door te werken in een praktijk die zich kenmerkt door een hoge mate van (ervaren) vrijheid. In de beginfase van dit onderzoek werd dit vooral als probleem gezien: de van geval tot geval wisselende praktijk kende zó weinig vaste patronen dat de vraag zich opdrong hoe dit ooit in een gestructureerd hoofdstuk kon worden opgeschreven. Gaandeweg het onderzoek bleek echter dat juist de hoge mate van vrijheid en het permanent improviserende karakter de essentie vormen van de persvoorlichting van het OM.

Drie aspecten van vrijheid kunnen worden onderscheiden. Allereerst is er de vrijheid in het moment waarop persvoorlichting mag plaatsvinden. Dit heeft tot gevolg dat feitelijk in elke fase van het strafproces naar bevind van zaken wordt gehandeld.[389] Daarnaast is er de vrijheid om zelf te bepalen met welke zaken actief de media wordt gezocht. Er bestaan wel enkele kaders: voor landelijke prioritaire thema's is bijvoorbeeld duidelijk dat het van voorlichtingsafdelingen verwacht wordt dat zij actief proberen successen onder de aandacht van de media te brengen. Maar voor het overige is er, voor zover de tijd het toelaat, veel vrijheid om zelf te kiezen welke onderwerpen men actief bij de media wil agenderen. Dit leidt tot een praktijk waarin persvoorlichters en -officieren op eigen (moreel) kompas

---

387 Aan George Orwell wordt alom het citaat toegeschreven: 'Journalism is printing what someone else does not want printed; everything else is public relations.'

388 Zie § 8.3. In deze aanwijzing wordt geen duidelijke voorkeur uitgesproken voor de fase van het strafproces waarin het zwaartepunt van de voorlichting zou moeten liggen, wordt geen duidelijk richtinggevend kader gegeven over wat in elk van die fases precies gepast is om met de buitenwereld te delen – er worden slechts enkele buitengrenzen aangegeven – en wordt evenmin voorzien in een duidelijke instructienorm over de toon die het OM naar de buitenwereld toe behoort aan te slaan.

389 Zie uitgebreider en genuanceerder § 8.9.

bepaalde strafzaken wel en andere niet in de media manoeuvreren.[390] Tot slot is er veel vrijheid in de toon die de voorlichting mag aanslaan. Voorheen bestaande normen, zoals de norm dat de voorlichting zich dient te onthouden van *spindoctoring* of een niet-zakelijke toonzetting, zijn immers komen te vervallen.[391] In de praktijk bestaan er nu grote verschillen tussen de parketten in de toon die wordt aangeslagen in de berichtgeving, van quasi-bouquetreeks tot ouderwets-zakelijk.[392]

Een voordeel van deze grote vrijheid is dat de voorlichting gemakkelijk kan worden aangepast aan de sterk wisselende aard en intensiteit van mediabelangstelling. In weken dat er veel nieuws is hebben voorlichters bijvoorbeeld minder vaak tijd om naar een pro forma-zitting te gaan – en op zulke momenten komt het goed uit dat het daar toch altijd improviseren is en er geen verplichtend beleid is over wat in die fase precies gedeeld behoort te worden. Ook biedt deze flexibiliteit de ruimte om in zaken met veel mediabelangstelling met journalisten mee te buigen door wat meer informatie te geven dan normaal – en daarmee bijvoorbeeld quasi-opsporingsonderzoek van journalisten af te remmen. Onbedoelde neveneffecten zijn ten eerste de resulterende inconsistentie: zowel tussen zaken als tussen parketten zijn verschillen in inhoud en toon zichtbaar. Ten tweede is voorstelbaar dat deze flexibiliteit eraan bijdraagt dat mediaberichtgeving vaker dan nodig uit de bocht vliegt. Tot slot moet hierbij worden opgemerkt dat deze vrijheid niet kenmerkend is voor het OM.

*Toetsing in de focusgroepen*

In de focusgroepen is doorgesproken over het voorgaande door met persvoorlichters de chronologie van het strafproces door te spreken en te vragen wat zij wanneer geëigend vinden om te zeggen. Vervolgens zijn aan hen de observaties voorgelegd dat zij een ruime vrijheid hebben ten aanzien van het kiezen van het moment, het selecteren van zaken en het kiezen van de toon. Ten slotte kwam ook de mogelijkheid van het uit de bocht vliegen aan bod.

Dat de momenten waarop voorlichting plaatsvindt per zaak verschillen werd in beide focusgroepen bevestigd. Voor wat betreft het expliciet delen van informatie zien persvoorlichters de zitting als het hoogtepunt waarop ruimhartig informatie gedeeld mag worden: 'meestal is de zitting eigenlijk *het* hoogtepunt. Dat is het moment.'[393] Tegelijkertijd werd opgemerkt dat 'bij heel grote, belanghebbende zaken' meerdere momenten zijn waarop wat informatie wordt gedeeld. De variatie in informatietoedieningin het vooronderzoek was iets wat meer moeite kostte om in de focusgroepen van hen los te krijgen. Persvoorlichters stelden zich – ook in de focusgroepen –

390 Zie hierover § 8.10.1.
391 Zie § 8.3.
392 Zie hierover § 8.9.4.
393 Focusgroep 1.

primair op het standpunt in het vooronderzoek 'eigenlijk niet zoveel' te zeggen. Dit past bij de voorkeur die, zo was ook in het observatieonderzoek gebleken, in die fase bestaat voor een terughoudende grondhouding. Uit het observatieonderzoek was echter duidelijk naar voren gekomen dat dit niet het hele verhaal is. In de focusgroepen gaven persvoorlichters, soms na wat doorvragen, ook aan in deze fase 'soms een beetje te spelen.'[394]

> Nadat een persvoorlichter stelde in het voorbereidend onderzoek 'eigenlijk niet zoveel' te zeggen, werd de observatie ter sprake gebracht dat inderdaad niet vaak expliciet informatie wordt gedeeld, maar wel geprobeerd wordt om met hints en subtiele formuleringen journalisten in een bepaalde (denk)richting te leiden. Hiervoor werd bij wijze van voorbeeld de casus van de geweldpleging in een zwembad genoemd (zie § 8.9.1). Dit bleek voor voorlichters herkenbaar en leidde zelfs tot enig enthousiasme. 'Dat vind ik ook wel het mooiste werk. Je handen zijn natuurlijk een beetje gebonden, omdat de discussie op zitting gevoerd wordt. Maar (…) als in de media allemaal dingen gesuggereerd worden (…), dan probeer je wel (…) die angel eruit te trekken (…), dat vind ik wel een van de mooiste rollen.'[395]

Ook werd in de focusgroepen beaamd dat in latere fases – in het bijzonder rondom pro forma-zittingen – geen duidelijke lijn getrokken wordt in wat wel en wat niet met de pers gedeeld kan worden: 'Soms kun je inhoudelijk ook al wel iets vooruitlopen op een zitting. En waar je die lijn precies trekt, dat ligt voor mij vooral waar de officier zich prettig bij voelt. Sommige officieren staan er echt heel erg op dat alles pas in de rechtbank [aan de orde komt, LN]. Anderen zeggen: (…) dit kun je ze wel vast geven.'[396] Gevraagd naar voorbeelden van informatie die rondom pro forma-zittingen alvast gedeeld kan worden, noemden persofficieren diverse voorbeelden: familiebanden tussen slachtoffer en verdachte, maar ook 'technische dingen.'[397]

De geobserveerde vrijheid in het kiezen van zaken om actief onder de aandacht te brengen was eveneens iets wat door persvoorlichters werd beaamd.[398] En hoewel ook in beide focusgroepen werd gezegd dat wel enige houvast werd ervaren door documenten als de *Landelijke veiligheidsagenda* en lokale lijstjes met prioriteiten, werd ook opgemerkt dat de vrijheid in de afgelopen jaren is toegenomen. 'Het is heel veel losser geworden, heel veel. (…) En ja, het is heerlijk, dat is het grote voordeel van persvoorlichter zijn bij het OM. Maar je kan ook zeggen dat het raar is dat je zo veel vrijheid hebt.' Anderen merkten daarentegen op het gevoel te hebben dat zij te veel aan hun lot worden overgelaten. Zij meenden dat enige regie, bijvoorbeeld

394 Focusgroep 2.
395 Focusgroep 2.
396 Focusgroep 1.
397 Focusgroep 2.
398 Focusgroep 2: 'ja, veel vrijheid (…) Dat is heel prettig.' Focusgroep 1: 'ik denk 100 procent.'; 'als het niet zo zou zijn dan had ik er niet zo lang gewerkt'; 'ontzettend veel autonomie'.

vanuit het Parket-Generaal, gewenst zou zijn bij het bepalen van welke zaken actief onder de aandacht van de media gebracht moeten worden.[399]

Ook de vrijheid zelf te bepalen welke toon wordt aangeslagen, werd in de focusgroepen herkend. In de focusgrepen is in dit verband met name gesproken over de verhalende stijl van schrijven, die binnen het OM terrein wint. De voorlichters die zelf 'verhalend' schrijven, vertelden dit zelf ook gewoon leuker te vinden dan het schrijven op de 'ouderwetse' manier: 'Ja wij maken er toch wel een sport van om meer journalistiek te schrijven. Met een spannende kop en dan mensen zo het verhaal inzuigen (…) Ook gewoon omdat we het zelf leuker vinden om daarmee te spelen.'[400] Daarnaast zeiden zij hiervoor te kiezen omdat zij persberichten niet meer beschouwen als teksten die voor de pers geschreven worden, maar als stukjes die voor het publiek direct leesbaar moeten zijn. Ten slotte werd herkend dat de vlotte penvoering achterwege blijft in meer gevoelige zaken: 'als onze persberichten saaier worden, dan zijn het meestal ook de gevoeliger zaken. Dan gaan we minder enthousiast schrijven, dan moet het gewoon heel zakelijk.'[401]

Tijdens de focusgroepen gooide een persvoorlichter een woordkeuze in de groep die hij zelf als een grensgeval zei te beschouwen. Hierna ontspon zich een discussie tussen de persvoorlichters die illustratief is voor hoe (verschillend) binnen het OM gedacht wordt over welke stijl van schrijven wenselijk is:

A: 'Vorige week had ik een kop gemaakt over twee Polen die dronken waren (…), de een wordt verdacht van doodslag op de ander. Ik had feitelijk opgesomd wat de patholoog allemaal had vastgesteld, namelijk een dubbele gebroken kaak, een schedelbasisfractuur en vijf gebroken ribben en toen had ik in de kop gezet "slachtoffer tot moes geslagen".'
B: 'Ik vind dat geen kop.'
A: 'Ik vond het wel een mooie samenvatting, ook voor een kop. Maar de persofficier vond het niet goed.'
B: 'Dat vind ik logisch.'
A: 'Waarom?'
B: 'Dat is veel te *SBS* (…). Het pakt wel, maar dat is meer iets voor de journalistiek. Journalisten moeten dat ombouwen.'
C: 'Ja, dat is de vraag. Wie moet dat doen?
B: 'Wij schrijven *pers*berichten.'
A: 'Nou, dat doen *wij* [op ons parket, LN] dus niet. Wij schrijven berichten voor het publiek.'
C: 'Ik vind de woordkeus gewoon niet zo heel mooi, maar ik vind op zich dat het wel kan.'

In het kader van het gevaar van uit de bocht vliegen, merkten persvoorlichters daarnaast nog op dat zij wel vaak zouden proberen berichten nog even af te stemmen met pers- of zaaksofficieren. Maar ook hier bleek uit

399 Focusgroep 2.
400 Focusgroep 1.
401 Focusgroep 1.

de groepsdiscussies opnieuw wat in het observatieonderzoek ook al was gesignaleerd: eenduidig beleid is er niet over in welke gevallen met welke actoren afstemming moet plaatsvinden.[402]

Al met al gaf het besprokene in de focusgroepen geen aanleiding om de bevindingen uit het observatieonderzoek te herzien: de voorlichtingspraktijk van het OM kenmerkt zich door een hoge mate van afwezigheid van beleid.[403] Op de effecten van deze vrijheid voor de inhoud van de persberichtgeving wordt in subparagraaf 8.11.7 nog verder ingegaan.

### 8.11.4 Het faciliteren van primeurjournalistiek en de beweging naar voren

Er bestaat een inherente spanning tussen de logica van de pers, waarin de jacht op de primeur en de concurrentie tussen journalisten onderling een centrale plaats innemen, en de structuur van het strafrechtelijk onderzoek. In deze structuur is van oudsher het uitgangspunt dat in het vooronderzoek geen en in het eindonderzoek optimale openbaarheid wordt nagestreefd.[404] Wanneer hier strak de hand aan zou worden gehouden is er weinig ruimte voor primeurs: in het voorbereidend onderzoek zijn journalisten kansloos en in het eindonderzoek kan iedereen op hetzelfde moment dezelfde informatie ophalen. Het is om die reden niet zo verwonderlijk dat in elk geval journalisten steeds zullen proberen om door dit kader heen te breken. De paradox die hier in de praktijk het gevolg van is, is dat de strafrechtspleging tijdens en na afloop van de inhoudelijke behandeling relatief druk is met externe openbaarheid, en tegenwoordig ook met 'klare taal' en andere initiatieven die de begrijpelijkheid van de rechtspraak dienen te vergroten, terwijl voor journalisten de fasen daarvoor – zowel die van het voorbereidend onderzoek als de fase voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling – door hun relatieve ondoorzichtigheid en de mogelijkheid tot het ritselen van informatie, bij uitstek het moment zijn waarop zij zich kunnen onderscheiden van hun concurrenten. Dat journalisten dit laatste steeds zullen proberen, is iets waar het OM niets aan kan doen. Gaandeweg

402 Zo wordt op één parket in beginsel elk persbericht overlegd met een persofficier. Op andere parketten is dit niet de gewoonte. Zie eerder § 8.4.2. Over het al dan niet consulteren van de zaaksofficier bestond evenmin consensus (focusgroep 1). Bij andere vormen van contact – tweets, mail- en telefonisch contact met journalisten en wat dies meer zij – wordt in beginsel niemand geconsulteerd, maar ook hierop worden in de praktijk uitzonderingen gemaakt.

403 Hiermee wijkt het waarschijnlijk af van wat de norm is binnen de rest van het OM. Vgl. immers Lindeman 2017, p. 284: 'het hele OM is doorregen van beleid.' Lindeman schrijft overigens ook dat het 'uitblijven van beleid soms als problematisch [wordt] gezien.'. Dat laatste vond in dit onderzoek deels bevestiging.

404 'Optimale openbaarheid' wordt hier bedoeld als optimaal ten opzichte van eerdere fasen in het onderzoek. Er valt in de praktijk immers ook tijdens de inhoudelijke behandeling van een strafzaak een en ander op de externe openbaarheid af te dingen, in het bijzonder ten gevolge van de *De-Auditu*-cultuur. Dit laat onverlet dat dit wel het stadium is waarin openbaarheid het uitgangspunt is, terwijl het dat in de stadia daarvoor juist niet is. Vgl. Van Lent 2008, p. 4-5.

het onderzoek viel echter op dat het OM verschillende niet-noodzakelijke keuzes maakt die bijvoeding geven aan een zekere gejaagdheid in de primeurjournalistiek.

Een eerste belangrijke factor is dat er op diverse momenten en op diverse manieren een premie staat op het beschikken over informatie. De journalist die al iets weet over een zaak, kan door middel van een soort sneeuwbalmethode zo steeds verder komen. Dit geldt overigens niet alleen voor het OM, maar ook voor het persbeleid van de gerechten. Zo schrijven artikel 2.5 en 2.6 van de *Persrichtlijn 2013* voor dat de gerechten mededelingen kunnen doen over enkele raadkamerbeslissingen 'als journalisten al op de hoogte zijn van de zaak of de naam van de verdachte en/of het feit dat er een beslissing moet worden genomen.' Ook in de Aanwijzing voorlichting van het OM staat zo'n bepaling: bij de voorlichting wordt 'in ieder geval rekening [gehouden] met (…) de informatie waarvan het OM of de politie in het concrete geval redelijkerwijs kan aannemen dat de journalist daarover beschikt'.[405] In het onderzoek ontstond inderdaad de indruk dat de journalist die het OM belt vanuit een relatief sterke informatiepositie, over het algemeen ook verder op weg wordt geholpen.[406] Overigens staat er niet alleen een premie op het beschikken over informatie die juist is. Omdat het OM onder omstandigheden onjuiste informatie corrigeert, kan ook onjuiste informatie dienstdoen als breekijzer om bij het OM informatie los te wrikken.[407] Opnieuw geldt dat deze situatie in de hand wordt gewerkt doordat het OM in het voorbereidend onderzoek vooral veel één op één met journalisten communiceert. Stel dat het OM in situaties dat een journalist iets te weten is gekomen stelselmatig de vlucht naar voren zou kiezen, door publiekelijk – bijvoorbeeld via persberichten – te communiceren, zou voor journalisten de prikkel wegvallen om het OM te bellen.[408] De praktijk is echter andersom: het OM denkt met journalisten mee en wil primeurs van individuele journalisten niet nodeloos verpesten.

Een tweede factor die primeurjournalistiek in de hand werkt, is de praktijk van digitale informatieverstrekking. Opnieuw geldt dat zowel de gerechten, via de digitale bestandenpostbus, als het OM, door het toesturen van tenlasteleggingen, requisitoiren en pro forma-spreekteksten, hieraan bijdragen.[409] Voor elk van deze vormen van – vaak niet geanonimiseerde – informatieverstrekking geldt dat weinig tot geen rekening gehouden lijkt te worden met de aard van digitale informatie, en dan in het bijzonder met het gegeven dat dit soort bestanden kunnen worden opgeslagen en

405 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 3.
406 Zie § 8.9.1 voor diverse voorbeelden.
407 Zie opnieuw in § 8.9.1.
408 Uiteraard zouden hier diverse nadelen tegenover staan: de kans vergroot dan dat het OM alsnog verrast wordt door berichtgeving en dat journalisten quasi-opsporingsonderzoek gaan uitvoeren. De prikkel voor journalisten om het OM niet voor het hoofd te stoten wordt dan ook minder.
409 Zie § 8.9.2.

daardoor onbeperkt raadpleegbaar en eenvoudig doorzoekbaar blijven.[410] Juist door het steeds opslaan van deze informatie, kunnen journalisten een eigen goudmijn voor toekomstige primeurs aanleggen. Zo ontstaat immers een databestand met een grote hoeveelheid aan namen en adressen, die met een eenvoudige zoekopdracht in een mum van tijd kan worden doorzocht. Hiermee draagt het OM ongewild bij aan iets waarvan persvoorlichters in het onderzoek meermaals zeiden dit te willen voorkomen, namelijk aan het voor 'rechercheurtje spelen' door journalisten.[411]

> Tijdens een van de semigestructureerde interviews vertelde een persvoorlichter over een strafrechtelijk onderzoek naar een schietincident dat enkele dagen daarvoor had plaatsgevonden. Het slachtoffer was overleden en op camerabeelden was iemand te zien die als verdachte was aangemerkt. Zijn naam was snel daarna publiekelijk bekend gemaakt door hem op de nationale opsporingslijst te plaatsen. De persvoorlichter vertelde dat in een overleg met onder andere de hoofdofficier, de zaaksofficier had verteld dat hem geen banden bekend waren tussen de verdachte en het slachtoffer en dat het slachtoffer geen 'strafblad' had, waardoor de toedracht wat hem betreft alle schijn zou hebben van een ter plaatse ontstane ruzie. Nog tijdens dat overleg verscheen – volgens de persvoorlichter – echter een nieuwsbericht met een verhaal dat hier haaks op stond. In dit artikel werd gerept over een langer lopend conflict tussen het slachtoffer en de verdachte en over het criminele verleden – onder meer blijkend uit een substantiële gevangenisstraf – van het slachtoffer. Deze informatie bleek bij nader inzien correct; de journalist die dit stuk had geschreven had zijn feiten dus beter op orde dan de zaaksofficier. Hoe de journalist dit had klaargespeeld valt natuurlijk niet te achterhalen, maar het is niet onaannemelijk dat digitale informatieverstrekking hierbij een overwegende rol heeft gespeeld.[412] De journalist die hier de primeur had, stond bij het OM namelijk bekend als iemand die alles zou opslaan (zo zou hij wel eens aan OM'ers hebben laten zien hoe hij alle zittingslijsten, tenlasteleggingen en andere documenten digitaal archiveerde). Op deze manier kan gemakkelijk worden gereconstrueerd hoe vaak en waarvoor iemand in het verleden is gedagvaard. Uit tenlasteleggingen en requisitoiren kan bovendien soms een langer lopend conflict worden afgeleid, en door slim te zoeken in deze (zelf gearchiveerde) teksten kunnen behendige journalisten dit zelf ook snel doen.

Een derde factor is de attitude van de persvoorlichters zelf. Persvoorlichters spraken gedurende het onderzoek geregeld over hun werk in termen van 'serviceverlening' aan journalisten.[413] Zij bedoelden daarmee dat zij tijdens hun werkzaamheden journalisten in beginsel ter wille willen zijn. Dit ter wille zijn gebeurt in de praktijk op verschillende manieren. Voorafgaand aan zittingen vindt serviceverlening plaats door journalisten te helpen met

410 Zie § 8.9.2.
411 Veldnota 185, zie over dit citaat eerder in § 8.9.1.
412 Veldnota 185.
413 Veldnota's 105, 122 en 141.

hun agendamanagement;[414] rondom de niet-inhoudelijke strafzittingen valt de attitude van serviceverlener op wanneer persvoorlichters intern (bij de zaaksofficier) navraag doen over wat zij allemaal vast aan journalisten mogen vertellen; en na afloop van de zitting bestaat het service verlenen eruit dat de persvoorlichters ervoor waken om de journalisten de kaas van het brood te eten. Bijvoorbeeld door even te wachten met een persbericht als er journalisten in de zaal zaten, zodat deze journalisten zelf als eerste het verhaal kunnen brengen.[415]

Al met al is dus een situatie ontstaan waarin het strafproces, meer dan noodzakelijk is, het decor is geworden van een voortdurende strijd om de primeur. De keuzes die het OM maakt geven hier bovendien bijvoeding aan. Dat het OM deze keuzes maakt, lijkt samen te hangen met de wens om met journalisten een vertrouwensrelatie op te bouwen. En hoewel dit op zichzelf een begrijpelijk doel is, draagt het OM zo ook bij aan een dynamiek met enkele duidelijke keerzijden: een gevolg is immers dat zo wordt bijgedragen aan een realiteit waarin de standpunten van het OM en die van de verdediging – en in voorkomende gevallen ook nog die van slachtoffers of nabestaanden – al voorafgaand aan wat er in de zittingszaal gebeurt in de media tegenover elkaar worden geplaatst. Bovendien geeft het onderzoek aanleiding te veronderstellen dat inhoudelijke mediaberichtgeving steeds vroeger in het strafproces plaatsvindt. Dit komt niet alleen door het voorgaande, maar ook doordat een zelfversterkend effect optreedt met het hierboven besproken kenmerk (het ongereglementeerde karakter), terwijl bovendien verwacht kan worden dat deze trend zich voortzet (door de met de jaren aanwassende digitale archieven van journalisten, die hierdoor steeds informatiever zullen zijn).

*Toetsing in de focusgroepen*

In de focusgroepen is het voorgaande getoetst door te vragen op welke wijze het OM omgaat met de primeurjacht van journalisten, door de attitude van 'serviceverlener' ter sprake te brengen en door te vragen in welke mate persvoorlichters zelf inschatten dat digitale informatieverstrekking bijdraagt aan het vervroegen van mediabelangstelling. Ook is – in het bijzonder aan de persvoorlichters met een langere staat van dienst – gevraagd of hun indruk is dat mediabelangstelling steeds eerder in het strafproces plaatsvindt.[416]

414 Zie voor voorbeelden § 8.9.2. Kort gezegd komt het erop neer dat persvoorlichters journalisten helpen met het bepalen welke zaken interessant zijn door te vertellen wat in grote lijnen van bepaalde zaken (in bijvoorbeeld de aankomende week) verwacht kan worden.

415 Uit een onderzoek dat door het OM onder journalisten was uitgevoerd naar de mate van tevredenheid over de persvoorlichting – dat zo'n onderzoek wordt uitgevoerd is op zichzelf al een indicatie dat het OM het voor journalisten graag goed wil doen – bleek ook dat journalisten het op prijs stellen als dit gebeurt. Veldnota 208.

416 Vier van de zes gesproken persvoorlichters werken meer dan tien jaar bij het Openbaar Ministerie, zie § 8.6.1.

Het helpen van journalisten met hun agendamanagement is iets dat persvoorlichters zonder meer zeiden te herkennen. Zij gaven daarbij wel aan dat het initiatief meestal van journalisten uitgaat.[417] De attitude van serviceverlening rondom (met name niet-)inhoudelijke behandelingen werd eveneens beaamd, evenals de observatie dat het hier vooral van de zaaksofficier afhangt wat gedeeld mag worden.[418] De observatie dat persvoorlichters rekening houden met de belangen van journalisten bij de keuze om wel of niet een persbericht te schrijven, werd iets minder breed onderschreven. Enerzijds werd deze indruk door persvoorlichters bevestigd: 'als ik weet dat er een journalist in de zaal zit ga ik niet tegen de verdrukking in een persbericht schrijven.'[419] Anderzijds bleek het 'broodroofargument' persvoorlichters ook wel de keel uit te komen: 'ja dat klopt (…), die [journalisten, LN] vinden het niet altijd leuk (…). Maar je kan ons niet verwijten dat we ons werk doen.'[420] Dit verschil kan verklaard worden door de zaken waar het om gaat: bij de grotere zaken is naar het oordeel van de persvoorlichters publieke communicatie noodzakelijk – en vinden zij dus dat ze gewoon 'hun werk' moeten kunnen doen. In die gevallen zal ook minder snel het publiceren van een persbericht worden opgeschort. Bij de kleinere zaken bestaat meer ruimte om met journalisten mee te denken. Tegelijkertijd werd duidelijk dat ook bij de grotere zaken gezocht wordt naar manieren om journalisten tegemoet te komen: 'je kan het [in grotere zaken, LN] niet voorbehouden aan die ene journalist. Je kan hooguit zeggen: ik zeg het nu tegen jou en over een uurtje ga ik het twitteren.'[421]

Het feit dat digitale informatieverstrekking mediaberichtgeving in de hand werkt, werd in de focusgroepen niet betwist. Persvoorlichters met een langere staat van dienst beschouwen het bovendien als evident dat mediabelangstelling in de loop der jaren steeds verder is opgeschoven naar het begin van het strafproces. 'Het is sneller en gehaaster.'[422] Hierbij werd als voorbeeld genoemd dat journalisten sinds kort gepreoccupeerd zouden zijn met het zo snel mogelijk willen weten van de naam van een slachtoffer in het geval van een liquidatie. Dit zou vroeger veel minder zijn geweest. Op de vraag hoe dit komt, wezen zij echter in de eerste plaats naar de concurrentie die journalisten nu ondervinden van nieuwe media: 'burgerjournalistiek, fotootjes (…) *social media*'.[423] Inderdaad lijkt het aannemelijk dat ook de opkomst van camera's op mobiele telefoons, *Twitter* en andere sociale media aan de gehaastheid van primeurjachten heeft bijgedragen. Niettemin achtten zij het ook voorstelbaar dat digitale informatieverstrekking hiervoor

417 Het zou 'dagelijks' voorkomen dat journalisten hen bellen voor hulp met hun agenda, terwijl het aantal keer dat zij zelf een journalist bellen om hen op een zaak te wijzen op één keer per week geschat werd. Focusgroep 1.
418 Zie hierover al eerder in § 8.11.3.
419 Focusgroep 1.
420 Focusgroep 2.
421 Focusgroep 2.
422 Focusgroep 1.
423 Focusgroep 1.

een verdere katalysator is, al was dit niet iets dat zich voorin het bewustzijn van de persvoorlichters leek te bevinden.

Al met al geven de focusgroepen dus steun aan de observatie dat de persvoorlichting van het OM actief de primeurjacht en scoringsdrift van journalisten faciliteert. Hiermee hangt samen dat het OM de journalistieke logica tot op zekere hoogte heeft geïnternaliseerd: de primeurjacht en scoringsdrift worden als vanzelfsprekend en legitiem beschouwd – en dus ook als iets wat het OM niet zou moeten verhinderen. De indruk van de persvoorlichters dat mediaberichtgeving steeds verder naar voren schuift, geeft tot slot steun aan de observatie dat sprake is van enkele mechanismen die een voortdurende beweging naar voren in de hand werken.

### 8.11.5 De oriëntatie op de reputatie van het OM

Een volgend beeldbepalend kenmerk van de voorlichtingspraktijk is de dominante oriëntatie op de eigen reputatie. In de loop van het onderzoek brachten persvoorlichters deze reputatie veelvuldig ter sprake.[424] Deze oriëntatie blijkt verder uit het streven naar 'zichtbaarheid'.[425] Dit streven toont zich ten eerste in kwantitatieve zin: het OM wil zoveel mogelijk gezien worden. Daartoe probeert het OM de aantallen *views*, *likes* en – meer ouderwets – het aantal lezers van krantenberichten over het OM te optimaliseren.[426] Daarnaast kent het streven naar zichtbaarheid een kwalitatieve dimensie: de drang bestaat om het OM aan het publiek te tonen als een krachtige en maatschappelijk relevante actor. Dit treedt aan de dag bij het selecteren van zaken die het OM actief onder de aandacht van journalisten brengt: mediabelangstelling wordt ontweken in zaken waarin het OM zich niet van zijn sterkste kant heeft laten zien – bijvoorbeeld door een (te) lange duur – terwijl zaken waarin het OM slagvaardig is opgetreden juist wel actief voor het voetlicht worden gebracht.[427] Maar ook buiten individuele zaken om blijft het OM graag verstoken van negatieve publiciteit. Steeds wanneer gedurende het onderzoek maatschappelijke verontwaardiging op de loer lag, was men opgelucht als het OM er in de media goed was afgekomen.[428]

---

424 Tenminste opgetekend in de veldnota's 81, 123, 125, 151, 177 en 180.

425 Het streven naar zichtbaarheid stamt uit de in *Perspectief op 2015* geïntroduceerde slagzin. Zie daarover § 8.3.

426 Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het *Socialmediateam,* dat veel aandacht heeft voor het aantal *views, likes* en wat dies meer zij op sociale media (zie § 8.6.5). Persvoorlichters hebben daarnaast aandacht voor het bereik van het medium waar zij zaken mee doen (zie § 8.11.3), kranten met een groot bereik krijgen daarom vaak de voorkeur. Daarnaast houdt het OM indien het meewerkt aan televisieprogramma's ook steeds in de gaten hoe goed deze worden bekeken. Veldnota 199.

427 Zie § 8.10.

428 Veldnota's 151, 175, 178, 199 en 202. Een voorbeeld deed zich voor rondom het verschijnen van een kritisch rapport van de *Inspectie J&V.* Hoewel in dit rapport op meerdere instanties kritiek werd geuit, leken journalisten weinig aandacht te hebben voor fouten aan de zijde van het OM. Dit leidde zienderogen tot opluchting.

Instrumenten die het OM gedurende het onderzoek inzette om het lot een handje te helpen, zouden '*spindoctoring*' en '*framing*' genoemd kunnen worden.[429] Wat precies onder *spindoctoring* moet worden verstaan is moeilijk te bepalen. In de Aanwijzing voorlichting uit 2007 definieerde het OM dit zelf als 'de waarheid zó brengen dat je hem als het ware "spint": verdraait op een manier die voor jou het voordeligst is.'[430] 'Spinnen' lijkt dus min of meer hetzelfde als 'verdraaien'.

> Wat 'verdraaiing' precies is kan, ook vanwege de pejoratieve klank hiervan, misschien maar beter in het midden blijven. Veel maakt het wel of niet plakken van dit etiket ook niet uit. Feit is dat het OM zich gedurende het onderzoek bezighield met aspecten van de waarheid zó uitlichten, dat andere – minder welgevallige aspecten – hierbij in de schaduw kwamen te staan. Een voorbeeld hiervan was de redactie van een persbericht waarin bekend werd gemaakt dat een aangehouden verdachte tijdens het misdrijf waarvan hij verdacht werd nog een tbs-behandeling onderging. Men vreesde dat dit gegeven tot een 'schandaal' zou uitgroeien, zeker als media hier zelf achter zouden komen door eigen onderzoek. Daarom werd besloten dit zelf te 'brengen'. Wel werd een goed moment afgewacht: een ander – overwegend positief – nieuwsfeit waarin de boodschap verpakt kon worden. Het bevel gevangenhouding schiep enkele dagen later die gelegenheid. Hoewel normaal gesproken de rechtbank hierover bericht (zie § 8.9.2), besloot het OM voor deze gelegenheid een persbericht op te stellen waarin deze gevangenhouding prominent als hoofdboodschap werd gepositioneerd. Hieronder – nog onder de *lead* - werd vervolgens het verhaal over de lopende terbeschikkingstelling weggemoffeld. Op deze manier werd voorkomen dat het OM ervan beticht zou kunnen worden iets onder de pet te hebben gehouden, terwijl tegelijkertijd gehoopt werd dat media het over het hoofd zouden zien.[431]

Een verwante term is *framing*: het opdringen van een bepaald denkraam door het aanrijken van een bepaald perspectief, bepaalde beelden of metaforen, waarmee een specifieke, gewenste interpretatie van de feiten wordt bevorderd.[432] *Framing* neemt een centrale rol in binnen de voorlichting van het OM. Persvoorlichters en persofficieren volgden tijdens het onderzoek

---

429 Zie § 8.3. In de Aanwijzing voorlichting uit 2012 is het voorschrift dat het OM zich onthoudt van *spindoctoring* komen te vervallen: in de voorganger uit 2007 stond dit voorschrift nog wel.

430 Zie *Stcrt.* 2007, 202, p. 28. En zie eerder § 8.2.

431 Veldnota 178.

432 Van het concept *framing* bestaan in de wetenschappelijke literatuur tal van definities en een werkelijk bevredigende vertaling is in het Nederlands niet voor handen – of het zou iets moeten zijn als 'het opdringen van een specifiek denkraam'. Een poging tot synthese van de bestaande wetenschappelijke perspectieven wordt gedaan door Entman (1993). Hij komt met een definitie die uiteenvalt in een aantal elementen. Allereerst wordt *framing* gebruikt bij het definiëren van een situatie. Daarnaast draagt het bij aan het aanwijzen van de oorzaken hiervan, heeft het invloed op de morele evaluatie van de feiten en kan het invloed hebben op de oplossingen die iemand aangewezen acht om de situatie te veranderen, wanneer de situatie als onwenselijk is geëvalueerd.

cursussen in woordgebruik en op parketten werd geregeld een cursus gegeven die de naam '*incompany*-cursus *framing*' droeg. Sommige van de woordvondsten die hier het product van zijn, hebben inmiddels al ingang gevonden in het maatschappelijk discours – denk aan 'afpakken' – en tijdens het onderzoek bleek meermaals hoe persvoorlichters het broeden op creatieve formuleringen – 'afpakjesavond' op 5 december – als de ambachtelijke kant van hun werk zagen en hier ook een zeker genoegen in schiepen.

> Tijdens het onderzoek werd op een zeker moment een televisieoptreden van een officier van justitie voorbereid. Hij zou worden geïnterviewd over een strafzaak waarin verdachten terecht hadden gestaan die als prostituant een minderjarig meisje hadden bezocht. De officier van justitie wilde de tragiek van de situatie dik aanzetten, om zo ook onder de kijkers van het programma potentiële prostituanten op hun verantwoordelijkheid te wijzen. Om die reden werden mede in overleg met de aanwezige persvoorlichter enkele frames bedacht. Zo werd besloten dat benoemd moest worden dat het meisje voor haar contacten met mannen 's nachts uit het raam klom, terwijl haar ouders dachten dat ze lag te slapen. Dit was immers 'een beeld' dat bij kijkers zou beklijven. Ook moest de omvang van het probleem – naar schatting 300 meisjes zouden zich in een vergelijkbare situatie bevinden – scherp worden neergezet. Ook hiervoor werd een beeld bedacht: dat zou 'een middelbare school vol' worden genoemd.[433]

Overigens is het zeker niet zo dat *framing*-technieken alleen maar worden ingezet ter bevordering van de eigen reputatie – het goed nadenken over woorden en hun connotaties wordt ook ingezet om in de publiekscommunicatie niet onbedoeld slachtoffers of nabestaanden voor het hoofd te stoten.[434]

Aan een overwegende oriëntatie op de eigen reputatie kleven enkele inherente risico's. Een van de voornaamste is dat belangen en reputaties van anderen in het gedrang kunnen komen. Hierbij kan natuurlijk gedacht worden aan de onschuldpresumptie en de persoonlijke levenssfeer van mensen die in een strafrechtelijk onderzoek betrokken worden. Ook kan gedacht worden aan de reputatie van andere actoren in het strafproces, bijvoorbeeld de politie of de strafrechtspraak. Deze risico's zullen in de volgende subparagrafen nog aan de orde komen. Een derde risico dat verbonden is aan het stelselmatig portretteren van het OM als een krachtige en relevante speler, is dat al doende de problemen die het OM bestrijdt als iets groter worden voorgesteld dan ze zijn en het eigen optreden als doelmatiger dan het misschien is. Dit is een risico dat zich in de praktijk verwezenlijkt.

---

433 Veldnota 119.

434 Zo werd in het hierboven genoemde voorbeeld het woord 'hoerenlopen' vermeden, 'want dan is het slachtoffer opeens een hoer' en dat was een beeld dat men niet wilde oproepen. Veldnota 119. Om vergelijkbare redenen leert men om in publiekscommunicatie het woord 'lijk' te mijden (en bijvoorbeeld te kiezen voor 'stoffelijk overschot'). Veldnota 199.

> In het onderzoek deden zich hier diverse voorbeelden van voor. Zo werd bij een persbericht van de politie over aanhoudingen in een onderzoek naar plofkraken, na afstemming met het OM, een foto van een andere plofkraak geplaatst dan de plofkraak waar de aangehouden verdachten van verdacht werden. Namelijk van een plofkraak met veel meer schade.[435] In het zojuist gegeven voorbeeld van het optreden in een talkshow, werd voortdurend gesproken over een 'veertienjarig slachtoffer van misbruik'. Voor de meeste verdachten gold echter dat het meisje ten tijde van het misbruik vijftien was.[436]

Op deze manier draagt het OM bij aan verdere scheefgroei van de toch al vertekende beelden over de aard en omvang van misdaad en de effectiviteit van straf.[437] Het OM speelt zo een eigen partij mee in het welbekende narratief waarin misdaad als een van de grootste uitdagingen wordt gezien en repressie als een van de meest geëigende remedies om daartegen op te treden. Dit is een gedachtegang die zich slecht verhoudt tot de strafrechtelijke dogmatiek en de stand van het empirisch onderzoek.[438]

*Toetsing in de focusgroepen*

In de focusgroepen is eerst ter sprake gebracht op welke manieren het OM actief zaken uitlicht dan wel in de schaduw stelt. Daarna is – met name in de tweede focusgroep – doorgesproken over de termen *spindoctoring* en *framing*.

Dat het OM probeert om zaken waarvan men aanneemt dat die goed zijn voor de reputatie uit te lichten, terwijl zaken die tot schade kunnen leiden juist worden weggemoffeld, werd in de focusgroepen niet betwist. In de focusgroepen werd in dat verband vooral gesproken in termen van 'succes' of 'mislukkingen', of in termen van 'overwinningen' en 'verlies'.

> Illustratief is het chagrijn dat zaken die te lang hebben geduurd bij persvoorlichters oproepen:
>
> A: 'Dan denk ik, op een gegeven moment, dan moffel ik hem een beetje weg (…) En dan probeer ik ook nog wel een soort verhaal erbij te bedenken [voor als er toch vragen komen, LN]. Van interne wisselingen of zoiets. Of: "het was een heleboel uitzoekwerk".'
>
> B: 'Want klopt dat dan ook?'
>
> A: 'Dat klopt ook wel… Maar het had natuurlijk ook in een jaar gekund. (…). Ik vind dat niet leuk. Je gaat liever met successen de boer op dan met dit soort dingen.'[439]

435 Veldnota 99.
436 Veldnota 119.
437 Zie voor het onderzoek waaruit deze gebrekkige kennis blijkt § 4.6.2. Dat het optreden van het OM *in causale zin* invloed heeft op denkbeelden van het publiek valt uiteraard ook hier niet vast te stellen.
438 Zie bijvoorbeeld Crijns 2012.
439 Focusgroep 1.

Tegen deze achtergrond zou misschien verwacht worden dat persvoorlichters weinig moeite hebben met termen als *spindoctoring*, *framing* of reputatiemanagement. Dit bleken in de focusgroepen echter kwalificaties te zijn waar persvoorlichters zich niet comfortabel bij voelden.

A: 'Ik vind niet dat spinnen heel ethisch is. Dus nee. Ik vind niet dat ik aan spinnen doe. Maar ik zet wel de schijnwerpers op dingen.'
B: 'Spinnen is mannetjesmakerij. En organisatiemakerij. Terwijl volgens mij, als wij journalisten een tip geven, doen we dat vanuit een organisatiebelang. En ook vanuit een publiek belang. En het publiek belang staat toch wel voorop (…)'
(…)
LN: 'Is *framing* ook een scheldwoord?'
A: 'Ik ben geen *framer*.'
LN: 'Kom op! Ik heb jullie bezig gezien met [beschrijving bovenstaand voorbeeld (wegmoffelen tbs)]'
A: 'Je hebt gelijk. Vind je dat onder spinnen vallen?'
B: 'Ik denk dat voor OM'ers het organisatiebelang en het publiek belang heel erg samenvallen. In hun hoofd in elk geval.'
C: 'Ja. Dat is waarom ik dit werk zo mooi vind. Omdat je voor een organisatie werkt waar je achter staat. En je oprecht lekker kan gaan slapen.'
LN: 'Dat geloof ik ook wel, maar er zijn natuurlijk ook soms zaken waarvan je weet: dit is gewoon geen fraai beeld…'
C: 'Ja, maar waarvan je weet dat het geen recht doet aan de algemene situatie. Ja, dat zijn inderdaad dingen waar je dan af en toe stuurt. Of *framet*, misschien wel.'
LN: 'Het valt me op dat jullie hierop aanslaan (…). Ergens zit er spanning, denk ik, tussen volkomen transparantie en selecteren. En dan is de vraag: wat zijn je argumenten om het één wel en het ander niet te selecteren.'
C: 'Dat is wel dat je een bepaald beeld wil geven, vertrouwen wil wekken…'
B: 'Dat is ook waarom we geen aandacht willen besteden aan een oude zaak. Omdat we niet het idee willen creëren dat het jaren duurt voordat je zaak op zitting staat.'
LN: 'Terwijl het natuurlijk wel af en toe zo is.'
C: 'Ja.'
B: 'Ja.'
LN: 'In die zin zijn jullie ook in zekere zin reputatiemanagers?'
A: 'Ja beetje wel.'
LN: 'Of is dat ook een vies woord?'
C: 'Ja dat is ook een beetje een vies woord. Maar daar kan ik me wel in vinden, ja.'

De weerzin tegen terminologie als *spindoctoring*, *framing* en reputatiemanagement ten spijt, kan op basis van de focusgroepen moeilijk een andere conclusie worden getrokken dan dat persvoorlichters primair de reputatie van het OM in hun hoofd hebben bij het maken van keuzes over hoe de werkelijkheid te belichten. Dat het OM zelf gelooft dat het organisatiebelang steeds samenvalt met het publieke belang zal zo zijn, maar de praktijk is toch anders. Het publiek heeft er zeker belang bij dat het

niet onnodig lang duurt voordat zaken op zitting komen. Maar het kan toch moeilijk worden volgehouden dat het publiek er belang bij heeft dat het daaromtrent selectief wordt voorgelicht. Tegelijkertijd kan, ter verdediging van deze werkwijze, worden aangevoerd dat de realiteit waar het OM zich toe moet verhouden een medialandschap is waarin de media steeds op zoek zijn naar schandalen. Dat is ook een vorm van selectie. Wat het OM doet, kan zo bezien worden beschouwd als een vorm van (over)compensatie: waar de media eventueel falen van het OM graag uitvergroten, tracht het OM dit juist steeds te minimaliseren. Of de waarheid zo in het midden komt te liggen, is moeilijk te zeggen. Wel kan worden aangenomen dat een onbedoeld neveneffect zich voordoet: dat de criminaliteit en de individuele verdachten tegen wie het OM het opneemt, als net iets slechter, doortrapter of anderszins meer stereotiep worden neergezet dan zij in werkelijkheid zijn.

### 8.11.6 De gecompliceerde relatie met lokale overheden en de politie

Een volgend kenmerk van de voorlichting is de gecompliceerde relatie die de voorlichters van het OM onderhouden met de voorlichters van de politie en lokale overheden. Hoewel enerzijds sprake was van samenwerking, was anderzijds sprake van partners die er een eigen logica op na lijken te houden.[440]

Een eerste bron van spanning tussen OM en politie was de situatie waarin de politie al operationele informatie naar buiten wilde brengen om een bepaald succesverhaal te vertellen, terwijl dit naar de mening van het OM prematuur was. De politie weet in sommige gevallen een behoorlijke druk op de voorlichting van het OM uit te oefenen om bepaalde informatie te delen.[441] Een volgende bron van spanning is vermeende loslippigheid van de politie. Zo viel in het onderzoek op dat binnen het OM algemeen de overtuiging leeft dat vanuit de politie veel aan de media gelekt wordt.[442] Daarnaast bestaat de openlijke loslippigheid. Politievoorlichting is niet sterk gecentraliseerd: er bestaan meer dan honderd platformen op sociale media en weblogs waarop regionale politie-eenheden, kleinere eenheden, (basis) teams, wijkagenten en andere functionarissen informatie met het publiek

440 Omdat geen onderzoek is verricht bij de politie, noch bij lokale overheden, is hier enige terughoudendheid geboden: welke logica hier precies heerst, is niet onderzocht.

441 In een aantal gevallen zeiden persvoorlichters zelf die druk te ervaren, veldnota's 125 en 151. Ook sprak een persvoorlichter ergens in het onderzoek het vermoeden uit dat zijn collega's op een ander parket bij het naar buiten brengen van bepaalde informatie voor de druk van de politie zouden zijn gezwicht. Veldnota 123.

442 Het kwam in dit onderzoek tenminste vier keer voor dat dit vermoeden werd uitgesproken in relatie tot een lopende strafzaak. Veldnota 91, 122, 139 en 165.

delen.[443] De berichtgeving tendeert hier geregeld naar het exceptionele: de meest uitzonderlijke (snelheids)overtredingen in het verkeer, meest opmerkelijke of dramatische gebeurtenissen worden besproken. De toonzetting is nu eens zakelijk, dan weer doorspekt met lolbroekerij en op weer andere momenten sterk moraliserend. De politie gebruikt deze platformen ook als digitale schandpaal.

> Bij wijze van voorbeeld kan hier worden gewezen op een bericht van de politie Apeldoorn,[444] dat werd opgepikt door lokale en nationale media.[445] De aanleiding was dat de politie een 'brandend konijn' had gevonden. In het bericht werd de eigenaar door het slijk gehaald ('blijkbaar vond jij het nodig om zo met jou [sic] huisdier om te gaan'), een en ander geïnsinueerd en een getuigenoproep gedaan. Het oorspronkelijke bericht werd duizenden keren gedeeld en lokte duizenden reacties uit, die bol stonden van verwensingen en bedreigingen richting de onbekende eigenaar van het konijn. In een later bericht moest de politie op haar eerdere verdachtmakingen terugkomen. De eigenaar van het beestje was inmiddels getraceerd, maar bleek toch niet de hand in het voorval te hebben gehad.

Hoewel ook deze vorm van voorlichting formeel onder gezag van het OM plaatsvindt, ontbreekt door de wildgroei aan digitale platformen in de praktijk het overzicht dat nodig is om hier daadwerkelijk toezicht op uit te oefenen.[446] Daar komt bij dat er – juist door de open formulering van de Aanwijzing voorlichting – ook weinig geformuleerd beleid is waar bij een eventuele terechtwijzing naar kan worden verwezen. Zolang de politie geen persoonsgegevens deelt, stelt deze aanwijzing immers geen grenzen. Ze biedt een nog onbekende (dus: *NN*-)verdachte dus geen enkele beschutting.[447]

---

443 Het aantal *Twitter-, Facebook-* en *Instagram*-accounts dat zichzelf uitgeeft voor een 'officieel' platform waarop een kleiner onderdeel van de politie informatie deelt, overschrijdt inmiddels ruimschoots de honderd. Waarschijnlijk zijn het er nog veel meer: Nederland kent zo'n 3400 wijkagenten waarvan een groot deel een eigen *Twitter*-account heeft, zie Smulders 2017. Daarnaast bestaan er nog weblogs waarop politieambtenaren individueel verhalen uit hun werk met het publiek delen.

444 https://www.facebook.com/1417840495130621/posts/2379548302293164 Geraadpleegd op 10 september 2019.

445 Zie: https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2421633/Brandend-konijn-gevonden-Ik-heb-hier-geen-woorden-voor; en https://nos.nl/artikel/2298111-brandend-konijn-gevonden-politie-denkt-aan-opzet.html. Geraadpleegd op 10 september 2019.

446 In Smulders 2017, p. 83 staat dat 'gewerkt wordt' aan een landelijke richtlijn voor sociale mediagebruik voor de politie. Zij schrijft bovendien het enerzijds 'logisch' te vinden dat wijkagenten als 'frontlijnwerkers' een groot deel van de communicatie door de politie voor hun rekening nemen, maar stelt anderzijds dat de wijkagent zo voor 'afwegingen op communicatiegebied' komt te staan die 'buiten zijn vakgebied liggen'.

447 Zie over deze Aanwijzing § 8.2.

De politie gebruikt deze platformen niet alleen voor verhalen over strafrechtelijk te duiden voorvallen, maar ook geregeld om het eigen blazoen op te poetsen of om het eigen handelen te verdedigen.[448] In de loop van het onderzoek kwam het tenminste tweemaal voor dat politiemedewerkers blogs of twitterberichten hadden geschreven, terwijl het eigen handelen nog onderwerp van (strafrechtelijk) onderzoek was, bijvoorbeeld omdat er was geschoten of sprake was geweest van dodelijk geweld.[449] Op het OM leidde dit geregeld tot irritatie.[450] Meermaals werd over de politie gesproken als een organisatie die niet goed kan berusten in maatschappelijke kritiek: 'het is een beetje Calimero, iedereen is tegen ons'.[451]

De verhouding met lokale overheden valt hiermee tot op zekere hoogte te vergelijken. De belangen van een gemeente of burgemeester lopen zeker niet altijd parallel aan die van het OM en in de praktijk leidt dit ertoe dat er geregeld vanuit een gemeente druk wordt opgebouwd om sneller en meer informatie te delen.[452] Ook hier bestaat een risico op loslippigheid door de lokale overheid zelf. Geregeld wordt, bijvoorbeeld in driehoeksverband, vertrouwelijke informatie met de burgemeester gedeeld. Persvoorlichters gaven in het onderzoek meermaals aan bevreesd te zijn dat deze informatie vervolgens breder binnen de gemeente gedeeld zou worden en zo uiteindelijk de pers zou bereiken.[453]

Gelet op het voorgaande zou misschien verwacht kunnen worden dat het OM zich af en toe publiekelijk kritisch zou uitlaten over de lokale overheid of de politie. Hierop vielen de persvoorlichters echter nergens in het onderzoek te betrappen. Dit werd echter vaak tandenknarsend volgehouden: het 'elkaar niet afvallen'[454] werd door persvoorlichters als een deugd beschouwd.

448 Zie voor een voorbeeld: http://www.vandiendertotpatient.nl/van-diender-tot-patient/beste-sylvana-simons/. Geraadpleegd 2 januari 2020. Overigens blijkt uit kwantitatief onderzoek dat volgers van Twitteraccounts van de politie weliswaar een positiever beeld hebben van de politie (dit impliceert uiteraard geen causaal verband) maar juist een negatiever beeld van de veiligheid hebben, zie Smulders 2017, p. 166; vgl. Smulders 2018. Dit suggereert dat inderdaad een negatief verband bestaat tussen reputatiewinst voor de eigen organisatie enerzijds en een algeheel positief beeld over het functioneren van de strafrechtspleging anderzijds.

449 Veldnota's 91 en 122.

450 Veldnota's 91 en 122.

451 Veldnota 93.

452 Zie voor een voorbeeld § 8.9.1.

453 Eén keer kon geverifieerd worden dat een burgemeester zijn mond voorbij had gepraat, veldnota 150 en 167. Daarnaast werd dit geregeld op het OM verondersteld. Veldnota's 175, 178 en 181.

454 Veldnota 199.

*Toetsing in de focusgroepen*

In de focusgroepen is met de persvoorlichters gesproken over hun verhouding met de politie en lokale overheden. Enigszins schamperend werd vervolgens gesproken over hoe graag de politie benadrukt hoe goed ze het doet door steeds in hyperbolen te berichten: '*uitgebreid* onderzoek, *snel* ter plaatse, dat soort dingen'.[455] Ook werd benoemd hoe 'de gelederen zich [sluiten]' als de politie ervan beticht wordt zelf iets fout te hebben gedaan, of hoe de politie dan 'staat te springen om zo snel mogelijk te vertellen dat ze het allemaal wel goed gedaan hebben'.[456] Voor wat betreft het 'lekken' door de politie leidden de focusgroepen evenmin tot nieuwe inzichten. En desgevraagd beaamden de persvoorlichters dat de honderden sociale media-accounts die de politie erop nahoudt het feitelijk onmogelijk maken adequaat toezicht te houden, waardoor van een effectieve gezagsrelatie maar beperkt sprake is.[457]

Ook werd zonder aarzeling bevestigd dat de politie druk uitoefent op het OM om in de voorlichting rugdekking te geven, al waren persvoorlichters minder eensgezind in de mate waarin zij hier gehoor aan zouden geven. Waar een eerste persvoorlichter spontaan over een voorbeeld begon waarin de OM-voorlichting de politie inderdaad ter wille was geweest, zei een ander dat hij distantie juist belangrijk vindt. Diezelfde persvoorlichter gaf echter ook aan dat als het opsporingsonderzoek de politie eenmaal had vrijgepleit, hij bereid was daar 'goed aandacht aan te besteden' om de politie 'de *credits*' te geven.[458] Op die manier krijgt de politie dus toch een speciale behandeling. Al met al werd zo tenminste het beeld bevestigd dat het OM graag aandacht vraagt voor het correct optreden van de politie, als op een zeker moment is gebleken dat dit inderdaad correct was.

In beide focusgroepen was de consensus dat het optreden van lokale overheden meer irritaties teweegbrengt. Hierbij speelt een rol dat hierover al helemaal geen regie gevoerd kan worden. In dit verband werd gesproken over burgemeesters die 'denken dat ze overal over gaan'[459] en gemeenteraden die 'je tegen je hebt',[460] omdat zij een bepaald *frame* omarmen waarin het OM het verkeerd heeft gedaan. Gemeenten wordt dus enerzijds verweten dat zij onvoldoende vertrouwelijk kunnen omgaan met informatie van het OM, terwijl hen anderzijds wordt verweten dat zij er onterecht vanuit gaan dat zij iets over het OM te zeggen hebben (dit laatste speelde vooral in grote steden). Dit behelsde, kortom, allemaal een bevestiging van wat uit het observatieonderzoek was gebleken.

455 Focusgroep 1.
456 Focusgroep 1.
457 Bij aanvang van de eerste focusgroep, in antwoord op de open geformuleerde vraag wat de 'belangrijkste ergernissen' uit het werk waren, noemde één persvoorlichter het lekken door de politie zelfs als eerste.
458 Focusgroep 2.
459 Focusgroep 1.
460 Focusgroep 1.

### 8.11.7 Het beperkt beperkende gezichtspunt van 'persoonsgegevens' bij het verstrekken van informatie over verdachten

Een volgend beeldbepalend kenmerk van de voorlichting kan het 'beperkt beperkende perspectief van de persoonsgegevens' worden genoemd. Dit komt op het volgende neer. Bij het bepalen van wat niet mag worden prijsgegeven in de voorlichting, speelt de notie van de persoonsgegevens een dominante rol. Dit kon al verwacht worden op basis van de ontstaansgeschiedenis en juridische inbedding van de Aanwijzing voorlichting,[461] en tijdens het observatieonderzoek bleek inderdaad – overigens zonder dat de Aanwijzing voorlichting hier in de praktijk op wordt nageslagen – dat de grens aan wat mag, wordt beheerst door het gezichtspunt van de persoonsgegevens.[462] Gaandeweg het onderzoek ontstond de indruk dat dit gezichtspunt misschien te beperkt is. Hiervoor valt een aantal redenen aan te wijzen.

Een eerste reden is dat voor de praktijk niet steeds duidelijk is wanneer van een persoonsgegeven sprake is.[463] Dit bleek in het onderzoek bijvoorbeeld een moeilijk te beantwoorden vraag ten aanzien van het persoonsgegeven 'gezondheid.' Met name indien vragen rijzen over iemands psychische gezondheid is niet altijd zonneklaar of informatie hieronder valt – en dus niet gedeeld mag worden. Gedacht kan worden aan situaties waarin een verdachte onderzocht is door een speciale anti-radicaliserings-eenheid,[464] of aan situaties waarin de vraag aan de orde is of een tbs-verleden gemeld mag worden.[465] Een tweede factor die deze grens verzacht, is het feit dat de in de Aanwijzing voorlichting genoemde

461 Dit is een gevolg van het feit dat deze aanwijzing in de sleutel is gezet van de WOB en de Wbp. Zie daarover eerder § 8.2.

462 De persoonsgegevens vormen samen met het onderzoeksbelang steeds de buitengrenzen aan de voorlichting. Zie met name § 8.9.1 en ook § 8.9.3.

463 Vooropgesteld moet worden dat in het voorbereidend onderzoek een voorkeur bestaat voor het slechts geven van informatie over wat in § 8.9.1 het 'basispakket' aan informatie genoemd is: naam, geslacht en woonplaats van een aangehouden verdachte, aangevuld met 'procesinformatie'. Tegelijkertijd bleek in diezelfde subparagraaf dat door diverse omstandigheden het OM kan besluiten toch meer informatie te verstrekken. Onder die omstandigheden wordt de vraag relevant hoe hard de grenzen van het niet verstrekken van persoonsgegevens nu precies zijn.

464 Op enig moment in het onderzoek ontstond discussie over de vraag of dit gemeld mocht worden, nu de uitkomst hiervan was geweest dat iemand niet radicaal maar 'verward' was. Veldnota 146.

465 Strikt genomen lijkt het tenminste ongeoorloofd om mededelingen te doen over een tbs met voorwaarden, gezien het vrijwillige kader. In de praktijk gebeurt dit soms wel (zie § 8.9.3 voor een voorbeeld).

uitzonderingsmogelijkheden zeer ruim geformuleerd zijn.[466] In de praktijk wordt bijvoorbeeld over het melden van de nationaliteit van een verdachte niet al te moeilijk gedaan.[467]

Een derde reden – die pas aan de orde komt op het moment dat het eindonderzoek is aangevangen – is dat de praktijk weinig remmingen kent in het delen van persoonsgegevens die ter zitting zijn besproken. Hoewel in de Aanwijzing voorlichting staat dat ook na de openbare zitting de privacy van betrokkenen moet worden gerespecteerd, gebeurt dit in de praktijk maar beperkt.[468] Zeker wanneer het OM persberichten schrijft over zaken waarvan het vindt dat zij onvoldoende aandacht hebben gekregen, vermeld het hierin geregeld – ook wanneer er helemaal geen pers in de zaal aanwezig is geweest – persoonsgegevens van een verdachte.[469] Persvoorlichters leken zich in de loop van het onderzoek ook niet zo bewust van het gebod ook na de zitting de privacy te respecteren, aangezien zij in meerderheid zeiden aan te nemen dat alles wat ter zitting gebeurde openbaar was.[470] In elk geval leek in de praktijk geen sterk uitgekristalliseerd beeld te bestaan over hoe in de fase vanaf de eerste openbare zitting de 'openbaarheid' tegenover de verplichting tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer moest worden afgewogen.

Wellicht belangrijker dan het voorgaande, is dat het perspectief van de persoonsgegevens als zodanig (te) beperkt is. Veel informatie over de verdachte valt niet binnen de reikwijdte van het begrip persoonsgegevens, terwijl het openbaren hiervan wel degelijk geproblematiseerd zou kunnen worden indien meer integrale perspectieven als de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de onschuldpresumptie bij de voorlichting een rol zouden spelen. Voor wat betreft het eerste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan subjectieve oordelen over het karakter van een verdachte. Ook

466 Zie over deze mogelijkheden opnieuw eerder in § 8.3. Kort gezegd komt het op het volgende neer: voor onder meer ras, godsdienst, politieke gezindheid en gezondheid geldt dat zij slechts gedeeld mogen worden indien hiermee 'kennelijk geen inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer' – een niet heel duidelijk richtsnoer. Voor andere gegevens geldt een soepeler regime. Zo geldt voor de nationaliteit en het beroep van een verdachte dat van het uitgangspunt dat deze niet bekend worden gemaakt – onder meer – 'kan' worden afgeweken als deze 'verband [houden] met het gepleegde delict'. De nationaliteit mag van de Aanwijzing voorlichting ook bekend worden gemaakt indien daarvoor een reden wordt gevonden in 'de impact die het gepleegde delict heeft op de samenleving'. Dit zijn betrekkelijk open normen, omdat de vraag wanneer van voldoende 'verband' of 'impact' sprake is niet nader wordt uitgewerkt – en dus aan de praktijk wordt overgelaten.

467 De Aanwijzing voorlichting schrijft voor dat dit slechts mag indien sprake is van een 'verband met het delict' – maar dit wordt in de praktijk redelijk snel aangenomen. Bij wijze van voorbeeld kan gedacht worden aan het in § 8.9.4 gegeven voorbeeld: een persbericht over een 'Peruaanse vrouw' die haar 'date' zou hebben vergiftigd.

468 Zie hierover eerder in § 8.9.3.

469 Het kan hierbij gaan om de nationaliteit, maar tijdens het onderzoek stond in persberichten ook informatie over het beroep, kerklidmaatschap en seksuele oriëntatie van een verdachte.

470 Zie hierover eerder in § 8.9.3.

kan gedacht worden aan veroordelingen van nog niet bekende verdachten (*NN*-verdachten), die hieraan in het geheel geen bescherming kunnen ontlenen.[471]

> Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een kranteninterview over het verloop van een strafrechtelijk onderzoek met een nationaal bekende verdachte. In dit interview vertelde een officier van justitie onder meer dat hij bij een verhoor bij de rechter-commissaris een mandarijntje aangeboden had gekregen van deze verdachte, maar dit had geweigerd omdat hij 'onbereikbaar' voor hem wilde blijven aangezien dit, gezien zijn 'karaktereigenschappen' verstandig zou zijn. Deze ogenschijnlijke trivialiteit is wellicht onschuldig, maar toont wel aan waar het om gaat: het karakter van een verdachte is geen 'persoonsgegeven' en voorlichting hierover wordt daarom niet gereglementeerd door de Aanwijzing voorlichting. Toch wordt, als hierover al te vrijpostig wordt gepraat, zo wel afgedwaald van de institutionele taak van een officier van justitie – het streven naar een veroordeling voor in strafrechtelijke zin onoorbaar gedrag – naar het uitspreken van een subjectief oordeel over iemands karakter.

Voor wat betreft het tweede – de onschuldpresumptie – valt op dat deze in de voorlichtingspraktijk amper een rol van betekenis lijkt te spelen. De gangbare interpretatie van dit beginsel houdt, voor zover in dit verband relevant, in dat het Openbaar Ministerie zich dient te onthouden van in strafrechtelijke zin kwalificerende uitlatingen over de schuld van een verdachte.[472] In de literatuur is veelvuldig kritiek geuit op de wijze waarop het OM zich van die taak zou kwijten.[473] Om die reden is het al opmerkelijk dat in de Aanwijzing voorlichting geen enkele aandacht aan dit beginsel wordt besteed.[474] Om die reden was het niet verrassend dat in het observatieonderzoek inderdaad niet bleek dat men zich van dit uitgangspunt bewust is. Opnieuw speelt de gedachte dat alles wat ter zitting is voorgevallen 'openbaar' is hierbij een rol: de voorlichting leidt hieruit af dat alles wat in het requisitoir is uitgesproken buiten de zittingszaal met vergelijkbare stelligheid mag worden herhaald. Daar komt bij dat voorlichters in de loop van het onderzoek aangaven dat zij vanuit publicitair oogpunt het requisitoir *het* moment vinden waarop het OM naar buiten moet treden met zijn kant van het verhaal: het benadrukken van de schuld van een verdachte is dus iets dat het OM juist bij voorkeur *voor* de uitspraak doet.[475]

Toch is het te kort door de bocht om te stellen dat het OM de onschuldpresumptie in het geheel uit het oog heeft verloren. In ieder persbericht

---

471 Zie voor een voorbeeld de vorige paragraaf (§ 8.11.6.).

472 Zie bijvoorbeeld Corstens/ Borgers en Kooijmans 2018, p. 51.

473 Stevens 2010; Bemelmans 2018a, p. 408-410.

474 Anders dan in een van de voorlopers van de Aanwijzing voorlichting staat ook nergens dat het OM in publieke uitlatingen voorafgaand aan het rechterlijk oordeel steeds dient te benadrukken dat nog slechts sprake is van een verdenking of verdachte. Zie daarover § 8.3. En zie hierover kritisch Bemelmans 2018a, p. 403.

475 Ook speelt een rol dat vanuit het Parket-Generaal ter zake geen eenduidige instructies worden gegeven. Zie § 8.9.5.

is wel ergens een zin(snede) verwerkt waaruit de zorgvuldige lezer kan opmaken dat het hier gaat om de mening van het OM en niet om een feitenvaststelling. Op andere platformen – waaronder *Twitter* – gebeurt dit niet altijd, maar ook hiervoor geldt dat, ook wanneer in een *tweet* op zichzelf beschouwd al wel op de schuld van een verdachte wordt vooruitgelopen, hierin altijd wel een link staat naar een persbericht waaruit wel kan worden opgemaakt dat het hier nog om een voorlopig oordeel gaat. In de loop van dit onderzoek bleken persvoorlichters en (pers)officieren bovendien, op een enkele *slip of the tongue* na,[476] over het algemeen goed te slagen in het niet zonder enig voorbehoud uitspreken van een schuldoordeel. Wie genoegen neemt met een binaire opvatting van de onschuldpresumptie – die dan zou inhouden dat een ongeclausuleerd oordeel over de schuld over de schreef is en een in enige mate van een voorbehoud voorziene uitspraak binnen de grenzen van het betamelijke valt – zal de voorlichtingspraktijk daarom op weinig fouten weten te betrappen. Zo beschouwd, vond het soms wel geschetste beeld dat het OM de onschuldpresumptie op grote schaal aan de laars zou lappen geen bevestiging in het onderzoek.[477]

De vraag die in dit verband relevanter lijkt, is of zo'n binaire opvatting afdoende is. Zeker door de populariserende, vlotte schrijfstijl die binnen het OM aan een opmars bezig is, raken voorbehouden over de schuld soms wel heel erg op de achtergrond. Wanneer de titel van een persbericht 'Vrouw drogeert en besteelt haar tindermatch' luidt, in het persbericht vervolgens enkele formuleringen staan als 'ze deed de pillen in zijn bier toen het slachtoffer even naar het toilet was' – als ware het voldongen feiten – en de lezer pas achttien zinnen verderop voor het eerst de zinsnede 'volgens de officier van justitie (…)', te lezen krijgt,[478] rijst de vraag of zo'n achterafzin al het voorgaande remedieert, of dat niet veeleer lippendienst aan de onschuldpresumptie wordt bewezen op een moment dat het kwaad al is geschied. En als geoordeeld wordt dat dit laatste het geval is, rijst de vraag hoe vaak en hoe intensief benadrukking van onschuld dan wel moet plaatsvinden wanneer het OM voorafgaand aan de einduitspraak, bijvoorbeeld na het requisitoir, ook buiten de zittingszaal iets over de zaak zegt. Meer in het algemeen kan de vraag worden gesteld in hoeverre gezwollen taalgebruik zich verhoudt tot de onschuldpresumptie (of dat de grens juist getrokken moet worden bij strafrechtelijk kwalificerende termen). In een tijd waarin binnen het OM veel wordt nagedacht over vlotte penvoering en voor het publiek leesbare persberichten, zou verwacht mogen worden dat men ook nadenkt over hoe hierbij de balans bewaakt kan worden. De manier waarop het nu vaak gaat, die erop neerkomt dat de geïnteresseerde lezer pas na vele zinnen te hebben gelezen, of na het doorklikken op een link, op een punt

476 Veldnota 119.
477 Vgl. bijvoorbeeld Winkels 2019.
478 Zie eerder over het persbericht waar hiernaar verwezen wordt in § 8.4.

komt waar wel een voorbehoud over de schuld wordt gemaakt, is in elk geval niet doordacht.[479]

*Toetsing in de focusgroepen*

In de focusgroepen is het voorgaande getoetst door eerst te vragen wat er nu in de loop van een strafproces allemaal *niet* gezegd mag worden. In dit verband is ook de vraag opgeworpen in hoeverre het nu zo is dat alles wat ter zitting gebeurt in beginsel openbaar is. Omdat noch in de eerste, noch in de tweede focusgroep spontaan de onschuldpresumptie ter tafel kwam – hetgeen op zichzelf al als bevestiging kan worden opgevat van de geringe betekenis van dit beginsel in de praktijk – is in de tweede focusgroep met enig aandringen gevraagd hoe persvoorlichters hierover denken.

Het eerste onderwerp leidde niet tot veel (nieuwe) informatie. Ten aanzien van persoonsgegevens gaven persvoorlichters aan rekkelijker te worden naarmate de druk van de media oploopt. Het gaat dan met name om de fase van het voorbereidend onderzoek. Persvoorlichters lieten hier opnieuw blijken liever een 'rechts' dan een 'links' geluid te laten horen, omdat ze veronderstelden dat dit beter zou vallen bij het publiek. In dit verband brachten zij zelf de nationaliteit van de verdachte ter sprake als voorbeeld.

A: 'Wij worden ook steeds makkelijker met nationaliteit [van een aangehouden verdachte, LN].'
B: 'Wij doen dat zelden.'
A: 'Wij doen dat met alle Roemenen. Als dat Roemeense zakkenrollers zijn. Dat wordt gewoon gemeld hoor.'
C: 'Dit is nu ook iets waarbij ik denk: PaG! Zeg het eens, hoe doen we dit nou? (…) Dit is dus iets, daar is helemaal geen landelijk beleid over en iedereen maakt zijn eigen afweging (…)
A: 'Tien jaar geleden waren we wat dit betreft veel netter dan nu.'
LN: 'Was dat vroeger echt anders?'
A: 'Ik denk dat dat vroeger strakker was. Nu doen we dat sneller.'
C: 'De angst ook om voor linkse hond uitgemaakt te worden.'
B: (schertsend) 'Voor *politiek correct*?'
C: 'Nou ja ik weet niet maar het speelt wel mee. Je hoort de stemmetjes wel.'
B: 'Melden jullie het dan als het asielzoekers zijn?
C: 'In principe melden wij het niet.'
B: '*In principe* melden wij dat [ook, LN] niet. Maar je merkt toch dat het onder druk van bestuur en media gaat schuiven.'[480]

479 Slechts eenmaal werd door een persofficier de vraag opgeworpen of een kritisch artikel, verschenen op het *NJB*-blog (Winkels 2019), niet aanleiding zou moeten geven het over de onschuldpresumptie te hebben. Veldnota 199. De enige keer dat in het onderzoek een persvoorlichter het woord 'onschuldpresumptie' noemde, deed zijn intonatie en gezichtsuitdrukking vermoeden dat hij dacht hier met iets koeterwaals van doen te hebben. Veldnota 202.

480 Focusgroep 2.

In dit verband gaven persvoorlichters bijvoorbeeld ook aan er blij mee te zijn als informatie over iemands nationaliteit al eerder uitlekt – bijvoorbeeld in het geval een verdachte asielzoeker is – zodat zij zich niet meer hoeven af te vragen of zij de nationaliteit wel of niet bekend zullen maken.[481]

Het voorleggen van de vraag of alles wat ter zitting voorvalt openbaar is, leidde evenmin tot nieuwe inzichten. Dat alle 'spreekteksten' aan journalisten nagestuurd mogen worden, werd niet betwist. Wel ontstond enige discussie ten aanzien van andere stukken. Zo gaf een persvoorlichter aan ook wel eens een filmpje te hebben verstrekt dat ter zitting was getoond.[482] Over de vraag of dit toelaatbaar was verschilden de meningen, waardoor het beeld bleef hangen dat iedereen dit op zijn eigen manier deed. In de eerste focusgroep tekende zich een consensus af dat de 'persoonlijke omstandigheden' van een verdachte niet actief na afloop van de zitting aan de media worden meegedeeld. Maar nadat zij werden geconfronteerd met een voorbeeld uit het observatieonderzoek waarin dit wel was gebeurd, werd toegegeven dat dit onder 'bijzondere omstandigheden' toch gebeurde.

De onschuldpresumptie werd, als gezegd, noch in de eerste noch in de tweede focusgroep door de persvoorlichters zelf ter sprake gebracht. In de tweede focusgroep zijn daarom meer gerichte vragen gesteld.

LN: 'Wat vinden jullie van die kritiek die in het *NJB*-artikel stond?'
A: 'Ja dat is een beetje hoe strikt-juridisch sta je in voorlichting. Of vind je draagvlak en vertrouwen ook belangrijk. Dat is natuurlijk de afweging. Dáár ['draagvlak en vertrouwen', LN] doe je het voor, uiteindelijk…'
B: 'Ja. Wij zitten er middenin. In onze rol. Wij moeten natuurlijk uitleggen.'
LN: 'Als ik jullie stukken lees, staat er eigenlijk altijd wel ergens in: het is een eis.'
ABC: 'Ja precies.'
A: 'Het is een verdachte, het is een eis…'
LN: 'Ik kan me voorstellen dat er discussie mogelijk is over welke toon sla je aan over een verdachte.'
A: 'Ja…'
(stilte)
LN: 'Maar dan is mijn vraag: hebben jullie daar een zekere grens in?'
B: 'Ja. Wij proberen het gewoon heel netjes. Ook richting verdachten. Heel netjes te zijn, zeg maar. Dus de toon, ik zou niet weten wat je…
LN: 'Jullie zijn niet alleen maar netjes.'

481 Focusgroep 2. Op de vraag of het dan niet erg verleidelijk was dit zelf *off the record* te laten vallen, reageerden de persvoorlichters afwijzend – maar of dit echt nooit voorkomt kan natuurlijk niet worden gecontroleerd.

482 Focusgroep 1. Dit zou een filmpje hebben betroffen waarop geen mensen waren te zien, maar wel 'gigantisch hard werd gereden' Het OM verstrekt natuurlijk wel vaker filmpjes in het kader van opsporingsberichtgeving, of wanneer het meewerkt aan mediaproducties. In zulke gevallen worden daarover beperkende afspraken gemaakt: zo moeten filmpjes die voor een opsporingsdoel worden verstrekt, na aanhouding van de verdachte worden verwijderd. Het verstrekken van filmpjes met een voorlichtingsdoel is, zeker tijdens een strafzaak, uitzonderlijk.

A: 'Nee maar de ernst van het delict…'
(stilte)
A: 'Die kan natuurlijk best belastend zijn voor iemand die nog maar verdachte is.'
B: 'Ik bedoel: we gaan niet zwart maken, we proberen gewoon heel feitelijk de verdenking te melden. En zo respectvol mogelijk, ofzo, naar alle partijen.'
A: 'Ergens ben ik het met je eens, maar soms heb je ook wel de neiging om te laten zien hoe gruwelijk het was, en hoe verschrikkelijk en hoe verwerpelijk…'
B: 'Maar dat zit direct al in de verdenking.'
A: 'En dat schuif je dan wel al gelijk in de schoenen van die verdachte… Ik zit even te denken hoor, waar kan je het zelf… [anders doen, LN].' [483]

Al met al bevestigde deze focusgroep vooral het beeld uit de eerste fase van het onderzoek. Het perspectief van de persoonsgegevens beperkt de omvang van de voorlichting maar in beperkte mate. In de eerste plaats omdat het uitgangspunt dat persoonsgegevens niet mogen worden verstrekt op verschillende manieren wordt gerelativeerd. Ook blijkt de betekenis van de onschuldpresumptie niet werkelijk doordacht. Anders dan een gewoonteregel – die inhoudt dat ergens het woord 'verdachte' of 'eis' moet vallen – leeft er geen duidelijk beeld over welke toon in de voorlichting over een verdachte mag worden aangeslagen, met als gevolg dat geregeld in dermate bloemrijke bewoordingen op de schuld van een verdachte wordt vooruitgelopen dat de lezer achter die bloemen amper nog een vermoeden van onschuld zal zien.

## 8.12 Conclusie

In dit hoofdstuk is het empirisch onderzoek naar de voorlichtingspraktijk van het OM besproken. Wanneer de belangrijkste beeldbepalende kenmerken naast elkaar worden gezet, komt het volgende beeld naar voren. Het OM heeft besloten voorlichtingsafdelingen op te tuigen die het moeten beschermen tegen de woelige wateren van de mediabelangstelling. Zij zijn aan het werk gegaan en hebben voor zichzelf speelruimte gecreëerd door rondom strafprocedures uiterwaarden aan te leggen die moeten voorkomen dat zij door mediabelangstelling worden overspoeld. Allereerst door de scherpe grenzen aan wanneer openbaarheid kan worden betracht, te versoepelen. Zowel in het voorbereidend onderzoek, waar geen enkele openbaarheid het traditionele uitgangspunt was,[484] als tijdens het onderzoek ter terechtzitting bestaat nu in de praktijk enige manoeuvreerruimte. Binnen deze nieuwe ruimte zet het OM een instrumentarium in waarmee het mediaberichtgeving kan dresseren. Afhankelijkheidsrelaties met jour-

483 Focusgroep 2.
484 Waarbij moet worden aangetekend dat deze traditionele grenzen al waren verzacht door de inwerkingtreding van de WOB, zie § 8.2.

nalisten en gecontroleerde primeurjournalistiek dienen dit doel: het zijn de waterwerken die het OM nodig heeft om regie te voeren. Zij voorkomen bovendien dat de journalistiek haar eigen gang gaat en bieden de basis voor een goede verstandhouding.

Deze praktijk lijkt te werken. Mediabelangstelling is inderdaad woelig. De één-op-één-contacten en de goede verstandhouding met journalisten bieden het OM in de praktijk de mogelijkheid zich hiertegen te beschutten: ze scheppen de gelegenheid zich op berichtgeving voor te bereiden en de inhoud van die berichtgeving waar mogelijk te controleren. De armslag die de persvoorlichters hebben, geeft hen bovendien de ruimte om tendentieuze berichtgeving te ontmoedigen. Door journalisten die zich hieraan bezondigen niet ter wille te zijn en andere wel wordt golfslag in de mediaberichtgeving tegengegaan. Het OM heeft al met al zo een antwoord gevonden op een dynamiek ten aanzien waarvan – zoals de geschiedenis van voor het open voorlichtingsbeleid heeft laten zien – geen gemakkelijke antwoorden te vinden zijn.

Dit laat onverlet dat met het aanleggen van uiterwaarden wel gebieden worden prijsgegeven waarop zich ook andere dingen van waarde bevonden. Om die reden is van belang steeds geïnformeerd af te wegen wat gewonnen en wat verloren wordt. Het empirisch onderzoek heeft in kaart gebracht welke verliezen in de praktijk worden geleden. Een realistisch discours over misdaad en straf wordt bijvoorbeeld soms het kind van de rekening – wanneer bepaalde vormen van criminaliteit worden uitvergroot of de waarde van repressie overmatig wordt geaccentueerd. Ook de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen raakt soms in de knel, met name ten gevolge van digitale informatieverstrekking en een beperkt perspectief op de bescherming hiervan – gericht op persoonsgegevens in plaats van op een integrale benadering van grondrechten. Van belang is in dit verband ook de verdrukking van de onschuldpresumptie, ten gevolge van een weinig doordachte praktijk over wanneer en op welke toon voorlichting mag plaatsvinden.

Voor deze verliezen geldt dat sommige beter te rechtvaardigen vallen dan andere. De balans hiervan zal worden opgemaakt bij het toetsen van de praktijk aan het beoordelingskader.

## 8.13 Naschrift: ontwikkelingen na het empirisch onderzoek

Al tijdens de looptijd van het empirisch onderzoek viel op dat er in een aan het onderzoeksgebied aanpalend voorlichtingsdomein het nodige aan de hand was. Onder voorlichters en op het Parket-Generaal werd geregeld gesproken over een vorm van voorlichting waar dit onderzoek niet op was gericht: voorlichting zonder actualiteitswaarde, waarin op (lang geleden) afgesloten strafzaken werd teruggeblikt. Voorbeelden hiervan waren het programma *De Meldkamer*, waarin beelden uit de politiepraktijk werden getoond, en het programma *Misdaadcollege*, waarin elke aflevering werd

teruggeblikt op een lang geleden afgesloten strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast werkte het OM nog mee aan diverse documentaires, boeken en (lokale) televisieprogramma's waarin journalisten een kijkje in de keuken kregen en waarvan eveneens het idee was dat die (ruim) na afronding van de strafzaak gepubliceerd zouden worden. Hoewel voor al deze vormen van voorlichting gold dat zij, juist omdat zij geen actualiteitswaarde hadden, buiten het bestek van dit onderzoek vielen,[485] viel toch op dat het juist deze activiteiten waren die binnen het OM tot beroering leidden. Het was duidelijk dat op het OM het idee leefde dat men juist bij dit type voorlichting – achteraf bezien – een aantal keer te ver was gegaan. Sterker nog: het OM kreeg een aantal keer te maken met stevige kritiek op de manier waarop men aan dit soort mediaproducties had meegewerkt – en deze kritiek resoneerde ook intern.

Zo was er een uitzending van het programma *De Monitor*, waarin de praktijken in het programma *De Meldkamer* kritisch werden beschouwd omdat hierin veelvuldig de hand zou worden gelicht met de eigen beleidsregels. Zo zou in woningen zijn gefilmd, informatie uit dossiers in de uitzendingen zijn terechtgekomen en zouden verdachten onvoldoende onherkenbaar zijn gemaakt. Vervelender was misschien nog dat het OM in drie andere projecten – twee documentaires en een boek – waarin journalisten toestemming hadden gekregen voor het meekijken met een opsporingsonderzoek, uiteindelijk in conflict raakte met de nabestaanden van het slachtoffer respectievelijk de verdachten. Tweemaal zelfs in de rechtszaal.[486] Deze affaires vervulden het OM met enige schaamte en leidden tijdens de looptijd van het onderzoek al tot kritische reflectie op, en het aan het aan banden leggen van, vormen van *embedded* journalistiek.[487] Onder persvoorlichters bracht dit dan weer een zekere verkramping teweeg: sommigen zeiden het gevoel te hebben dat niets meer mocht.

Intussen speelden ook nog andere veranderingen. De Wbp werd vervangen door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)[488] en op het *NJB-blog* verscheen een zeer kritisch artikel over de voorlichtingspraktijk van het OM,[489] dat op alle parketten waar in het kader van dit onderzoek empirisch onderzoek is verricht een gespreksthema werd.[490] Al deze factoren hadden uiteindelijk invloed op een nieuwe Aanwijzing

485 Zie § 8.1.

486 Zie voor de eerste Rb. Den Haag 22 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:14054. Zie voor de tweede Rb Den Haag 9 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10395 (voor de civiele zaak waarin het uitzenden van een documentaire werd verboden) en Rb Rotterdam 23 juli 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:6587 (voor de strafzaak waarin een en ander uiteindelijk leidde tot niet-ontvankelijkheid).

487 Veldnota 181 en 199. Al met al lijkt sprake van een pendulebeweging. In 2006 werd immers nog gepleit voor meer *embedded* journalistiek (zie Klerks 2006), iets dat in de jaren daarna inderdaad haar beslag heeft gekregen (aldus Klerks 2018).

488 Verordening (EU) 679.2016.

489 Winkels 2019.

490 Daarmee is bepaald niet gezegd dat dit steeds op instemming kon rekenen.

voorlichting,[491] die een klein jaar na afronding van het empirisch onderzoek, in september 2020, het licht zag.[492] In deze Aanwijzing staan enkele veranderingen die – indien zij ook zouden leiden tot een verandering van de praktijk – van betekenis zouden kunnen zijn voor het onderwerp van dit onderzoek. Van belang is bijvoorbeeld dat de onschuldpresumptie in de nieuwe aanwijzing terugkeert als relevant gezichtspunt waarmee bij de voorlichting rekening moet worden gehouden.[493] Ook staan in de nieuwe aanwijzing passages over het beschermen van de persoonlijke levenssfeer.[494] Belangrijk is vooral, althans in theorie, dat de nieuwe aanwijzing in de sleutel is gezet van een belangenafweging tussen artikel 6 (openbaarheid van rechtspleging) en 10 (vrijheid van meningsuiting) EVRM enerzijds en artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet (eerbiediging persoonlijke levenssfeer) anderzijds. Ten opzichte van de Aanwijzing voorlichting uit 2012 valt dus op dat hier een meer integrale benadering van de rechten van betrokkenen voorop wordt gesteld.[495] Daarnaast kent de nieuwe aanwijzing voor het eerst een – restrictief geformuleerde – paragraaf over het meewerken aan 'mediaproducties'[496], hetgeen gelet op de hierboven uiteengezette voorgeschiedenis niet verwonderlijk is. Niettemin blijven er in de nieuwe Aanwijzing voorlichting ook enkele zaken onveranderd. Zo schrijft ze nog altijd geen zakelijke toonzetting voor (en keert het *spindoctoring*-verbod evenmin terug) en wordt ook het moment waarop voorlichting dient plaats te vinden nog steeds niet uitgewerkt.

Al met al is met deze nieuwe Aanwijzing voorlichting zonder meer sprake van een wezenlijke verandering, althans op papier. Wat dit voor de praktijk zal betekenen is op het moment van afronding van dit onderzoek nog de vraag. Het empirisch onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de Aanwijzing voorlichting in de dagelijkse praktijk geen grote rol speelt – het kwam tijdens het onderzoek bijvoorbeeld geen enkele keer voor dat deze er door persvoorlichters nog eens op werd nageslagen. Bovendien stonden ook in de oude aanwijzing al de nodige normen waar men in de praktijk soepel mee omsprong. Zo bezien moet van een wijziging op papier alléén misschien niet te veel worden verwacht. Bepalend is de omgang met dit papier in de praktijk. Wel lijkt duidelijk dat de windrichting weer iets is gekeerd – zeker waar het gaat om grote mediaproducties. Of de meer restrictieve koers ook zal doorwerken in de voorlichting over lopende strafzaken, kan op basis van dit onderzoek niet worden voorspeld.

491 *Stcrt.* 2020, 44879.

492 Op een bijgewoond overleg op het Parket-Generaal werden voorgaande twee ontwikkelingen – het tumult omtrent 'mediaproducties' en het betreffende NJB-artikel – ook nadrukkelijk genoemd als zaken die in de nieuw te schrijven Aanwijzing (waar toen nog aan werd gewerkt) zouden moeten worden meegenomen. Veldnota 199.

493 *Stcrt.* 2020, 44879, p. 2.

494 *Stcrt.* 2020, 44879, p. 2.

495 In de Aanwijzing voorlichting uit 2012 staat immers de notie van 'persoonsgegevens' voorop, zie § 8.3 en § 8.11.7.

496 *Stcrt.* 2020, 44879, p. 5-6.

# 9 Tweede gevalstudie: de straftoemetingsdialoog

## 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de tweede gevalstudie besproken. Deze gevalstudie is gericht op de burgerraadplegingen die het OM organiseert voorafgaand aan de totstandkoming van nieuwe of te vernieuwen strafvorderingsrichtlijnen. In de praktijk gaan deze raadplegingen niet over strafvorderingsbeleid in brede zin, maar uitsluitend over de straftoemetingsrichtsnoeren die het OM in de diverse strafvorderingsrichtlijnen heeft opgenomen. Deze raadplegingen zijn in het meerjarenplan *Perspectief op 2010* met enige tamtam aangekondigd en in de jaren daarna geïnstitutionaliseerd. Zij zijn tot op heden echter nog geen onderwerp van wetenschappelijke studie geweest. Hieronder wordt eerst onderzocht wat op basis van de beperkte literatuur wel al bekend is over de burgerraadplegingen van het OM en welke verwachtingen op basis daarvan kunnen worden geformuleerd (§ 9.2). Voortbouwend hierop wordt de methodologie voor het empirisch onderzoek uiteengezet en verantwoord (§ 9.3). In de paragrafen daarna (§ 9.4 – 9.6) komen de bevindingen van dat onderzoek aan de orde. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt alles in samenhang besproken (§ 9.7)

## 9.2 De aanloop naar en achtergrond van de straftoemetingsdialoog

Het is moeilijk om te bepalen hoe bijzonder en belangrijk het OM het beginnen met burgerraadplegingen zelf precies vond. Enerzijds is er de retoriek van het vijfjarenplan *Perspectief op 2010*, waarin het vinden van 'verbinding met de samenleving' de voornaamste beleidsdoelstelling is.[1] Het organiseren van 'een steekproef onder de bevolking' wordt in dit document genoemd als één van de twee pijlers onder dit project,[2] hetgeen de aankomende burgerraadplegingen de allure van een wezenlijke beleidsverandering geeft. Een latere publicatie, waarin ook wordt aangekondigd dat nieuw te organiseren *burgerfora* de 'blikvanger' van de raadplegingen zullen worden, suggereert ook nog dat sprake is van een aanmerkelijke verande-

1 Zie over dit document § 8.1 en eerder in § 2.2.

2 OM 2006, p. 22. De andere pijler is de intensievere voorlichting, zie daarover het vorige hoofdstuk.

ring.[3] In deze stukken lijken de burgerraadplegingen dus het vlaggenschip van een nieuwe koers – waarbij het roer om moet en de steven op de burger gericht – met de voorgenomen burgerfora als fonkelend boegbeeld.

Op andere momenten lijkt het belang van de burgerraadplegingen veel minder groot. Zo wordt in andere publicaties vooropgesteld dat het in 2006 bestaande richtlijnenstelsel nu eenmaal aan vervanging toe was, om redenen die als zodanig weinig te maken hadden met een gebrek aan lekeninbreng.[4] Ingegeven door de wens dat de nieuwe richtlijnen meer gezag zouden hebben dan de oude, besloot men – naast allerlei interne overleggen – ook bij de burger het licht op te steken.[5] Binnen deze gedachtegang zijn burgerraadplegingen dus geen doel op zich, maar slechts één van de middelen tot. Dit alles paste overigens in een tijd waarin in wetenschap en praktijk toch al veel over de straftoemeting werd nagedacht.[6] Hoewel het belang dat het OM aan burgerraadplegingen hecht dus niet gemakkelijk kan worden bepaald, verklaart het bijeenkomen van een verouderd richtlijnenapparaat en de ambitie verbinding met de samenleving te zoeken, wel waarom de behoefte aan dialoog met het publiek zich juist aan de strafvorderingsrichtlijnen hechtte.

De onduidelijkheid over het doel van de burgerraadplegingen had ook zijn weerslag op de wijze waarop het voornemen in de literatuur werd ontvangen. Knigge en Lensing lazen in de plannen van het OM een bereidwilligheid om burgers directe, niet in enige mate gecorrigeerde beslissingsmacht over het strafvorderingsbeleid te gunnen. Op basis van deze interpretatie verweten zij het OM dat het zich aan populisme zou bezondigen en zijn eigen (politieke) onafhankelijkheid zou verkwanselen.[7] Groenhuijsen las in de voorstellen een minder drastische breuk met het verleden, maar verwachtte tegelijkertijd weinig heil van de burgerraadplegingen.

---

3 Brouwer 2007b, p. 16.

4 Het OM-beleid scharnierde in 2010 rond het computerprogramma *BOS/Polaris*, een systeem waarin alle strafvorderingsrichtlijnen waren opgenomen en met behulp waarvan afdoeningsbeslissingen als ware het een rekenmachine werden voorgerekend. *BOS/Polaris* werd om meerdere redenen verouderd geacht. Ten eerste waren officieren van justitie er ontevreden over, ten tweede was het systeem niet geschikt voor de strafbeschikking en ten derde was nieuwe software op komst (GPS), zie Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 6.

5 Lindeman 2017, p. 73-74.

6 Zo verschenen drie proefschriften over die thematiek (Duker 2003; Schuyt 2010; Schoep 2008) en werd ook binnen de strafrechtspraak nagedacht over de straftoemeting. Binnen het Landelijk Overleg van Voorzitters van Strafsectoren van de rechtbanken en gerechtshoven (LOVS) is in die tijd ook een vorm van burgerraadpleging overwogen, als inspiratiebron voor de eigen oriëntatiepunten voor de straftoemeting. Zie Beaujean 2007, p. 13. Uiteindelijk is dit idee door het LOVS van de hand gewezen, zie Lensing 2010, p. 47.

7 Knigge (2006, p. 236), stelde dat uit de voornemens bleek dat het OM bereid was zich 'direct, zonder tussenkomst van de politiek, afhankelijk te maken van de publieke opinie', en duidde dit als populistisch. Lensing (2007, p. 5), sloot zich bij hem aan en las in de voornemens dat het OM 'bij voorbaat' verklaarde zich te zullen 'conformeren aan het strafniveau van de publieke opinie.'

De 'nogal moeilijke vragen' die hierbij ter sprake gebracht zouden moeten worden, leken hem voor gewone burgers te hoog gegrepen.[8] Bovendien vroeg hij zich af wat het OM zou doen indien de 'adviezen' van burgers zouden afwijken van de eigen inzichten. Hij zag zelf maar twee mogelijkheden: ofwel het volgen van de burgers, hetgeen volgens hem gevaarlijk dicht bij 'populisme' in de buurt zou komen, ofwel het 'consequent niets doen', hetgeen de burgerraadplegingen wat hem betreft het karakter zouden geven van een schijnvertoning.[9]

Toenmalig Collegevoorzitter Brouwer verdedigde hierop het voornemen.[10] Hij wierp zijn critici tegen dat zij er onterecht van zouden zijn uitgegaan dat het OM de uitkomsten van de burgerraadplegingen ofwel onverkort zou overnemen ofwel er consequent niets mee zou doen, terwijl geen van beide de bedoeling was. De mening van de bevraagde burgers zou volgens hem wel van invloed *kunnen* zijn op het strafvorderingsbeleid, maar tegelijk zou dit beleid 'geenszins exclusief door die burgers bepaald worden.'[11] Echt duidelijk werd het er zo niet op. Aan het eind van deze kortstondige polemiek was nog bepaald niet duidelijk welke invloed van deze burgerraadplegingen nu *wel* verwacht moest worden.

In 2007 werd wel duidelijk dat het OM het Verwey-Jonker-instituut in de arm had genomen als kwartiermaker.[12] In een in 2008 gepubliceerd onderzoek geeft dit instituut aan van het OM twee opdrachten te hebben meegekregen. Ten eerste moest het onderzoeken hoe burgers het bestaande stelsel van strafvordering zouden waarderen. Ten tweede moest het een 'visie' ontwikkelen op hoe burgerraadplegingen in de toekomst zouden kunnen worden georganiseerd.[13] In de publicatie uit 2008, in de ondertitel als 'tussenrapportage' bestempeld, valt echter slechts een uitgewerkt antwoord op die eerste vraag te vinden. De belangrijkste conclusie was dat burgers in grote lijnen tevreden zouden zijn met het bestaande stelsel.[14] Wel wordt in de loop van de tekst op een aantal onderdelen gewezen waar burgers kritisch op waren. Zo zouden zij de toen geldende strafverdubbeling voor het mishandelen van een 'agent' disproportioneel vinden, terwijl de toen geldende verhoging voor een discriminatoir motief bij vernieling (van 25 procent) als te laag werd beoordeeld.[15] De methoden van onderzoek

8 Groenhuijsen 2007a, p. 110.
9 Groenhuijsen 2007a, p. 111.
10 Zie Brouwer 2007a, 2007b.
11 Brouwer 2007b, p. 17.
12 Brouwer 2007b, p. 16.
13 Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 9.
14 Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 41-42. Aangetekend moet worden dat voor dit onderzoek slechts vijf strafvorderingsrichtlijnen aan burgers zijn voorgelegd.
15 Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008, resp. p. 22 en p. 30. In het *Jaarbericht 2008,* p. 7, maakt het OM ook melding van deze bevindingen en spreekt het als 'voornemen' uit om de factor 'discriminatoire aspecten' in *BOS/Polaris* te verhogen.

– een enquête en vijf focusgroepen – wordt in deze publicatie overigens niet geproblematiseerd.[16]

Voor de tweede vraag – het ontwikkelen van een visie op toekomstige burgerpanels – wordt in deze publicatie slechts een 'voorzet' gedaan.[17] Zo wordt een vorm voor de burgerpanels geadviseerd met minimaal acht en maximaal 'twaalf à vijftien' deelnemers.[18] Ook wordt het OM geadviseerd nog eens 'goed te doordenken wat met dit soort ontmoetingen wordt beoogd'.[19] De onderzoekers zien twee doelen waartussen het OM een keuze zal moeten maken. Ofwel het *consulteren* van burgers, dus raadpleging van burgers met het doel hun opvattingen later te verwerken in beleid, ofwel het *informeren* van burgers, door de bijeenkomsten vooral te gebruiken voor voorlichting. Afhankelijk van welk doel zou worden verkozen, raadt het instituut een andere opzet aan. Zo wordt voor het consulteren aanwezigheid van OM-medewerkers afgeraden, omdat burgers zich door de aanwezigheid van een 'gezaghebbende instantie (…) minder vrij kunnen voelen'.[20] Wanneer echter een voorlichtingsdoel zou worden nagestreefd, ligt aanwezigheid van OM-medewerkers natuurlijk weer wel voor de hand.[21] Tot slot bevat het onderzoek enkele adviezen over hoe de 'representativiteit' van de burgerraadplegingen gerealiseerd kan worden: hiervoor wordt een combinatie van fysieke panels met internetenquêtes aanbevolen.

Hoewel de studie van het Verwey-Jonker-instituut uit 2008 slechts een tussenrapportage betrof, valt van een vervolg in de gepubliceerde literatuur niets te vinden. Daardoor is het ontwikkelen van een visie op het houden van burgerfora bij een 'voorzet' gebleven. Toch is het OM vanaf 2010 – zo blijkt uit andere publicaties – wel met burgerraadplegingen begonnen. Hierbij was een centrale rol weggelegd voor een in 2009 ingestelde 'Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen' (LCS).[22] In de enige publicatie van na 2009 wordt door een lid van de LCS kort geschetst hoe de praktijk er ongeveer uit is gaan zien.[23] Op dat moment (2013) zouden jaarlijks zo'n 'zes à acht' burgerfora worden gehouden, waarop gemiddeld 25 burgers aanwezig waren.[24] Als belangrijkste tekortkoming wordt in deze publicatie de 'representativiteit' genoemd: er zouden vooral 'blanke 40-plussers' op de fora afkomen.[25] Over de invloed van de burgerfora blijft de publicatie

16 Zie p. 9-16. Dat methodologische keuzes wel relevant zijn is in hoofdstuk 4 (i.h.b. § 4.9.1) uitgebreid besproken.
17 Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 11.
18 Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 58.
19 Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 59.
20 Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 59.
21 Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 59. De onderzoekers baseren dit op hun ervaringen met vijf focusgroepen die zij zelf hebben gehouden. Hierbij waren deels wel en deels niet OM-medewerkers aanwezig.
22 De Meijer en Simmelink 2014, p. 240-241; Bröring e.a. 2012, p. 95.
23 Zie Nooteboom 2013.
24 Nooteboom 2013, p. 23. Lünnemann (2013, p. 21) is in een reactie kritisch op dit aantal, omdat het veel meer is dan het Verwey Jonker-instituut had aanbevolen (8-15).
25 Nooteboom 2013, p. 23.

mistig: 'de invloed die de resultaten van de burgerfora hebben op de totstandkoming van OM-richtlijnen is zeker zichtbaar (…) maar tegelijk beperkt.' De resultaten zijn namelijk onderdeel van 'een breder palet aan overwegingen.'[26] Ten slotte maakt de auteur gewag van nieuwe initiatieven voor burgerraadpleging. Zo zou inmiddels zijn gestart met internetenquêtes (met 'veelbelovende' resultaten tot gevolg), had in 2012 een jongerenproject ('misdaadpraat') plaatsgevonden en zou in 2013 een app 'gelanceerd' worden.[27]

Hoewel de concrete informatie over wat er nu precies aan burgerraadpleging plaatsvond – en wat hiervan de invloed was – dus niet overhoudt, kregen de burgerfora van het OM in 2012 wel enige lof toegezwaaid door de WRR. De raad noemde de burgerfora van het OM als (lichtend) voorbeeld van een bij de tijd passende verhouding tussen burgers en beleidsmakers.[28]

## 9.3 Methodologische verantwoording

Bij aanvang van het empirisch onderzoek is allereerst gekozen voor de methode van de gevalstudie. Dit om dezelfde redenen als in het vorige hoofdstuk, ten aanzien van de eerste gevalstudie, zijn besproken.[29] Deze methode laat in beginsel ruimte voor veel verschillende technieken. In dit onderzoek bleek het ook nodig – doordat tijdens de uitvoering van het empirisch onderzoek veel veranderde in de wijze waarop het OM de burgerraadplegingen organiseerde – de gehanteerde technieken gaandeweg bij te stellen. Terugkijkend kan het onderzoek worden onderverdeeld in vier fasen. Deze worden hieronder achtereenvolgens besproken.

### 9.3.1 Eerste fase: oriëntatie

Omdat bij aanvang van dit onderzoek niet meer bekend was over de vormgeving en invloed van de burgerraadplegingen dan in de vorige paragraaf is besproken, zijn in de eerste fase van het empirisch onderzoek, die liep van 1 januari 2018 tot 4 juli 2018, oriënterende gesprekken gevoerd op het OM. Hierbij waren de toenmalig voorzitter van de LCS, de secretaris van de LCS en een lid van de LCS die zich in het bijzonder bezighield met het analyseren van empirische data aanwezig. Naast deze oriënterende gesprekken is, bij wijze van pilotstudie. observatieonderzoek uitgevoerd bij een burgerforum in Maastricht op 24 mei 2018. In de dagen na dat burgerforum is met

26 Nooteboom 2013, p. 26.
27 Nooteboom 2013, p. 25.
28 WRR 2012, p. 209-210.
29 Zie § 8.4.1. Het gaat in het bijzonder om de argumenten dat hierdoor een hoge interne validiteit kan worden verkregen, zo een beeld van de werkelijkheid ontstaat dat goed te evalueren valt (aan de hand van het in hoofdstuk 7 opgestelde beoordelingskader), terwijl het nadeel van deze methode (een beperkte externe validiteit) kan worden gerelativeerd omdat geen generaliseringen worden beoogd.

twee deelnemende burgers afzonderlijk gesproken over hun indrukken en is bovendien met twee hierbij betrokken assistent-officieren gesproken over de organisatie en hun indrukken van dit burgerforum. Omdat het om een oriënterende fase van onderzoek ging, zijn hiervan geen audio-opnamen gemaakt. Wel zijn steeds ter plekke korte, handgeschreven notities gemaakt die daarna, steeds op dezelfde dag, zijn uitgewerkt in getypte verslagen. Tabel 9.1 biedt hiervan een overzicht.

*Tabel 9.1: Respondenten in fase 1 van het onderzoek*

| | Functie | Transcript | Verslag | Duur (ca.) |
|---|---|---|---|---|
| Respondent 1 | Voorzitter LCS | Nee | Ja | 1:00 |
| Respondent 2<br>Respondent 3 | Secretaris LCS<br>Lid LCS | Nee | Ja | 1:00 |
| Respondent 4 | Bezoeker burgerforum (burger) | Nee | Ja | 1:45 |
| Respondent 5 | Bezoeker burgerforum (burger) | Nee | Ja | 0:45 |
| Respondent 6<br>Respondent 7 | Assistent-OvJ (gespreksleider burgerforum)<br>Assistent-OvJ (gespreksleider burgerforum) | Nee | Ja | 1:00 |

NB: in deze fase is ook een burgerforum bijgewoond (duur 3:00). Hierbij waren 18 burgers en 7 leden van het OM aanwezig.

Tijdens de eerste onderzoeksfase bleek onder meer dat het OM op dat moment (voorjaar 2018) voornemens was in 2018 acht burgerfora te organiseren en dat de aansturing nog steeds verliep via de LCS. Op basis hiervan is toen, in mei 2018, een verzoek tot het mogen uitvoeren van observatieonderzoek ingediend bij het College van procureurs-generaal. Hierin werd verzocht om gedurende één jaar bij alle burgerfora (observatie)onderzoek te mogen verrichten. Daarnaast werd gevraagd om toestemming voor interviews met betrokkenen binnen het OM en voor toestemming tot het houden van interviews met aanwezige burgers. Ten slotte werd toestemming gevraagd voor inzage in de interne documenten en het bijwonen van relevante werkprocessen, voor zover die inzicht zouden kunnen bieden in de wijze waarop burgerfora werden voorbereid en in wat vervolgens met de uitkomsten hiervan werd gedaan. Dit verzoek werd op 4 juli 2018 gehonoreerd, waarna een tweede fase van onderzoek inging.

### 9.3.2 Tweede fase: observatieonderzoek bij burgerfora en LCS-vergaderingen

In de tweede fase van het onderzoek, die is doorgelopen tot het eind van de dataverzameling (31 januari 2020), zijn in totaal vier vergaderingen van de LCS bijgewoond en geobserveerd, waarvan twee dagvullende vergaderingen waarin een strategische agenda voor het volgende jaar werd bepaald. Daarnaast is nog tweemaal een interview afgenomen met de secretaris van de LCS en is een door schoolproject bijgewoond. Bij dit laatste project

werden scholieren gevraagd om hun mening over strafhoogtes, hetgeen gebeurde in het kader van een nieuw op te stellen strafvorderingsrichtlijn over *sexting*.[30]

Anders dan verwacht en gepland, konden echter geen burgerfora worden bijgewoond. Het burgerforum in Maastricht, dat bij wijze van pilotstudie was bijgewoond, blijkt achteraf het vooralsnog laatste burgerforum te zijn geweest. Alle overige burgerfora die voor 2018 gepland waren, zijn niet doorgegaan, omdat het volgens de organiserende parketten niet lukte om genoeg geïnteresseerde burgers te vinden. Aan het eind van 2018 besloot de LCS voorlopig met burgerfora te stoppen. In plaats daarvan werd besloten de burgerconsultatie vooralsnog te beperken tot schoolprojecten en internetenquêtes.[31]

Van geen van de in deze fase van het onderzoek gevoerde gesprekken of bijgewoonde vergaderingen zijn audio-opnamen gemaakt. Wel is van elke onderzoeksactiviteit steeds op dezelfde dag een verslag opgemaakt. Een en ander staat afgebeeld in tabel 9.2.

*9.2: Bronnen van onderzoek in fase 2 van het onderzoek*

| | Aantal aanwezigen | Transcript | Verslag | Duur (ca) |
|---|---|---|---|---|
| Gesprek | 1 (respondent 2) | Nee | Ja | 1:00 |
| Vergadering LCS | 10 | Nee | Ja | 2:00 |
| Vergadering LCS | 11 | Nee | Ja | 5:30 |
| Gesprek | 1 (respondent 2) | Nee | Ja | 0:45 |
| Vergadering LCS | 5 | Nee | Ja | 1:45 |
| Schoolproject klas 1 | 17 leerlingen, 1 Lid LCS, 1 ProDemos | Nee | Ja | 2:00 |
| Schoolproject klas 2 | 21 leerlingen, 1 Lid LCS, 1 ProDemos | Nee | Ja | 2:00 |
| Vergadering LCS | 10 | Nee | Ja | 6:00 |

### 9.3.3 Derde fase: documentanalyse

De keuze van de LCS te stoppen met het organiseren van burgerfora noopte tot een herziening van de technieken van onderzoek. In september 2019 is ervoor gekozen om de observaties bij de LCS weliswaar voort te zetten – vandaar dat de tweede fase van onderzoek ook bleef doorlopen – maar daarnaast het onderzoek ook te richten op burgerraadplegingen in het verleden. Hiervoor is in de eerste plaats alle relevante documentatie

30 Deze richtlijn, de Richtlijn voor strafvordering misbruik seksueel beeldmateriaal, is uiteindelijk op 3 december 2020, dus na afronding van dit deel van het onderzoek, gepubliceerd. *Strcrt.* 2020, 62637. Zie over deze schoolprojecten nog in § 9.7.

31 Zie hierover nader in § 9.7.

opgevraagd: dit betrof onder meer[32] de notulen van de burgerfora, correspondentie met het Verwey-Jonker-instituut, resultaten van andere vormen van onderzoek – waaronder de gehouden internetenquêtes – en tussentijdse evaluaties van burgerraadplegingen.

Al deze documenten zijn vervolgens geanalyseerd. Hoewel dit een rijk inzicht gaf in de diverse manieren waarop in het verleden burgerfora zijn georganiseerd, riepen deze documenten ook weer nieuwe vragen op en lieten enkele bestaande vragen onbeantwoord. Om die reden is na afronding van deze derde fase van onderzoek (op 15 november 2019) een aanvraag gedaan tot het afnemen van tien à vijftien interviews met betrokkenen.

### 9.3.4 Vierde fase: interviews

In de vierde en laatste fase van onderzoek, die liep van 15 november 2019 tot 31 januari 2020, hebben de interviews plaatsgevonden. Voor het selecteren van respondenten zijn meerdere doelen tot uitgangspunt genomen. Ten eerste is beoogd om selectie zoveel mogelijk te voorkomen. Om die reden is ernaar gestreefd om in elk geval zelf te bepalen wie zou worden benaderd voor een interview en is waar mogelijk gestreefd naar aselecte steekproeftrekking (waarover hieronder meer). Daarnaast was van belang dat mensen met verschillende rollen bij de burgerraadpleging zouden worden geïnterviewd. Om die reden zijn aanvankelijk vier categorieën van potentiële respondenten opgesteld: ten eerste officieren van justitie die aanwezig waren bij burgerfora, ten tweede medewerkers die op de achtergrond betrokken waren bij de organisatie, ten derde leden van de LCS – die betrokken waren bij de besluitvorming vooraf en verwerking van de resultaten achteraf – en, tot slot, externe gespreksleiders.[33] Ten slotte is gestreefd naar een spreiding van respondenten door de tijd – dus van het begin van de burgerraadplegingen tot het heden – en door het land – dus werkzaam op verschillende arrondissementsparketten.

Om selectie zoveel mogelijk te voorkomen is een eerste inventarisatie gemaakt van potentiële respondenten op basis van namen die – zoals bleek uit de eerder opgevraagde documenten – bij de burgerfora betrokken waren. Deze inventarisatie werd enigszins bemoeilijkt omdat deze documenten vaak incompleet waren (in de notulen van de burgerfora stond soms niet of niet volledig wie hier aanwezig was) en soms niet uitblonken in duidelijkheid (op basis van de notulen was niet steeds duidelijk wat

32 De documenten zijn deels digitaal en deels in fysieke ordners aangeleverd. Omdat tussen deze ordners ook enkele (handgeschreven) notitievellen, *post-its* en ander kladpapier zat, waarvan de betekenis soms niet zonder meer duidelijk was, kan niet meer nauwkeurig dan op deze manier vermeld worden aangegeven om wat voor type documenten het ging.

33 Uit de notulen van de burgerfora bleek namelijk dat op tenminste vijf burgerfora een externe gespreksleider was uitgenodigd.

ieders functie was). Uiteindelijk leidde deze inventarisatie tot een voorselectie van zestien officieren van justitie, vier betrokkenen bij de organisatie, vier LCS-leden en drie externe gespreksleiders.

Gelet op de geringe aantallen en het doel in de uiteindelijke selectie van respondenten ook een spreiding door de tijd en door het land te hebben, is toen van aselecte steekproeftrekking afgezien, met uitzondering van de categorieën organisatoren en externe gespreksleiders. Uit beide categorieën zijn twee potentiële respondenten aselect getrokken en benaderd voor een interview. Voor wat betreft de categorie van op burgerfora aanwezige officieren en LCS-leden heeft een selecte trekking plaatsgevonden. Aanvankelijk is gekozen voor het benaderen van vier LCS-leden en zes op burgerfora aanwezige officieren. Omdat later bleek dat alle LCS-leden ook op burgerfora aanwezig waren geweest – en op één na waren zij ook allen officier van justitie – bleek het onderscheid tussen deze twee categorieën uiteindelijk niet van wezenlijk belang. Het voorgaande en een nadere uitsplitsing in aantallen is afgebeeld in tabel 9.3.

*Tabel 9.3: Inventarisatie, selectie en respons van respondenten in de interviewfase*

| | Ovj, aanwezig op burgerforum | Organisator | LCS-lid | Externe gespreksleider | Totaal* |
|---|---|---|---|---|---|
| Inventarisatie | 16 | 4 | 8(8) | 3 | 24 |
| Benaderd | 8 (6)** | 3 (2) | 8 (8) | 2 (0) | 14 (8) |
| Respons | 7 (6) | 2 (1) | 8 (8) | 2 (0) | 12 (8) |
| Interview | 7 (6) | 1 (0) | 8 (7) | 1 (0) | 10 (8) |

* Ivm overlap in de eerste drie categorieën zijn de totalen lager dan alle categorieën opgeteld.
** Het cijfer tussen haakjes betreft het aandeel van respondenten dat tijdens het onderzoek nog werkzaam was binnen het OM.

Hoewel niet met iedereen die voor een interview is benaderd een interview is afgenomen, bestond uiteindelijk geen behoefte aan meer interviews. Dit ten eerste vanwege de – tijdens de interviews blijkende – overlap tussen de aanvankelijk onderscheiden categorieën van respondenten en ten tweede vanwege het feit dat tijdens de interviews het verzadigingspunt werd bereikt.[34] Uiteindelijk zijn dus tien interviews afgenomen. Van deze tien respondenten waren er zeven (ten tijde van de burgerfora) officier van justitie. Eén (de externe gespreksleider) was journalist en twee (één organisator en één LCS-lid) waren senior-beleidsmedewerker bij het OM. Een volledige lijst is opgenomen in tabel 9.4.

34 Het verzadigingspunt wil in dit geval zeggen dat na tien interviews verwacht werd dat de toegevoegde waarde van nog meer interviews zeer gering zou zijn. Vgl. Mortelmans 2017a, p. 121-122.

*Tabel 9.4: Overzicht respondenten*

| | Functie | Lid LCS | Op burger-forum | Transcript | Duur |
|---|---|---|---|---|---|
| Respondent 8 | Sr. beleidsmedewerker | Ja | Ja | Ja | 1:06 |
| Respondent 9 | Journalist | Nee | Ja | Nee | 0:45 |
| Respondent 10 | Officier van justitie | Ja | Ja | Ja | 0:45 |
| Respondent 11 | Sr. beleidsmedewerker | Nee | Nee | Ja | 0:43 |
| Respondent 12 | Officier van justitie | Ja | Ja | Ja | 0:58 |
| Respondent 13 | Officier van justitie | Ja | Ja | Ja | 0:58 |
| Respondent 14 | Officier van justitie | Ja | Ja | Ja | 1:00 |
| Respondent 15 | Officier van justitie | Nee | Ja | Ja | 0:43 |
| Respondent 16 | Officier van justitie | Ja | Ja | Ja | 0:44 |
| Respondent 17 | Voorzitter LCS | Ja | Ja | Ja | 0:42 |

Op één na vonden alle interviews in persoon plaats. Het interview met respondent 9 is telefonisch afgenomen. De interviews waren alle semi-gestructureerd. De hierbij gehanteerde topiclijsten zijn opgesteld na afronding van de documentanalyse, op basis van de hierbij opgekomen vragen.[35] Met uitzondering van het interview met respondent 9 zijn van alle interviews audio-opnamen gemaakt. Deze zijn later getranscribeerd en geanalyseerd. Deze analyse is uitgevoerd door twee codeurs met behulp van het computerprogramma *Atlas-TI.* Met het oog op de interbeoordelaar-betrouwbaarheid zijn eerst twee interviews door beide codeurs gecodeerd, waarna zij in overleg het definitieve codeboek hebben vastgesteld.[36] De resterende interviews zijn elk door één codeur geanalyseerd.

Na afloop van de data-analyse zijn de voorlopige resultaten besproken met de secretaris (respondent 2) en de toenmalig voorzitter van de LCS (respondent 17). Dit gesprek heeft plaatsgevonden door middel van een videoconferentie.[37]

### 9.3.5 De opslag en vertrouwelijkheid van onderzoeksdata

De methodologische keuzes die in het voorgaande zijn verantwoord zijn uiteengezet in een 'Datamanagementplan', conform een sjabloon van de Universiteit Leiden. In het datamanagementplan wordt ook verantwoord op welke wijze de verzamelde data zijn opgeslagen. In het kort komt dit op het volgende neer: alle handgeschreven notities zijn fysiek opgeslagen en alle digitale informatie is in een beveiligde digitale omgeving opgeslagen.

35 Deze topiclijsten zijn te vinden in de bijlage. Zie § 13.9.1.

36 Zie voor dit definitieve codeboek de bijlage, § 13.9.11. Zie daar ook voor een nadere toelichting op het codeboek.

37 Op dat moment (7 juli 2020) was als gevolg van de Corona-pandemie een interview in persoon niet mogelijk.

Al deze documenten zijn en blijven beschikbaar, maar worden niet openbaar gemaakt in verband met ten eerste de vertrouwelijkheid hiervan en ten tweede de daarover gemaakte afspraken met het Parket-Generaal.

Bij de rapportage van de bevindingen hieronder wordt naar de interviews verwezen onder vermelding van het respondentnummer. Deze nummers staan in tabel 9.1 en 9.4. Een overzicht van alle niet-gepubliceerde onderzoeksrapportages die bij de documentanalyse zijn betrokken is opgenomen in de bijlage.[38] Alle andere documenten – waaronder de verslagen van burgerfora – zijn naam- en nummerloos. Als hiervan gebruik wordt gemaakt in de documentanalyse, wordt het gebruikte document omschreven. Een overzicht van alle burgerfora waarvan documenten zijn geraadpleegd, is opgenomen in tabel 9.5.

## 9.4 Wijze van rapportage

De bespreking van de bevindingen van het empirisch onderzoek is hieronder als volgt gestructureerd. In de eerstvolgende paragraaf (§ 9.5) worden de resultaten van de documentanalyse besproken: dus hetgeen naar voren kwam uit de notulen, onderzoeksrapportages en tussentijdse evaluaties die bij de LCS zijn opgevraagd. In de paragraaf daarna (§ 9.6) volgen de bevindingen uit de interviews. Deze indeling correspondeert in grote lijnen met wat hiervoor de derde en vierde fase van het onderzoek is genoemd. De resultaten van de eerste en tweede fase bieden, net als het afsluitende gesprek met de secretaris en de voorzitter van de LCS, te weinig materiaal voor zelfstandige bespreking. De resultaten hiervan zullen waar dit van toegevoegde waarde is wel bij de volgende paragrafen worden betrokken.

## 9.5 Documentanalyse

In deze paragraaf worden de resultaten besproken van de analyse van de diverse documenten die bij het OM zijn opgevraagd. Hieronder is het nodige fysieke materiaal: er zijn ordners met papierwerk dat betrekking heeft op het onderzoek van het Verwey Jonker-instituut en bindmappen met later in opdracht van het OM verricht onderzoek naar het 'maatschappelijk middenveld'. Daarnaast zijn er in totaal 51 digitaal toegestuurde documenten die alle betrekking hadden op de burgerfora. Tussen de documenten bevinden zich onder meer het instellingsbesluit van de LCS, notulen van burgerfora, evaluaties, verslagen van schoolprojecten en verslagen van door externe partijen uitgevoerd opinieonderzoek. Ook is enige interne correspondentie bestudeerd.

38 Bijlage 13.9.2.

Niet altijd kan geverifieerd worden of en in welke mate de door de LCS verstrekte documenten volledig zijn. Tijdens het onderzoek ontstond geregeld de indruk dat dit niet het geval was. Zo is uiteindelijk wel een samengevat verslag van de burgerfora uit het najaar van 2012 opgestuurd, maar bleken de onderliggende verslagen van de individuele burgerfora uit deze periode voor de LCS onvindbaar.[39] Nergens tijdens het onderzoek ontstond echter de indruk dat sprake was van onwil of het bewust achterhouden van informatie. Sterker nog: de secretaris van de LCS heeft zich actief ingespannen om zoveel mogelijk documenten boven water te krijgen. Wel bleek het ontbreken van een centraal archief het verkrijgen van een compleet overzicht te bemoeilijken.[40] Vanwege deze handicap in de dataverzameling, zal in de hiernavolgende paragrafen steeds per onderwerp worden verantwoord op welk type documenten de bevindingen steunen en door middel van welke aanvullende wijzen van onderzoek de volledigheid en inhoudelijke accuratesse hiervan is gecontroleerd.

### 9.5.1 Het begin: een oriëntatie op burgerraadplegingen en de oprichting van de LCS

Om in beeld te krijgen welke stappen het OM heeft gezet ter voorbereiding op de burgerfora zijn alle documenten bestudeerd van voor 2010. Dit betreft ruim driehonderd pagina's aan documenten die grotendeels verband houden met het onderzoek dat door het Verwey-Jonker-instituut is uitgevoerd en waarvan in 2008 een tussenrapportage is verschenen.[41] Hieronder bevinden zich diverse offertes, voorstellen voor onderzoek, correspondentie over aanpassingen in de onderzoeksvragen, draaiboeken die tijdens de dataverzameling zijn gebruikt, ruwe data, rapportages en facturen.

Deze documenten zijn met name interessant omdat hierin informatie kan worden gevonden over wat het lot is van de tweede onderzoeksvraag die in de in 2008 gepubliceerde tussenrapportage niet met meer dan een 'voorzet' werd beantwoord: het ontwikkelen van een visie op hoe burgerraadplegingen in de toekomst georganiseerd zouden moeten worden. Uit de documenten valt – kort gezegd – af te leiden dat het nooit tot een uitgewerkt antwoord op deze vraag is gekomen. Er zijn na 2008 twee 'notities' aan het OM gezonden. In de tweede worden enkele voorzichtige schreden in de richting van zo'n visie gezet.[42] In deze notitie wordt beschreven voor

39 Dit is te kennen gegeven per mail d.d. 6 november 2019.

40 In de praktijk was de zoektocht afhankelijk van wat nog in verschillende e-mailarchieven viel terug te vinden. Omdat een deel van de in het verleden bij burgerraadplegingen betrokken medewerkers niet meer bij het OM werkt, zullen sommige documenten verloren zijn gegaan.

41 Dit onderzoek is hiervoor, bij de bespreking van de openbare literatuur (§ 9.2) al op hoofdlijnen besproken.

42 Het gaat om de notitie d.d. 6 juni 2008, getiteld 'Het raadplegen van burgers. Op zoek naar een kader voor burgerraadpleging door het Openbaar Ministerie. Notitie deelonderzoek 2.' (21 pp.). Zie in bijlage § 13.9.2 een overzicht van alle aangehaalde maar niet-gepubliceerde literatuur.

welke doeleinden burgerpanels zoal gehouden zouden kunnen worden, worden drie mogelijke vormen van burgerpanels voorgesteld – een 'fysiek burgerpanel', een 'digitaal burgerpanel' en een 'digitaal forum' – en worden de voor- en nadelen van al deze varianten in kort bestek uiteengezet. Ook staan hierin enkele zeer korte aanbevelingen voor hoe elk van deze vormen van burgerraadpleging eruit zouden moeten zien.[43] Hoewel het er niet met zoveel woorden uit de tekst blijkt, valt hieruit wel op te maken dat een knoop is doorgehakt met betrekking tot de vraag die in de publicatie uit 2008 nog onbeantwoord was: er wordt van uitgegaan dat burgerpanels zullen worden gebruikt voor het *consulteren* – en dus niet voor het informeren – van burgers.[44]

De notitie wordt afgesloten met een hoofdstuk getiteld 'Hoe nu verder?'. Hierin geven de onderzoekers aan graag verder te willen werken aan een visie op burgerraadplegingen, maar dan eerst van het OM antwoord te willen krijgen op twee vragen: ten eerste willen zij dat het OM duidelijk(er) uitspreekt met welk doel en vanuit welke visie het burgers wil betrekken. Ten tweede willen de onderzoekers weten op welke wijze de 'inzichten uit de burgerpanels een productieve plek in verschillende onderdelen van de organisatie' zouden kunnen krijgen. De onderzoekers geven aan het slot van de notitie aan continuering van de samenwerking niet te zien zitten als het OM niet eerst voor de draad komt met antwoorden op deze vragen: 'Bij onduidelijkheid over deze vraagstukken is de kans groot dat een specifieke uitwerking van burgerraadpleging geen succes zal worden.'[45] Het heeft er echter alle schijn van dat er nooit een antwoord op deze vragen is gekomen en dat de samenwerking met het Verwey Jonker-instituut nadien inderdaad is gestaakt. Het Parket-Generaal beschikt naar eigen zeggen in elk geval niet over meer documenten. Dit zou ook verklaren waarom er na de gepubliceerde 'tussenrapportage' nooit meer een vervolg is gepubliceerd.[46]

Ruim een jaar na de onderzoeken door het Verwey-Jonker-instituut werd wel de LCS opgericht. Uit het instellingsbesluit van deze commissie valt op te maken wat haar taken zijn.[47] Voorop staat het 'gevraagd en ongevraagd' adviseren van het College van Procureurs-Generaal met betrekking tot de *Aanwijzing kader voor strafvordering* en de richtlijnen voor strafvordering. De tweede opdracht is het zorgdragen voor 'het instellen en begeleiden van een zo breed mogelijk samengestelde virtuele klankbordgroep, samengesteld uit personen werkzaam in het maatschappelijk middenveld.' Deze virtuele klankbordgroep moet vervolgens, zo stipuleert het instellingsbesluit, 'met een minimum van vier keer per jaar', door de

43 Zo wordt voor de fysieke burgerpanels nu een omvang van circa twaalf deelnemers, alsmede een onkostenvergoeding en een bescheiden uurtarief van € 12,50 voor deelnemers aanbevolen.

44 Zie over het gepubliceerde deel van dit onderzoek § 9.2.

45 p. 14 van voornoemde notitie.

46 Het valt ook te rijmen met het feit dat in een latere publicatie van één van de onderzoekers geen melding van enig vervolg wordt gedaan. Zie Lünnemann 2013.

47 Besluit van het College van procureurs-generaal, d.d. 10 december 2009.

LCS geconsulteerd worden. Ten slotte wordt de commissie opgedragen 'een aantal pilots burgerforum [sic] op minimaal drie plaatsen in het land' te organiseren. 'Doel van deze burgerfora is communiceren naar de burger alsmede het consulteren van de burger. De resultaten hiervan worden ook meegenomen bij de totstandkoming van strafvorderlijk beleid.'[48]

De drieledige taakomschrijving van de LCS is tegen de achtergrond van het voorgaande om meerdere redenen opmerkelijk. Allereerst wordt in de onderzoeken van het Verwey-Jonker-instituut nergens gerept van een virtuele klankbordgroep. Dit lijkt dus een idee dat uit de koker van het OM zelf komt. Hierdoor blijft overigens ook onduidelijk wat precies onder zo'n klankbordgroep verstaan moet worden. Ten tweede roept het doel van de burgerfora – consulteren *en* informeren – vragen op. Het Verwey-Jonker-instituut had immers geconcludeerd dat het OM tussen deze doelen een keuze zou moeten maken, omdat beide doeleinden een onverenigbare opzet van burgerfora zouden vergen.[49] Ten slotte is het enigszins bevreemdend dat – ondanks dat door het Verwey-Jonker-instituut al vijf burgerpanels waren georganiseerd en het op basis hiervan aanbevelingen had gedaan voor de toekomst – in de taakomschrijving van de LCS wordt gesproken van nieuw te organiseren 'pilots'. Al met al dringt zich dus de vraag op of het door het Verwey-Jonker-instituut verrichte voorwerk uiteindelijk nog een rol van betekenis heeft gespeeld.

### 9.5.2 De uitvoering: een eerste indruk van burgerfora

Om de opzet en gang van zaken tijdens de burgerfora in beeld te brengen zijn alle documenten die daarop betrekking hebben opgevraagd. Om zoveel mogelijk de volledigheid te kunnen controleren, is, onafhankelijk van en voorafgaand aan het onderzoek naar de toegestuurde documenten, geïnventariseerd wat via (semi)openbare bronnen over burgerfora kon worden vastgesteld.[50] Aan de hand van die bronnen is een lijst opgesteld van alle *voorgenomen* burgerfora. Zo'n voornemen kon bijvoorbeeld blijken uit wervingsteksten op de website van het OM of in regionale huis-aan-

48 Besluit van het College van procureurs-generaal, d.d. 10 december 2009.

49 Het eerste zou zich immers niet verdragen met aanwezigheid van OM-medewerkers op het forum, het tweede juist wel. Zie hierover in § 9.2.

50 Hiervoor is gezocht op de woorden 'burgerforum', 'burgerfora' en 'burgerpanel' in de database *LegalIntelligence* en op *Google* en zijn met dezelfde trefwoorden de nieuwsberichten op de website van het OM en de krantenbank van *LexisNexis* doorzocht, omdat het gebruik was dat via deze website en in regionale dag- of weekbladen burgers werden geworven voor burgerfora. Daarnaast is op dezelfde trefwoorden gezocht in de Jaarberichten van het OM sinds 2007, in alle (ook inmiddels vervallen) strafvorderingsrichtlijnen en in het personeelsblad *Opportuun.* Hierin was enige tijd een rubriek opgenomen waarin burgers die hadden deelgenomen aan burgerfora werden geïnterviewd. Ten slotte zijn alle parlementaire stukken sinds 2007 doorzocht op de combinatie van de termen 'burgerforum', 'burgerfora' of 'burgerpanel' en 'openbaar ministerie'.

huisbladen.[51] In totaal waren dit er 38. Uit deze inventarisatie bleek reeds dat steeds twee keer per jaar – in het voorjaar en het najaar – drie of vier fora werden georganiseerd met één overkoepelend thema. In tabel 9.5 staan de perioden en thema's vermeld in de eerste kolom en de locaties van de burgerfora in de tweede kolom. Uit dit overzicht valt ook af te leiden dat de praktijk van burgerfora van 2015 tot en met 2017 heeft stilgelegen.

Vervolgens is van alle voorgenomen burgerfora nagegaan of kon worden vastgesteld dat zij daadwerkelijk zijn doorgegaan. Voor deze stap is van dezelfde (semi)openbare bronnen gebruik gemaakt. Wanneer bijvoorbeeld in een (regionaal) dag- of weekblad, in OM-Jaarberichten, het personeelsblad van het OM (*Opportuun*) of in parlementaire documenten op een burgerforum werd teruggeblikt, is hieruit afgeleid dat het forum daadwerkelijk had plaatsgevonden. Dit is uiteindelijk bij 25 burgerfora vastgesteld, bij 13 burgerfora was dit niet mogelijk. Op basis van openbare bronnen viel ook niet te achterhalen of deze fora zijn afgeblazen. Het kan dus ook zo zijn dat zij wel zijn doorgegaan zonder dat hierover ergens is bericht. In tabel 9.5 is dit alles aangegeven in de derde kolom.

Na de inventarisatie van (semi)openbare bronnen zijn de bevindingen hiervan vergeleken met alle door de LCS toegestuurde documenten.[52] Hierna zijn twee herhaalde aanvragen gedaan.[53] Uiteindelijk zijn van in totaal 26 burgerfora notulen toegestuurd. Ten opzichte van de burgerfora waarvan zeker is dat zij zijn doorgegaan, ontbrak toen van één de notulen.[54] Al met al is dus van veruit de meeste burgerfora materiaal verkregen, op basis waarvan een beeld kan worden gevormd. Naast de notulen zijn ook nog enkele andere documenten – evaluaties, samenvattingen en wat dies meer zij – die betrekking hadden op deze burgerfora ontvangen.[55] De volledigheid hiervan valt niet te controleren. In tabel 9.5 staat in de vierde kolom van welke burgerfora notulen of andere documenten zijn ontvangen.

Het valt niet mee om op basis van de toegestuurde documenten een goed beeld te krijgen van hoe de burgerfora er in de praktijk uit hebben gezien. In de notulen valt weinig uniformiteit te ontdekken, er bestaan grote verschillen in de hoeveelheid informatie en in de wijze waarop zij zijn opgemaakt. Ten aanzien van tien van de burgerfora kan hieruit worden afgeleid hoeveel leden van het OM aanwezig waren (de vijfde kolom in

---

51 Een voorbeeld van zo'n wervingstekst is opgenomen in bijlage § 13.9.3.

52 Uiteraard is, ter voorkoming van selectie, aanvankelijk gevraagd om notulen en relevante documenten van alle burgerfora. Pas nadat bepaalde lacunes bleken (na de eerste aanvraag) is gericht gevraagd naar die documenten die nog misten.

53 Aanvankelijk waren de door de LCS aangeleverde documenten incompleet, omdat van diverse burgerfora waarvan op basis van openbare bronnen kon worden vastgesteld dat zij waren doorgegaan geen documenten waren toegezonden. Na in totaal drie aanvragen liet de LCS weten niet over meer informatie te beschikken. Van alle fora waarover op dat moment nog informatie ontbrak, moest wat de LCS betreft worden aangenomen dat zij weliswaar waren voorgenomen, maar niet zijn doorgegaan (mail d.d. 6 november 2019).

54 Dit betreft het burgerforum dat in het najaar van 2012 is gehouden in Amsterdam.

55 In totaal zijn 36 documenten ontvangen.

tabel 9.5), bij zeven burgerfora staat er hoeveel burgers werden verwacht en bij 23 hoeveel burgers daadwerkelijk verschenen (onder elkaar in kolom zes in tabel 9.5).

Wanneer beperkt wordt tot de burgerfora waarvan duidelijk is hoeveel mensen aanwezig waren, kan worden geconcludeerd dat op een 'gemiddeld' burgerforum zo'n zeven medewerkers van het OM aanwezig zijn geweest. Hieronder is vrijwel steeds de hoofdofficier, zijn gemiddeld twee à drie officieren van justitie en zo'n twee woordvoerders of communicatiemedewerkers. Verder reppen de notulen nog van een bonte stoet aan statistiekdeskundigen, een hoogleraar, een anoniem gebleven rechter en nog vele anderen die incidenteel als onderdeel van de organisatie aanwezig waren.[56]

Ook het aantal burgers wisselt sterk: gemiddeld zijn het er 27 à 28, maar met een spreiding tussen de achttien en vijftig is dit gemiddelde betrekkelijk. Wel waren het er in alle bekende gevallen dus substantieel meer dan door het Verwey Jonker-instituut was aanbevolen. In het voorjaar en najaar van 2013 bestonden de 'burgers' op de burgerfora in Den Haag bovendien uit een met medewerking van middelbare scholen samengesteld 'jongerenpanel' – terwijl in de eerdere onderzoeken van voornoemd instituut juist expliciet was aanbevolen slechts opinies van volwassenen te meten.

Ook voor wat betreft de gang van zaken tijdens de burgerfora verschillen de notulen aanmerkelijk in de mate van detail. Elf bevatten een chronologische rapportage van de avond, soms van meer dan tien pagina's lang. In andere notulen staat slechts een sjabloon waarin de strafpreferenties van burgers zijn ingevuld – waarover hieronder meer – zonder dat ergens uit kan worden opgemaakt op welke manier dit sjabloon is ingevuld of hoe de avond is verlopen.[57]

Wanneer de burgerfora waarvan een chronologisch verslag beschikbaar is nader worden bestudeerd, valt op dat in de meeste van deze fora inderdaad niet alleen is geconsulteerd, maar ook over allerlei OM-gerelateerde onderwerpen is gesproken. Zo'n 'voorlichtingsblokje' was tenminste op tien fora een onderdeel van het programma (kolom 8 van tabel 9.5). Zo werden op een forum in Groningen de 'project-X-rellen' in Haren nabesproken en op een burgerforum in Den Bosch nam de hoofdofficier de gelegenheid te baat om zorgen van burgers weg te nemen omtrent het voorkomen van tunnelvisie bij de politie, 'prestatiedrift en carrièredrift' onder officieren en onwenselijke druk op verdachten tijdens verhoren. Op weer andere fora

56 Precies kan dit niet worden vastgesteld, omdat van de zeventig medewerkers waarvan een naam bekend is (op de tien fora waarvan namen in de notulen staan), van veertien hun functie niet vermeld staat, noch via andere bronnen kan worden achterhaald. Gezien hun rol op het forum lijkt het in de meeste gevallen om officieren van justitie te gaan. Van de overige 61 waren er negen hoofdofficier, twintig officier van justitie, twee assistent-officier van justitie, vier secretarieel medewerker, negen woordvoerder, zes communicatiemedewerker, twee extern deskundige van een statistiekbureau, één rechter, één LCS-beleidsmedewerker, één hoogleraar 'publieke opinie' en één stagiair.

57 Het al dan niet aanwezig zijn van een chronologisch verslag staat aangegeven in de zevende kolom van tabel 9.5.

was aandacht voor *mediation* en herstelconferenties. In veel gevallen lijkt het niet zozeer om informeren, maar vooral om pr te zijn gegaan. Al met al kan worden geconcludeerd dat op een doorsnee burgerforum gesprekken over van alles en nog wat zijn gevoerd.

Een laatste hier te bespreken punt van verschil is dat bij tenminste vijf fora de gespreksleiding in handen is gelegd van een externe gespreksleider (kolom 9 van tabel 9.5), bij een ander deel was de leiding zeker in handen van een officier van justitie en bij het grootste deel viel dit niet vast te stellen.

### 9.5.3 De consultatie: burgerraadpleging over adequate straftoemeting tijdens de burgerfora

De hoofdactiviteit op de burgerfora is de consultatie van burgers over strafhoogtes. De opzet op alle fora is dat binnen het thema of de thema's van die avond – bijvoorbeeld 'bedreiging' of 'hacken' – enkele casus aan burgers worden voorgelegd. In de meeste gevallen zijn dit er drie of vier. Tussendoor wordt dan aan burgers gevraagd een straf te noemen die zij passend vinden. Binnen één periode – dus in het voor- of najaar van een bepaald jaar – worden in beginsel op alle parketten dezelfde casus aan de deelnemers voorgelegd.

Tussen de burgerfora bestonden echter aanzienlijke verschillen in de wijze waarop deze casus werden gepresenteerd. Zo is op een aantal burgerfora een zitting nagespeeld. Kort voor het einde van het requisitoir werd die zitting dan 'bevroren', waarna de deelnemers aan het forum om een 'strafeis' werd gevraagd. Of men op een burgerforum zo te werk ging, staat aangegeven in kolom 10 van tabel 9.5. Op andere fora – dit lijkt te gelden voor alle burgerfora in het najaar van 2010 – is ter inleiding op de casus een filmpje getoond waarin het strafbare feit werd nagespeeld. En bij weer andere fora is een geschreven casusbeschrijving voorgelegd. Meestal lijkt men het binnen een bepaalde periode op de verschillende deelnemende parketten wel ongeveer op dezelfde manier te hebben gedaan. Maar er zijn ook voorbeelden van burgerfora waar men ter plekke aan het improviseren is geslagen.[58] Het gevolg is in die gevallen natuurlijk dat de omstandigheden waaronder burgers hun mening gaven verschilden tussen de parketten, hetgeen implicaties kan hebben voor wat voor opinies gemeten werden.

---

58 Een voorbeeld is dat in het voorjaar en najaar in 2011 in Rotterdam wel een zitting is nagespeeld, maar op de overige arrondissementen niet, althans in elk geval niet overal. Een ander voorbeeld is dat in de fora in het najaar van 2013 in Haarlem ter plekke de leeftijd van een slachtoffer werd verlaagd van zestien naar dertien jaar, omdat burgers er anders niet mee uit de voeten zouden kunnen. Op het burgerforum in Den Bosch in dezelfde periode zijn, blijkens de notulen, ook wat ogenschijnlijk spontaan verzonnen casus aan de deelnemers voorgelegd, terwijl casus die wel vooraf gepland waren niet zijn doorgenomen.

En zo zijn er meer verschillen tussen de burgerfora. De casus die werden voorgelegd waren nu eens buitengewoon kort en dan weer lang.[59] Het gevolg is dat soms meer en soms minder ruimte bestond voor burgers om hier zelf dingen bij te verzinnen. Uit de verslagen – en uit de eigen observaties op het burgerforum in Maastricht in het voorjaar van 2018 – blijkt dat de ter plekke opkomende associaties gemakkelijk met de discussie aan de haal gaan. Zo is op een forum blijkens de notulen gespeculeerd over of er in een bepaalde casus alcohol in het spel is.[60] Op een ander forum werd de veronderstelde kans op recidive bij misdrijven als die in de casus door burgers bediscussieerd.[61] Opvallend is verder dat op veel fora ook uitvoerig lijkt te zijn gesproken over leerstukken die als zodanig niet zoveel met de strafvorderingsrichtlijnen te maken hebben, zoals de vraag of er in een casus wel of niet genoeg bewijs zou zijn, of wel of niet sprake is van 'voorbedachte raad' en of een bepaald delict 'opzettelijk' zou zijn begaan. Dit ver uitwaaieren van de discussies wekt de indruk dat op de fora geen sprake was van een strakke regie. Het OM maakte het hier door de gekozen onderwerpen bovendien zelf naar.
Zo is in verschillende casus sprake van een minderjarige verdachte – in welke gevallen discussies gemakkelijk vertroebeld raakten omdat het ook nog om het wel of niet toepassen van het jeugdstrafrecht moest gaan – en bevatten casus soms dermate specifieke informatie over de persoon van de verdachte, dat dit discussies over de toepasselijkheid van op die persoon toegespitste strafrechtelijke maatregelen uitlokte. Bijgevolg werd dan afgedreven van wat men nog in een richtlijn strafvordering kwijt kan.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat na lezing van alle verslagen nog onduidelijk is in welke mate op de burgerfora nu deliberatie – tussen respondenten onderling of met de aanwezige officieren van justitie – werd bevorderd of juist niet. Uit sommige verslagen blijkt dat deliberatie bewust werd voorkomen of ten minste werd uitgesteld tot na het moment dat burgers hun straf hadden opgeschreven. Bijvoorbeeld op die fora waar men na het bevriezen van een nagespeelde zitting eerst individueel een 'strafeis' moest opschrijven. Uit andere verslagen blijkt echter dat juist wel van discussie sprake was voorafgaand aan de raadpleging. In het burgerforum in het voorjaar van 2010 in Almelo is om die reden, zo vertelt het verslag, ook bewust voor een 'Lagerhuisopstelling' gekozen. Bij de burgerfora in Rotterdam in 2011 is dan weer een voor- en een nameting gedaan, waardoor ook de verschillen in strafpreferenties van voor en na de discussie zichtbaar worden.

59 In bijlage § 13.9. 4 zijn bij wijze van illustratie twee voorbeeldcasus opgenomen.
60 Bijvoorbeeld op het burgerforum in het voorjaar van 2010 in Alkmaar.
61 Bijvoorbeeld op het burgerforum in het voorjaar van 2011 in Rotterdam.

*Tabel 9.5 Overzicht burgerfora*

| 1. Periode | 2. Onderwerp | 3. Locatie | 4. Vastgesteld dat burgerforum heeft plaatsgevonden? | 5. Is verslag/notulen toegestuurd? | 6. Staan aanwezige OM-medewerkers in notulen? | 7. Hoeveel burgers hadden zich aangemeld/ waren aanwezig? | 8. Bevatten notulen een chronologisch verslag? | 9. Was tijd voor algemene vragen/ voorlichting? | 10. Was een externe gespreksleider aanwezig? | 11. Werd een zitting nagespeeld? | 12. Is een tabel met strafpreferenties van burgers opgenomen? | 13. Was ruimte voor deliberatie tussen burgers onderling? |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Voorjaar 2010 | Openlijk geweld[4] | Alkmaar | Ja | Ja | 7 | 50 / 45 | Ja | Ja | Nee | Ja | Ja | B |
| | | Den Bosch | Ja | Ja | 6 | - / - | Ja | Ja | Nee | Ja | Nee | A |
| | | Almelo | Ja | Ja | 8 | 44 / 41 | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | B |
| | | Maastricht[17] | Ja | Ja | ≥2 | - / 50 | Nee | Ja | Nee | - | - | A |
| Najaar 2010[5] | Bedreiging | Alkmaar | Ja | Ja | 7 | 42 / 30 | Ja | Ja | Nee | Nee | Nee | B |
| | | Den Bosch | Ja | Ja | - | - / - | Ja | - | Nee | - | - | A |
| | | Almelo | Ja | Ja | 4 | 41 / 19 | Ja | Ja | Ja | Nee | - | A |
| | | Maastricht | Ja | Ja | 6 | - / 19 | Ja | - | Nee | Nee | - | A |
| Voorjaar 2011 | Oplichting & dieren-mishandeling [6] | Breda | Ja | Ja | - | - / ≥ 18 | Nee | - | - | - | - | C |
| | | Leeuwarden[17] | Ja | Ja | 10 | - / 29 | Ja | Ja | Ja | Nee | - | C[6] |
| | | Rotterdam | Nee | Ja | 11 | - / 30 | Ja | Ja | Ja | Ja[8] | Ja[7] | C[6] |
| Najaar 2011 | Verkrachting | Breda[14] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Leeuwarden[14] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Rotterdam | Ja | Ja | ≥8 | - / 24 | Ja | Ja | Ja | Ja[8] | Ja[7] | C |

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Voorjaar 2012 | Inbraak | Den Haag | Ja[3] | Ja | - | - / 24 | Nee | - | - | - | - | D |
| | | Utrecht | Ja[3] | Ja | - | - / 17 | Nee | - | - | - | - | D |
| | | Amsterdam | Nee[3] | Ja | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Arnhem | Ja[3] | Ja | 6 | - / 27 | Nee | - | - | - | - | D |
| Najaar 2012 | Doodslag & geweld in verkeer | Den Haag[14] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Utrecht[14] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Amsterdam[14] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Groningen | Ja | Ja | - | - / 18 | Ja | Ja | Nee | Nee | Ja | D[9] |
| Voorjaar 2013 | Diefstal | Haarlem | Ja | Ja | - | 27 / 19 | Nee | - | - | - | - | E[10] |
| | | Den Haag[2] | Ja | Ja | - | - / 31 | Nee | - | - | - | - | E[11] |
| | | Den Haag | Ja | Ja | - | - / 28 | Nee | - | - | - | - | E |
| | | Maastricht | Ja | Ja | - | - / 25 | Nee | - | - | - | - | E |
| Najaar 2013 | Ontucht met minderjarige | Haarlem | Ja | Ja | - | 28 / 20 | Nee | - | - | - | - | E[10] |
| | | Den Bosch | Ja | Ja | - | - / 28 | Nee | - | - | - | - | E[12] |
| | | Maastricht | Ja | Ja | - | - / 24 | Nee | - | - | - | - | E[12] |
| | | Groningen | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Najaar 2013 | Valse aangifte | Den Haag[2] | Nee | Ja | - | - / 36 | Nee | - | - | - | - | E |
| Voorjaar 2014 | Hacken | Breda | Ja | Ja | ≥3 | - / 18 | Nee | - | - | - | - | ± B[12] |
| | | Den Haag[14] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Haarlem[14] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Voorjaar 2018 | Mishandeling | Maastricht[13] | Ja | Ja | 6 | 40 / 18 | Nee | Ja | Nee | Nee | Ja | ± C |
| | | Utrecht[15] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Haarlem[15] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Den Haag[15] | Nee | Nee | - | - | - | - | - | - | - | - |

**Noten**

1. In deze kolom staat steeds eerst het aantal burgers dat zich had aangemeld (indien bekend), hieronder het aantal burgers dat aanwezig was (indien bekend).
2. Bij twee burgerfora in Den Haag bestonden de 'burgers' uit een jongerenpanel.
3. Van de burgerfora in het voorjaar van 2012 is alleen een samengevat verslag beschikbaar. Het burgerforum van Amsterdam is hier niet in verwerkt.
4. Bij de burgerfora in het voorjaar van 2010 lijkt overal de strafzitting van de betreffende casus te zijn nagespeeld. Dit kan alleen in Maastricht niet worden vastgesteld.
5. Bij de burgerfora in het najaar van 2010 lijken de casus te zijn ingeleid door een filmpje. Alleen bij het forum in Almelo is dit opgeschreven, bij de overige lijkt dit wel waarschijnlijk.
6. Bij de burgerfora in het voorjaar van 2011 is de later ingelaste casus dierenmishandeling alleen in Breda in het sjabloon opgenomen. In Leeuwarden is in de notulen globaal iets opgeschreven, in Rotterdam wordt hier met geen woord over gerept.
7. Bij de burgerfora in Rotterdam in 2011 is gewerkt met een voor- en een nameting. Tussendoor was mogelijkheid voor discussie tussen burgers onderling, onder begeleiding van de gespreksleider (een journalist) en een officier van justitie.
8. Bij de burgerfora in Rotterdam in 2011 is beide keren één casus nagespeeld, de rest werd opgelezen.
9. Bij het burgerforum in Groningen in het najaar van 2012 is het sjabloon met 'hoger/lager' wel gebruikt, maar niet ingevuld (in plaats daarvan is een verslag in lopende tekst opgenomen, waarin ook informatie ontbreekt).
10. Op dit sjabloon zijn naast de 'hoogste' en de 'laagste' ook alle overige strafeisen genoteerd, waardoor de uitkomsten volledig zijn.
11. 'Bij het jongerenpanel is de rankingopdracht niet uitgevoerd ivm te weinig tijd.'
12. Sjabloon wel gebruikt, maar zeer gebrekkig ingevuld.
13. Het burgerforum Maastricht 2018 is in (de eerste fase van) dit onderzoek bijgewoond.
14. Van deze burgerfora moet volgens de LCS worden 'aangenomen' dat zij niet zijn doorgegaan.
15. Burgerfora geannuleerd wegens gebrek aan aanmeldingen (tijdens de tweede fase van het onderzoek).
16. In de loop der tijd werd gewerkt met verschillende sjablonen voor het noteren van strafpreferenties van burgers. De volgende codering wordt gehanteerd: A: losse opmerkingen in tekst, zonder structuur (geen sjabloon); B: uitputtende weergave van alle meningen van alle burgers, zonder vorm van datareductie; C: sjabloon waarop per casus werd aangegeven hoeveel burgers voor verschillende modaliteiten kozen (boete, taakstraf of gevangenisstraf), waarop bovendien per modaliteit de hoogste en laagste opinie werden genoteerd (maar geen gemiddelden, modus of iets anders); D: hetzelfde sjabloon als C, maar dan met toevoeging van de variatie 'hoger / lager'; E: hetzelfde sjabloon als in D, met toevoeging van een ronde waarin een 'rapportcijfer' voor de ernst van het delict moest worden toegevoegd. Zie hierover § 9.5.4.
17. Bij deze burgerfora zijn de te bespreken casus van tevoren thuis opgestuurd.

En dan zijn er nog fora die de te bespreken casus vooraf hebben opgestuurd, zodat burgers deze vast thuis konden bestuderen.[62] In veruit de meeste gevallen is de mate van deliberatie echter niet uit de notulen af te leiden. Al met al lijkt het wel of niet bevorderen van deliberatie – toch een cruciaal element voor welke opinies gemeten zullen worden – aan de organisatie ter plaatse te zijn overgelaten en dus niet of nauwelijks te zijn doordacht.[63]

Op vrijwel alle fora werden naast de initiële casus ook enkele variaties voorgelegd. Bijvoorbeeld door het wapen, de leeftijd van betrokkenen of de omstandigheden waaronder een feit zou zijn begaan te veranderen. Steeds werd dan tussendoor aan burgers gevraagd wat zij een passende straf vonden. Het idee zal zijn geweest om eventuele verschuivingen in strafpreferenties te meten. Ook hiervoor geldt echter dat de wijze waarop dit in de praktijk werd uitgevoerd, sterk verschilde. Op sommige fora werd opnieuw aan de deelnemers gevraagd een straf naar keuze op te schrijven. Op andere werd volstaan met het plenair vragen of de wijziging in de casus voor de straf zou moeten 'uitmaken', waarna met handopsteken globaal werd gepolst welke mening de aanwezigen erop nahielden. Dit maakt vanzelfsprekend veel uit voor de mate waarin dit achteraf leesbare resultaten opleverde.

### 9.5.4 De administratie: verslaglegging van burgerfora

Ook in de wijze waarop alle strafpreferenties van burgers werden geadministreerd doen zich grote verschillen voor. Grofweg vijf manieren kunnen worden onderscheiden. Om dit inzichtelijk te maken zijn deze in kolom 12 van tabel 9.5 aangeduid met de letter A tot en met E. Deze varianten worden hieronder toegelicht.

Bij een eerste deel van de burgerfora is in de notulen in lopende tekst, vaak zeer globaal, een en ander genoteerd over de opvattingen van burgers. Zo vermelden de notulen van het burgerforum in Maastricht in het najaar van 2010 bij een casus: 'het aantal geldboetes en het aantal taakstraffen is 50-50'. Op die manier valt niet goed in te zien hoe zo'n burgerraadpleging ooit zou kunnen worden verwerkt in het strafvorderingsbeleid. Deze vorm van rapportage wordt in kolom 12 van tabel 9.5 aangeduid met de letter A. Andere fora rapporteerden juist alle door burgers uitgesproken strafpreferenties individueel. Deze staan aangeduid met de letter B. Bij wijze van voorbeeld is een uitsnede van deze notatiewijze opgenomen in de bijlage.[64]

---

62 Dit gold tenminste voor de burgerfora in het voorjaar van 2010 in Maastricht en in het voorjaar van 2011 in Leeuwarden.

63 Overigens bleek ook op andere momenten dat binnen de LCS geen uitgekristalliseerd idee bestaat over de vraag of men deliberatie wenselijk vindt. Tijdens het bijgewoonde schoolproject werd ter plekke geïmproviseerd – in een eerste klas was hier wel gelegenheid voor en in een tweede niet; op het bijgewoonde burgerforum in Maastricht viel hier geen lijn in te ontdekken en ook tijdens vergaderingen van de LCS bleek uit niets dat men zich hierover het hoofd brak.

64 Bijlage § 13.9.5.

Deze werkwijze leidt, gezien het feit dat voor alle casus en alle variaties voor elke burger alle strafeisen moeten worden genoteerd, tot vele pagina's aan tabellen met door burgers 'geëiste' straffen. Zo leidde het burgerforum in Almelo in het voorjaar van 2010, een forum waarop professionele onderzoeksassistenten van een extern bureau aanwezig waren, tot een raster met daarop in totaal 252 verschillende strafeisen. Opnieuw is niet goed duidelijk hoe het OM hier zijn voordeel mee zou kunnen doen, temeer daar er allerlei onmogelijke (combinatie)modaliteiten in die cellen staan, waarvan een groot deel lijkt te zijn ingegeven door aannames over de persoonlijkheid van de dader of een verkeerd beeld over de aard van die maatregel.[65] Voor de burgerfora die op deze manier hebben gerapporteerd kan overigens ook worden geconstateerd dat – zoals te verwachten viel – de verschillen tussen lekenoordelen bijzonder groot zijn. De strafeisen variëren in een eerste casus tussen 150 euro boete en zes maanden gevangenisstraf, in een tweede tussen 200 euro boete en 4,5 jaar gevangenisstraf.[66]

Dat de tot 2011 georganiseerde burgerfora toch vooral onleesbare resultaten hadden opgeleverd, zal ook op het Parket-Generaal opgemerkt zijn. Uit de toegestuurde documenten blijkt dat na de burgerfora in het voorjaar van 2010 twee vormen van evaluatie hebben plaatsgevonden. Er is een intern document en een extern stuk.[67] In beide documenten wordt – kort gezegd – geconstateerd dat de wijze van verslaglegging op ieder forum anders is gegaan en dat voor de betrokken OM-medewerkers niet goed duidelijk was wat nu het doel was van de burgerfora.[68] In het externe document wordt bovendien opgemerkt dat de aanwezige respondenten niet 'representatief' zouden zijn: want overwegend ouder en autochtoon.[69] Ook staat hier dat de groepen te groot waren. Uit een enquête onder deelnemers zou zijn gebleken dat 40 procent aangaf onvoldoende ruimte te hebben ervaren zijn mening te geven.[70]

---

65 Dit speelt bijvoorbeeld bij tbs of 'agressietrainingen' die burgers op de burgerfora geregeld blijken te 'eisen'. Nog daargelaten of dit wettelijk in alle gevallen waarin burgers dit willen ook kan, gaat het bij dergelijke maatregelen bij uitstek om sancties die afhankelijk zijn van de persoon van de dader en dus niet goed passen in de systematiek van de richtlijnen – die immers op een hiervan geabstraheerde, algemene situatie zijn gericht. De casusgewijze consultatie die op burgerfora de praktijk is, werkt deze verwarring tussen het individuele en het algemene natuurlijk ook in de hand.

66 Deze voorbeelden zijn exemplarisch voor wat in de verslagen van alle andere burgerfora te lezen viel. Zie voor een grotere uitsnede bijlage § 13.9.5.

67 Het eerste document is getiteld 'Voorlopige samenvatting van de ervaringen van de burgerfora' (3 pp.), het tweede 'Adviesrapport burgerfora' (pp. 54). Zie in bijlage § 13.9.6 een overzicht van aangehaalde maar niet-gepubliceerde literatuur.

68 In het interne document staat enerzijds dat 'alle steden zeer tevreden over het verloop' waren, anderzijds ook dat het 'resultaatgerichter [had] kunnen zijn.' 'Toch lastig wat we nu precies wilden weten.' Ook wordt opgemerkt dat 'iedereen het uiteindelijk op zijn "eigen" manier heeft gedaan' (p. 2-3). In het externe document wordt eveneens opgemerkt dat de wijze van verslaglegging overal anders is gegaan. Het gevolg was dat de resultaten 'lastig om te verwerken' waren (p. 14).

69 Adviesrapport burgerfora, p. 12.

70 Adviesrapport burgerfora, p. 14.

Hierna lijkt te zijn geprobeerd de wijze van notatie te uniformeren. Vanaf 2011 zijn de opinies van burgers ingevuld op een sjabloon. In kolom 12 staan deze burgerfora aangegeven met de letter C. Opnieuw is een voorbeeld opgenomen in de bijlage.[71] De bedoeling van dit sjabloon lijkt te zijn geweest om, per voorgelegde casus, te noteren hoeveel burgers voor welk straftype kozen – beperkt werd tot de drie hoofdstraffen – en vervolgens per straftype te noteren wat de hoogste en wat de laagste 'eis' was. Deze werkwijze leidt tot uitkomsten als de volgende: voor een bepaalde vorm van oplichting willen zestien burgers een geldboete. De laagst geëiste geldboete is 30 euro, de hoogste 5000 euro. Tien burgers eisten een taakstraf, variërend van één tot 240 uur. En twee vonden een gevangenisstraf passend, één dacht aan een maand en de tweede aan een jaar. Hoewel de resultaten door de introductie van dit sjabloon sneller te lezen zijn, zijn zij nog altijd weinig informatief. Het valt vooral niet goed te begrijpen waarom op deze formulieren alleen de extremen zijn opgeschreven. Zo blijft de informatie die nodig is om het geheel enigszins te aggregeren, dus de informatie waarmee bijvoorbeeld het gemiddelde, de mediaan, de modus of de standaarddeviatie zou kunnen worden vastgesteld, geheel buiten beeld. Daar komt nog bij dat bij gebruikmaking van deze notatiewijze de aanwezigheid van één querulant elke vorm van zinnige verwerking achteraf kan versjteren. Het is ook niet onaannemelijk dat dit is gebeurd.[72]

In weer latere fora – aangegeven met de letter D in kolom 12 – is het sjabloon uitgebreid.[73] In dit sjabloon is voor variaties op de casus een aparte tabel opgenomen, waarin antwoorden op gesloten vragen kunnen worden genoteerd. Steeds kan per variatie worden aangegeven of dit volgens de deelnemers moet leiden tot een hogere, lagere of dezelfde straf. Een laatste wijziging vindt plaats in 2013. Weer wordt iets aan het sjabloon toegevoegd. Verschillende delictscenario's moeten nu door burgers worden '*gerankt*' door ze een rapportcijfer te geven.[74] De fora waarop hiervan sprake was staan in de tabel aangeduid met de letter E. Voor elk van deze notatiewijzen geldt dat zij vatbaar zijn voor dezelfde kritiek als hiervoor ten aanzien van type C is genoemd. Vanaf een zeker moment lijkt de klad er een beetje in te zijn gekomen. Zo is bij de fora in 2014 en 2018 weer wat meer geïmproviseerd en zonder sjabloon genotuleerd.

Ter afsluiting van deze paragraaf moeten bij het voorgaande nog enkele nuanceringen worden aangebracht. De indeling in vijf notatiewijzen suggereert namelijk meer uniformiteit dan in werkelijkheid het geval was.

---

71 Zie bijlage § 13.9.6.

72 Op het burgerforum in Rotterdam is bij elke casus over oplichting steeds als hoogste 'strafeis' twaalf maanden gevangenisstraf genoteerd. Dit is in vergelijking met de gelijktijdig georganiseerde burgerfora op andere parketten bijzonder hoog. Misschien was er één burger die een zekere voorliefde voor deze afdoeningswijze koesterde. Wat de rest van de aanwezigen vond, wordt hierdoor in elk geval grotendeels aan het zicht onttrokken.

73 Een voorbeeld is opgenomen in bijlage § 13.9.7.

74 Een voorbeeld is opgenomen in bijlage § 13.9.8.

Om te beginnen zijn op lang niet alle fora de sjablonen volledig ingevuld. Geregeld is een deel van een sjabloon leeg, soms wordt ergens gaandeweg – waarschijnlijk als gevolg van tijdnood – overgeschakeld op vereenvoudigd meten (handopsteken) of noteren. Dan staan er opeens omschrijvingen als 'meeste' of 'ongeveer de helft' in de verslagen en blijven de kolommen leeg. Een volgend verschil is dat op sommige fora meer ruimte is genomen om creatieve gedachten van burgers ook ergens op te schrijven. Het gaat dan om zelfbedachte sanctiemodaliteiten, of om ideeën bij de executie.[75] Het lastige van zulke ruis is dat het de interpretatie van de resultaten (verder) bemoeilijkt. Er valt immers niet meer te achterhalen wat deze burgers zouden hebben gewild als hen duidelijk was gemaakt wat wel realistisch is. Het bemoeilijkt bovendien de vergelijking tussen burgerfora onderling.

### 9.5.5 Initiatieven naast de burgerfora

Een vraag die na de eerste fase van het onderzoek nog beantwoord moest worden, was wat precies was terechtgekomen van alle andere vormen van burgerraadpleging die het OM in de loop der jaren had ondernomen dan wel uitbesteed. Zo was onduidelijk welk gevolg was gegeven aan de in het instellingsbesluit van de LCS gegeven opdracht om minimaal vier keer per jaar het 'maatschappelijk middenveld' te consulteren, terwijl bovendien uit een publicatie uit 2013 bleek dat de LCS ook de nodige nieuwe initiatieven had ontplooid, waaronder tenminste enquêtes op de eigen website, een project getiteld 'Misdaadpraat' en een nog te 'lanceren' *app*.[76] De oriënterende gesprekken in de eerste fase van het onderzoek leerden dat het OM nog steeds af en toe enquêtes afnam via de eigen website, maar dat de beloofde *app* uiteindelijk wegens faillissement van de ontwikkelaar niet van de grond is gekomen.

Om zicht te krijgen op welke vormen van burgerraadpleging hebben plaatsgevonden, zijn de resultaten van alle enquêtes en overige onderzoeken opgevraagd. Dit resulteerde in twee bindmappen met onderzoeksrapportages gericht op de consultatie van het 'maatschappelijk middenveld',[77] het verslag van het onderzoek 'Misdaadpraat',[78] dat een jongerenpanel bleek te betreffen, en vijf digitale documenten waarin de bevindingen van

---

75 'Verkrachter zes maanden laten werken in huis met bedreigde vrouwen'; 'Maandelijks te innen geldboete (verspreid over zes jaar)' (notulen burgerforum Rotterdam, najaar 2011).

76 Zie hierover in § 9.2

77 Beide zijn niet gepubliceerd. Het gaat om 'Het rechtsgevoel van het maatschappelijk middenveld. Een onderzoek naar opvattingen binnen het maatschappelijk middenveld over oplichting en dierenmishandeling', d.d. augustus 2011 (62 pp.) en 'Het rechtsgevoel van het maatschappelijk middenveld. Een onderzoek naar opvattingen binnen het maatschappelijk middenveld over de juiste strafmaat en modaliteit in geval van verkrachting, alsmede in geval van verboden wapenbezit', d.d. november 2011 (55 pp.). Zie voor een overzicht van alle aangehaalde maar niet gepubliceerde literatuur bijlage § 13.9.2.

78 Dit betreft het verslag 'Misdaadpraat. Jongerenpanel.' d.d. juni 2012 (19 pp.). Zie opnieuw § 13.9.2.

drie internetenquêtes stonden. Deze verschillende vormen van burgerraadpleging bleken grotendeels op dezelfde thematiek betrekking te hebben als de burgerfora: zij hadden steeds synchroon aan de burgerfora plaatsgevonden.[79] Een uitzondering was het rapport 'Misdaadpraat'; dit rapport blijft hierna wegens niet gebleken relevantie buiten beschouwing.[80] Opnieuw geldt dat niet gecontroleerd kan worden of met deze documenten een volledig beeld is verkregen. Dit is hoogstwaarschijnlijk zelfs niet het geval.[81] Heel erg is dit niet. Uit de zeven wel geraadpleegde documenten komt namelijk een eenduidig beeld naar voren.

Het is moeilijk om de honderden pagina's die al deze vormen van burgerraadpleging hebben opgeleverd te overzien. Opvallend is allereerst dat de onderzoeken naar het 'maatschappelijk middenveld' in wezen twee enquêtes zijn geweest. Deze enquêtes zijn bij gewone burgers afgenomen – en niet bij bijvoorbeeld vertegenwoordigers, stichtingen of verenigingen – waardoor dit onderzoek met de meest gebruikelijke interpretatie van het begrip 'maatschappelijk middenveld'[82] niet zoveel te maken heeft.[83] Opvallend is bovendien dat in dit onderzoek – in tegenstelling tot bij veel andere burgerraadplegingen – een eis voor deelname was dat de respondent minimaal achttien jaar oud was.[84]

---

79 De onderzoeken naar opvattingen van het 'maatschappelijk middenveld' hadden betrekking op de thema's oplichting, dierenmishandeling en verkrachting; deze corresponderen dus met de burgerfora uit 2011. De resultaten van de enquêtes hadden betrekking op achtereenvolgens diefstal, ontucht met minderjarigen en hacken, wat dezelfde onderwerpen zijn als die op de burgerfora uit 2013 en 2014 aan de orde kwamen.

80 In dit project is aan scholieren gevraagd om 'strafeisen' voor vormen van diefstal en verduistering. Dit valt niet te relateren aan wijzigingen in strafvorderingsrichtlijnen, deze richtlijnen zijn namelijk niet in de periode na deze raadpleging gewijzigd.

81 Zo heeft waarschijnlijk meer onderzoek naar het 'maatschappelijk middenveld' plaatsgevonden. De ondertitel van de twee geraadpleegde rapporten is namelijk respectievelijk 'derde' en 'vierde meting'. Er zal dus tenminste ook wel een eerste en tweede zijn geweest. Navraag bij de LCS heeft deze niet boven water gekregen.

82 Het 'maatschappelijk middenveld' wordt doorgaans geacht het Nederlandstalige equivalent te zijn van wat in het Engels met *civil society* wordt aangeduid. Lelieveldt komt, na een inventarisatie van bestaande definities en omschrijvingen (p. 14-21), tot de volgende definitie: 'het maatschappelijk middenveld bestaat uit organisaties die geen onderdeel van de overheid uitmaken, zonder winstoogmerk opereren en daarnaast niet op familiale of primaire banden berusten.' (1999, p. 21).

83 Het enige wat daar in de beide onderzoeksrapportages aan doet denken, is dat aan de respondenten is gevraagd of zij lid waren van een vereniging, actief zijn bij een vereniging en of zij 'in hun dagelijks werk contact hebben met burgers'. Wanneer burgers hier in ontkennende zin op antwoorden werden zij niet uitgesloten van verdere deelname, noch werden hun antwoorden verwijderd uit de dataverwerking. Overigens bevatten de rapporten geen informatie over hoe de respondenten zijn geworven.

84 Dit in contrast tot de verschillende 'jongerenpanels' en schoolprojecten. Verder vermeldt het onderzoek dat met het OM was afgesproken dat minimaal 30% van de respondenten vrouw zou zijn en 10% allochtoon.

Uit de twee onderzoeksrapportages blijkt dat de afgenomen enquêtes grofweg in drie typen vragen uiteenvielen. Allereerst is voor verschillende delicten gevraagd wat respondenten de aangewezen strafmodaliteit vonden. Hierbij was steeds keuze uit de drie hoofdstraffen en de opties 'anders' of 'geen straf'. De delicten zijn vaak in zeer algemene bewoordingen omschreven en dus voor verschillende interpretaties vatbaar.[85] De antwoorden laten zich bovendien moeilijk interpreteren, omdat niet ook om een strafhoogte is gevraagd: wellicht had de respondent die een geldboete geraden achtte immers wel een hoge geldboete in gedachte en de respondent die een gevangenisstraf wilde een relatief lage. Gelet hierop valt niet goed in te zien hoe de antwoorden op deze vragen verwerkt zouden kunnen worden in strafvorderingsbeleid.[86]

Vervolgens zijn er de 'open velden' waarin respondenten naar eigen inzicht wat mochten opschrijven. Soms hebben respondenten hier de gekozen strafmodaliteit gespecificeerd – bijvoorbeeld '1000 euro' of 'levenslang'. Vaak ook wordt deze ruimte gebruikt om afschuw over het delict uit te spreken.[87] Hiermee valt niets aan te vangen. In de rapporten staan tientallen pagina's met tabellen waarin opinies van burgers staan, zonder dat duidelijk wordt waarop de opmerking betrekking heeft. Het zou hebben geholpen als, zoals gebruikelijk is bij kwalitatieve dataverzameling, deze open antwoorden op een of andere manier waren geanalyseerd, bijvoorbeeld door de antwoorden te coderen. Dan waren eventuele patronen zichtbaar geworden. De lezer moet het echter doen met de ruwe data: eindeloos veel losse opinies. Het is niet voorstelbaar dat het OM hier op deze manier iets uit heeft kunnen afleiden.[88]

Een derde categorie vragen lijkt iets zinvoller. In deze categorie werd steeds gevraagd of het voor de straf zou moeten 'uitmaken' als zich een bepaalde omstandigheid voordeed. Bijvoorbeeld of het voor de straf bij oplichting moet uitmaken of er sprake is van 'direct contact' tussen dader en slachtoffer en of het moet uitmaken of een slachtoffer 'sociaal zwak' is of juist iemand is 'met een goede auto voor de deur in een mooi huis.'[89] Op deze vragen kon slechts met ja, nee of 'geen mening' worden geantwoord. De antwoorden zijn hierdoor gemakkelijker leesbaar omdat in percentages kan worden getoond of een meerderheid vond dat iets 'uitmaakt'. Deze bevindingen zouden daardoor in theorie kunnen worden verwerkt in straf-

85 Een voorbeeld van een vraag is bijvoorbeeld: 'Tom zit aan de bar in een café. Hij ziet een dame van wie hij opgewonden wordt. Hij dringt zich aan haar op, houdt haar vast en geeft haar een tongzoen. De vrouw geeft de man aan, de man moet voor de rechter verschijnen. Welke straf acht u in dit geval de juiste?' (p. 12 onderzoeksrapportage november 2011).

86 Zie bij wijze van voorbeeld enkele vragen uit deze categorie in bijlage § 13.9.7.

87 Bijvoorbeeld: 'weerloze dieren mag je niets aandoen'.

88 Bij wijze van voorbeeld een willekeurig gekozen uitsnede uit deze antwoorden opgenomen in bijlage § 13.9.9.

89 Respectievelijk p. 16 en 17 onderzoeksrapportage augustus 2011.

vorderingsbeleid. De onderzoeksrapportages bevatten echter een lange lijst van dit soort vragen – respectievelijk 33 en 35 –, waardoor de vraag is wie bepaalt, en op welke gronden, welke antwoorden wel en welke niet worden meegewogen.

De resultaten van de door het OM zelf afgenomen enquêtes lijden aan dezelfde euvels. Enerzijds zijn er bestanden met een oeverloze hoeveelheid aan antwoorden op open vragen, terwijl uit niets blijkt dat deze zijn geanalyseerd. Daarnaast zijn er vragen waarin respondenten een strafmodaliteit – of soms een strafhoogte – voor een kort omschreven casus moeten geven. En tot slot geldt ook hier dat er soms bij wijze van variatie op een casus gesloten vragen worden gesteld waarop respondenten kunnen antwoorden of zij het vinden uitmaken als er iets in die casus verandert. Opnieuw geldt echter dat het door de enorme hoeveelheid aan vragen en antwoorden haast onmogelijk wordt het bos nog te zien.

### 9.5.6 Systematische invloed van burgerraadplegingen op strafvorderlijk beleid?

Aan alle vormen van burgerraadplegingen door het OM kleeft de suggestie dat dit op een of andere manier invloed heeft op het strafvorderingsbeleid. Voor zover deze suggestie niet al volgt uit de aard van het raadplegen zelf, wordt ze wel tot leven gewekt door hetgeen het OM eromheen vertelt. Dit begon al in *Perspectief op 2010.*[90] De suggestie van invloed klinkt ook door in de wervingsteksten van het OM.[91] In de verschillende wervende berichten die in lokale media over burgerfora zijn verschenen, overigens op initiatief van het OM,[92] wordt de te verwachten invloed nog sterker aangezet en zonder voorbehoud gesteld dat burgers mogen 'bepalen' wat het nieuwe straftoemetingsbeleid wordt.[93] Bovendien wordt op de burgerfora zelf over de te verwachten invloed gesproken. Enerzijds lijkt hierbij steeds wel te zijn benoemd dat het OM ook andere bronnen raadpleegt en dat geen 'garanties' kunnen worden gegeven.[94] Anderzijds wordt de suggestie van invloed weer gevoed door te vertellen dat eerdere burger-

90 Zie hierover § 9.2. Het OM geeft hierin onder meer aan zich niet te ver te willen verwijderen van 'wat burgers redelijk achten' (p. 22), hetgeen een bereidheid lijkt te impliceren onder omstandigheden naar burgers toe te bewegen.

91 Zie een voorbeeld van zo'n wervingstekst § 13.9.3.

92 Uit de hierna te bespreken interviews bleek dat het OM dit soort nieuwsberichten zelf entameert. Om burgers te werven voor een burgerforum wordt namelijk geen advertentieruimte ingekocht, maar wordt de aankondiging, verpakt als nieuwsfeit, onder de media verspreid (respondent 13).

93 Vgl. bijvoorbeeld krantenberichten met de titel 'Publiek bepaalt straf voor diefstal' (*Algemeen Dagblad*, 21 maart 2012) en 'Jij bepaalt! Welke straf verdient een hacker?' (*Metro*, 20 mei 2014).

94 Aldus bijvoorbeeld het burgerforum in het voorjaar van 2010 in Almelo en in het najaar van 2011 in Leeuwarden.

raadplegingen tot aanpassing van richtlijnen hebben geleid.[95] Bovendien worden burgerfora typisch afgesloten met de mededeling dat het allemaal bijzonder nuttig is geweest en het OM er 'serieus mee aan de slag gaat'.[96]

Een eerste manier waarop deze invloed – in theorie – zou kunnen plaatsvinden, is systematisch. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien invloed plaatsvindt via vooraf bepaalde criteria. Deze mogelijkheid kan op basis van de documentanalyse echter worden uitgesloten. Alle vormen van administratie waarin slechts de 'hoogste' en 'laagste' straffen per modaliteit zijn genoteerd (notatiewijze C, D en E in tabel 9.5), zijn hiervoor absoluut ongeschikt – omdat hierin de voor systematische beïnvloeding relevante informatie verloren gaat. Ditzelfde geldt voor enquêteresultaten waarin respondenten alleen een modaliteit en geen hoogte kunnen aangeven en voor burgerfora waarin slechts enkele opinies in lopende tekst zijn opgeschreven (notatiewijze A). Als een relatief ongeschikt middel moeten worden beschouwd de vormen van burgerraadpleging waarbij wel alle opinies uitputtend zijn genoteerd, maar geen analyse achteraf is uitgevoerd. Dit betreft ten eerste alle burgerfora waar men alle straffen die 'geëist' werden, heeft opgeschreven (notatiewijze B) en ten tweede de 'open velden' in de enquêtes en de onderzoeken naar het 'maatschappelijk middenveld'. Beide vormen van onderzoek resulteren in een welhaast eindeloze lijst met argumenten of 'strafeisen', die zonder enige vorm van data-analyse onleesbaar zijn en dus niet systematisch te verwerken.

De enige figuur die theoretisch wel tot systematische invloed op het strafvorderingsbeleid zou kunnen leiden, zijn de gesloten vragen die zowel op burgerfora als in enquêtes zijn gesteld. Het gaat dan om het voorleggen van variaties op casus en om vragen met een maakt-het-uit-als-karakter. Omdat burgers in deze situaties slechts de gesloten vraag krijgen of de straf gelijk moet blijven, hoger of juist lager moet zijn, zijn de antwoorden zonder nadere data-analyse te overzien en te interpreteren. Daar staat tegenover dat de wijze waarop deze manier van bevraging is uitgevoerd niet systematisch was – want van burgerforum tot burgerforum verschillend – terwijl het bovendien om zoveel vragen gaat dat alsnog keuzes gemaakt moeten worden over welke antwoorden wel, en welke niet worden meegewogen in strafvorderingsbeleid. Om deze twee redenen moet het alsnog als onmogelijk worden beschouwd dat deze vragen op systematische wijze zijn verwerkt in het strafvorderingsbeleid.

95 Zie hierna in § 9.5.7.

96 Het laatste citaat is afkomstig van het burgerforum in het voorjaar van 2018 in Maastricht.

### 9.5.7 Niet-systematische invloed op strafvorderlijk beleid? Een claim-analyse

Hoewel systematische beïnvloeding dus kan worden uitgesloten, is het wel mogelijk dat het OM zich op niet-systematische wijze heeft laten inspireren door de burgerraadplegingen. De notulen van burgerfora en de verslagen van de enquêtes zouden gezien kunnen worden als een enorme kleurenwaaier met eindeloos veel opinies, waar de LCS ter inspiratie doorheen heeft kunnen bladeren. Het is natuurlijk mogelijk dat op deze manier nieuwe ideeën ontstonden, waarna het OM het strafvorderingsbeleid ook overeenkomstig heeft aangepast.[97] Dit soort niet-systematische wijze van beïnvloeding is een minder duidelijke vorm van invloed. Stel dat ergens een wijziging in een richtlijn overeenkomt met een ergens door een burger uitgesproken opinie, is het immers maar zeer de vraag of hier sprake is van invloed, of dat het OM ook zonder die burger wel op dat idee zou zijn gekomen. Ten tweede is het denkbaar dat iets wat op het eerste gezicht 'invloed' lijkt, in wezen het legitimeren van eigen ideeën is. Wanneer de LCS selectief uitkomsten van burgerraadplegingen gebruikt om veranderingen die het toch al wilde doorvoeren mee te beargumenteren, is natuurlijk niet werkelijk van invloed sprake.

Niet-systematische invloed op strafvorderingsbeleid is bovendien moeilijk te onderzoeken. Het is onmogelijk om voor elke opinie die in de notulen valt terug te vinden te onderzoeken of die heeft geleid tot aanpassing van een strafvorderingsrichtlijn. Het gaat immers om vele duizenden opinies. Andersom is het evenmin mogelijk om te onderzoeken in hoeverre aanpassingen in strafvorderingsrichtlijnen te herleiden vallen tot burgerraadplegingen. Dit komt niet alleen door de wijze waarop deze raadplegingen zijn geadministreerd, maar ook door de afschaffing van de '*Bos/Polaris*-systematiek' in 2015.[98] Hierom moest een andere manier worden bedacht om niet-systematische invloed van burgerraadplegingen te onderzoeken. Een aanknopingspunt werd gevonden in het feit dat het geregeld voorkomt dat het OM – en een enkele keer de minister – zelf beweert dat burgerraadplegingen invloed hebben gehad. Zo staat wel eens in 'terugkoppelingsbrieven' die aan deelnemers zijn verstuurd, in wervingsteksten voor nieuwe fora of – in het geval van de minister – in antwoorden op Kamer-

97 Van belang is daarbij dat inderdaad steeds kort na het houden van een burgerraadpleging op dat thema een nieuwe strafvorderingsrichtlijn is gepubliceerd, waardoor kan worden aangenomen dat men binnen de LCS inderdaad bezig was na te denken over die betreffende richtlijn.

98 Dit kwam neer op een grootschalige herziening van de richtlijnen. Zo is in de nieuwe richtlijnen afscheid genomen van de voorheen bestaande rekenkundige benadering. Het gevolg is dat de verschillen tussen oude en nieuwe richtlijnen zo talrijk zijn, dat het ondoenlijk is om te gaan zoeken welke veranderingen mogelijk zijn geïnspireerd op burgerraadplegingen.

vragen, dat sprake is geweest van invloed. Deze claims kunnen worden getoetst. Hieronder worden in totaal tien beweringen nagelopen.[99]

Een eerste claim die het OM doet over de invloed van burgerfora is dat naar aanleiding van de burgerfora in het voorjaar van 2010 de *Richtlijn voor strafvordering openlijke geweldpleging* strenger is geworden voor gevallen waarin sprake is van recidive. In een terugkoppelingsbrief die volgens het OM aan alle deelnemers is verzonden, wordt dit als het belangrijkste 'resultaat' van deze burgerfora genoemd.[100] Inderdaad is na de burgerfora in het voorjaar van 2010 een nieuwe richtlijn voor strafvordering gepubliceerd waarin de recidiveregeling in punitieve zin is aangescherpt.[101] Op het eerste gezicht lijkt het dus mogelijk dat het OM inspiratie voor deze aanscherping (deels) heeft opgedaan tijdens de burgerfora. Waarschijnlijk is dit niet. Al eerder was immers door de wetgever een duidelijke hint gegeven door de strafmaxima in geval van recidive te verhogen,[102] een aanwijzing die nog niet was verwerkt in de richtlijnen. De aanscherping van de recidiveregeling is bovendien generiek (het betreft een wijzigingsrichtlijn die een wijziging aanbrengt in alle geldende strafvorderingsrichtlijnen), terwijl de burgerraadplegingen alleen betrekking hadden op openlijke geweldpleging. Daar komt bij dat het OM zelf, in een evaluatie van deze fora, aangaf dat de resultaten 'lastig om te verwerken' waren.[103]

Een tweede en derde bewering vallen beide terug te vinden in enkele wervingsteksten voor nieuwe burgerfora.[104] Hierin staat dat eerdere burgerfora zouden hebben geleid tot strafverhoging ten aanzien van agressie in het verkeer en bij bedreiging in geval van discriminatoire aspecten. Over de eerste claim kunnen we kort zijn. In verschillende richtlijnen is agressie in het verkeer inderdaad als strafverhogende factor opgenomen,[105] maar deze wijziging is doorgevoerd in 2009. Dit was voor de eerste burgerraadplegingen van het OM (die immers van start gingen in 2010) en kan hier dus onmogelijk aan worden toegeschreven. Ook de volgende bewering houdt geen stand. In het najaar van 2010 is op de burgerfora inderdaad over

99 Tot deze tien beweringen is gekomen door het onderzoeken van alle openbare documenten (zoals teksten op websites van het OM, nieuwsberichten, Kamerstukken), alsmede de toegestuurde – niet-openbare – documenten (waaronder bijvoorbeeld ook 'terugkoppelingsbrieven' waren).

100 Brief d.d. 18 januari 2011. Deze bewering is overigens herhaald op de burgerfora in het najaar van 2010 in Alkmaar en Almelo en in het voorjaar van 2011 in Rotterdam.

101 *Stcrt*. 2010, 20121: Beleidsregels Openbaar Ministerie - Wijzigingen in (Polaris-)richtlijnen voor strafvordering per 31 december 2010 en 1 januari 2011. p. 1.

102 *Stb.* 2006, 11: Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima. Het betreft de invoering van de artikelen 43a-43c Sr.

103 Adviesrapport burgerfora, p. 14.

104 Zie bijvoorbeeld hier: https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@29258/justitie-zoekt/, geraadpleegd 20 januari 2020.

105 Dit is in meerdere richtlijnen doorgevoerd door de wijzigingsrichtlijn *Stcrt.* 2009, 12642: Wijzigingen Polaris-richtlijnen.

bedreiging gesproken, maar in geen van de casus die aan de burgers zijn voorgelegd was sprake van een discriminatoir element. Het klopt weliswaar dat in de ter zake relevante richtlijn nadien het strafverhogend gewicht van een discriminatoir element is verzwaard,[106] maar de inspiratie hiervoor kan het OM dus niet op de eigen burgerfora hebben opgedaan.[107]

Een vierde claim is terug te vinden in andere wervingsteksten.[108] Hierin staat dat door toedoen van burgerfora de *Richtlijn voor strafvordering inbraak/insluiping in woning* is aangepast, in die zin dat op voorspraak van de geconsulteerde burgers hierin is opgenomen dat indien bewoners van een woning thuis zijn op het moment van de inbraak, dit tot een hogere straf moet leiden. Het klopt dat dit in de richtlijn staat.[109] Het klopt ook dat dit tijdens de fora door middel van een gesloten vraag aan de orde is gesteld en blijkens de notulen vonden de deelnemers dit inderdaad strafwaardiger.[110] Het lijkt dus inderdaad waarschijnlijk dat er sprake is van enige invloed.

Een volgende bewering over invloed van burgerfora is voor het eerst gedaan door de minister van Veiligheid en Justitie en later nog herhaald door een staatssecretaris van een ander departement. Ze heeft betrekking op de *Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling*. Beide bewindspersonen schrijven dat op basis van 'drie burgerfora en een internetenquête (…) door het OM [is] geconcludeerd dat de strafeis dient te worden verzwaard.'[111] Dit kan onmogelijk kloppen. Van alle fora waar dierenmishandeling aan de orde zou komen, lijkt men er alleen in Breda aan te zijn toegekomen.[112] Op dit forum liet de registratie echter te wensen over.[113] In de enquêtes naar strafpreferenties van het 'maatschappelijk middenveld' vond het grootste deel van de respondenten een gevangenisstraf aangewezen in het geval van 'dierenmishandeling'[114]. Maar in deze enquêtes is niet gevraagd hoe hoog de straf zou moeten zijn. Dit alles kan dus niet de conclusie dragen dat naar het oordeel van burgers de bestaande straffen omhoog zouden moeten.

---

106 *Stcrt.* 2011, 9421: *Richtlijn bedreiging* 5.02, p. 2.

107 Wellicht wel uit de pilots van het Verwey Jonker-instituut drie jaar eerder, hier was dat wel aan de orde gekomen. Zie § 9.2.

108 Zie https://www.om.nl/@102956/burgerforum/, geraadpleegd 20 januari 2020.

109 *Stcrt.* 2015, 4403, p. 1.

110 Samengevat verslag burgerfora voorjaar 2012 in Utrecht, Den Haag en Arnhem.

111 Respectievelijk *Kamerstukken II* 2010/11, 33 000 VI, 13, p. 80 en *Kamerstukken II* 2011/12, 28286, 566, p. 4.

112 Op het burgerforum in het voorjaar van Rotterdam in 2011 reppen de notulen met geen woord over dierenmishandeling, het lijkt erop alsof men er door tijdgebrek niet aan is toegekomen. In Leeuwarden is dierenmishandeling slechts zeer summier aan het slot van het forum besproken, zonder werkelijk strafeisen van burgers te inventariseren – dit blijkt althans niet uit de notulen.

113 Zo wordt duidelijk dat negen mensen een boete voldoende vonden, maar is alleen de hoogste (en niet de laagste) genoteerd: 8.000 euro moest het zijn. Verder wilden vijf mensen een taakstraf en vier een gevangenisstraf, variërend van vier weken tot vier maanden.

114 47 procent wilde een gevangenisstraf, tegenover respectievelijk 11 en 19 procent voor een geldboete of taakstraf.

In twee strafvorderingsrichtlijnen verwijst het OM zelf expliciet naar burgerfora. In de *Richtlijn voor strafvordering verkrachting* uit 2012 verhoogt het OM de te vorderen straf voor het 'basisdelict' van verkrachting van 24 naar 36 maanden. In een omstandige argumentatie schrijft het OM hierover:

> 'In de eerste plaats vormt een verkrachting een zeer ernstige inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van het slachtoffer en wordt het zelfbeschikkingsrecht flink geweld aan gedaan [*sic*]. Ook betreft het een feit dat doorgaans tot grote verontwaardiging en onrust in de maatschappij leidt. (…) In de tweede plaats is het huidige uitgangspunt van 24 maanden gevangenisstraf (…) zeer gedateerd. Het uitgangspunt van 24 maanden stamt namelijk uit de jaren 80-90 van de vorige eeuw en is tot op heden niet geactualiseerd aan de ontwikkelingen die de laatste jaren zichtbaar zijn in zowel het maatschappelijk klimaat als in het strafklimaat. Zo zijn er op diverse plaatsen in het land burgerfora gehouden waaruit in het algemeen naar voren komt dat het uitgangspunt van 24 maanden gevangenisstraf voor het basisdelict te laag wordt bevonden. Voorts is er een roep in de samenleving om daders van zware delicten, zoals verkrachting, zwaarder te straffen en tegelijkertijd wordt van de overheid verlangd dat er meer voor de belangen van het slachtoffer wordt opgekomen'[115]

In deze redenering wordt de (veronderstelde) mening van de burger op drie te onderscheiden manieren gebruikt om de wijziging van de richtlijn te schragen. Allereerst is er de 'verontwaardiging en onrust in de maatschappij' – een argument dat in bovenstaande overweging ergens tussen de 'ten eerste' en de 'ten tweede' lijkt te zijn ingevallen. Dan zijn er de resultaten van de burgerfora, die in de argumentatiestructuur onderschikkend aan ontwikkelingen in het 'maatschappelijk klimaat en het strafklimaat' zijn gepositioneerd. En nevenschikkend aan dit alles is dan nog het derde argument: 'een roep in de samenleving' om harder te straffen. Deze roep heeft het OM – als we bovenstaande redenering taalkundig lezen – buiten de burgerfora om horen klinken. Al met al maakt deze redenering vooral duidelijk dat het OM de straf omhoog wil en kennelijk denkt dat het de eigen overtuigingskracht ten goede komt als het hierbij de mening van 'de maatschappij' of 'de burger' in stelling brengt. Intussen lijkt het niet bijzonder aannemelijk dat de enige poging die het OM heeft ondernomen om de opvatting van de burger te meten, dit beeld bij het OM heeft bevestigd. In tegensteling tot wat het OM in de eigen richtlijn heeft opgeschreven, is niet op drie, maar op slechts één burgerforum over verkrachting gesproken.[116]

115 *Stcrt.* 2012, 24714: Richtlijn voor strafvordering verkrachting (Art. 242 Sr), p. 3.

116 Ervan uitgaande dat het klopt dat de burgerfora in het najaar van 2011 in Breda en Leeuwarden niet zijn doorgegaan. Volgens de LCS moet dit worden 'aangenomen', zie § 9.5.2.

Op dit burgerforum kwam niet bepaald naar voren dat burgers 24 maanden voor een verkrachting te licht vinden.[117]

De tweede strafvorderingsrichtlijn waarin invloed van burgerfora wordt gesuggereerd is de *Richtlijn seksueel misbruik minderjarigen*.[118] In deze richtlijn worden drie claims gedaan. Ten eerste zou uit de burgerfora zijn gebleken dat het burgers niet uitmaakt of het slachtoffer van ontucht gedwongen is zelf handelingen te ondergaan of gedwongen is zelf handelingen te verrichten, om welke reden hier in de richtlijn ook geen onderscheid tussen wordt gemaakt.[119] Ten tweede zou door de deelnemers aan de fora 'het belang van behandeling en recidivevermindering'[120] zijn benadrukt. Ten derde staat in de richtlijn dat burgers op de burgerfora zouden hebben gevonden dat consensualiteit niet afdoet aan de strafwaardigheid. De richtlijn sluit zich hierbij aan, door te bepalen dat consensualiteit niet van invloed mag zijn op de te vorderen straf.[121] Het is onduidelijk waar het OM de eerste bewering op baseert, want het onderscheid tussen het verrichten of ondergaan van handelingen is tijdens de burgerraadplegingen niet aan de orde gekomen. Dat recidivevermindering en behandeling nastrevenswaardig is, kwam op de burgerfora inderdaad wel ter sprake, maar aangenomen mag worden dat het OM voor het inzicht dat dit 'belangrijk' is, de burgers niet werkelijk nodig had. De derde en laatste claim staat nog het meest op gespannen voet met de waarheid. Consensualiteit is op de burgerfora niet besproken, althans niet geïsoleerd.[122] In de enquêtes is wel de gesloten vraag gesteld of instemming door het slachtoffer strafverhogend, -verminderend of geen van beide zou moeten zijn. De grootste groep van de respondenten (50%) antwoordde dat dit strafverminderend zou moeten zijn. Dit is dus tegenovergesteld aan wat het OM in de richtlijn beweert.

---

117 De burgers kregen drie casus voorgelegd. In de eerste was sprake van een verkrachting van een vrouw op een hotelkamer. De volledige casus is opgenomen in bijlage § 13.9.10. De 'strafeisen' waren als volgt: vijftien burgers wilden een geldboete, variërend van 500 tot 76.500 euro. Elf vonden een taakstraf passend, waarvan de laagste tachtig uur en de hoogste 240 uur. 24 burgers kozen voor een gevangenisstraf, oplopend van zes maanden tot twaalf jaar. Omdat gewerkt is met notatiewijze C, zijn alle tussenliggende 'strafeisen' weggevallen. Voor de volledigheid: in de twee andere casus die op dit forum zijn voorgelegd, was sprake van geweld. Hierdoor lijken zij verder af te staan van wat in de richtlijn geldt als het 'basisdelict' – en hiervoor schrijft de richtlijn dus ook een hogere straf dan drie jaar gevangenisstraf voor. De spreiding in antwoorden was bij deze casus overigens niet wezenlijk anders.

118 *Stcrt.* 2015, 4052.

119 *Stcrt.* 2015, 4052, p. 2-3.

120 *Stcrt.* 2015, 4052, p. 4.

121 *Stcrt.* 2015, 4052, p. 5.

122 Er is wel bij wijze van casusvariatie gevraagd of de straf hoger of lager moest zijn als het meisje 'verliefd' was op 'de dader' en ze elkaar al vier maanden kenden. Door toevoeging van het laatste – de langere duur – is onduidelijk wat het onderscheidenlijk gewicht is van beide aanpassingen in deze variatie.

De meest opmerkelijke gang van zaken is die omtrent de strafwaardigheid van geweld tegen 'hulpverleners'. Op een van de eerste fora, in het voorjaar van 2010 in Almelo, is deelnemers verteld dat meningen van burgers ervoor hadden gezorgd dat geweld tegen hulpverleners zwaarder werd bestraft. Op het burgerforum in het najaar van 2012 in Groningen is dit herhaald. De bewering klopt niet. Sterker nog: uit de pilotstudies die in 2007 in opdracht van het OM zijn uitgevoerd door het Verwey Jonker-instituut, kwam naar voren dat burgers de toen voorgeschreven verhoging van 100 procent te *hoog* vonden.[123] Nog curieuzer werd het in 2018. Op voorspraak van de minister was de verhoging van 100 procent inmiddels opgehoogd tot 200 procent, waardoor misdrijven tegen ambtenaren met een publieke taak in beginsel drie keer zo zwaar zouden moeten worden bestraft.[124] Deze 'verdriedubbelaar' was, zo bleek gedurende het onderzoek, binnen het OM bepaald niet populair en ook binnen de LCS wilde men hier weer van af.[125] Empirisch onderzoek had overigens ook al aangetoond dat in de praktijk in dit soort zaken weliswaar hoger, maar bij lange na niet het drievoudige geëist wordt.[126] De LCS realiseerde zich echter dat de minister niet snel overtuigd zou raken dat het beter was de laatste verhoging weer af te schaffen. Tegen deze achtergrond vonden de burgerraadplegingen in 2018 plaats. Tijdens deze raadplegingen werd aan burgers om een strafeis gevraagd voor drie situaties van mishandeling. Het enige verschil tussen die casus was het slachtoffer: eerst een adolescent, daarna een 'bejaard vrouwtje' en ten slotte een politieagent. Binnen de LCS leefde de hoop dat respondenten mishandeling van een agent niet drie keer zwaarder zouden willen bestraffen dan mishandeling van een bejaarde vrouw. Men hoopte zo met de burgerraadplegingen munitie te verzamelen om de minister om terugdraaiing van de laatste verhoging te kunnen vragen.[127] Het opzetje slaagde echter niet: op het burgerforum vond men de mishandeling van een agent véél erger.[128] De aanwezigen gingen er ook vanuit dat geweld tegen

123 Zie § 9.2.

124 *Stcrt.* 2015, 4952: Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen, p. 7. In de terminologie van de aanwijzing wordt niet gesproken over 'hulpverleners' maar over 'medewerkers met een publieke taak'.

125 Zo bleek al in de oriënterende gesprekken met respondent 2. In twee interviews waarin dit toevallig ter sprake kwam, werd ook schamperend over deze 'ministerverdubbelaar' gesproken, respondent 8 en 17.

126 Bosmans en Pemberton 2012 p. 28-29.

127 Gesprek respondent 2 en 3.

128 Dit burgerforum is bijgewoond bij wijze van pilotstudie. Waar bij de adolescent de straffen varieerden tussen een waarschuwing (door vijf van de achttien aanwezigen) en 140 uur taakstraf (1 aanwezige) en bij het 'bejaarde vrouwtje' tussen een waarschuwing en een week gevangenisstraf, vonden de aanwezigen dit in het geval van een agent tussen de 500 euro boete en een half jaar gevangenisstraf waard.

agenten een groot maatschappelijk probleem was.[129] Uiteindelijk is met de uitkomsten van deze burgerraadplegingen niets gedaan.[130]

Al met al moet worden geconcludeerd dat van de in totaal tien beweringen over de invloed van burgerraadplegingen, zeven onmogelijk juist kunnen zijn. Twee zijn waarschijnlijk onjuist. Slechts de bewering dat door toedoen van de burgerfora het strafvorderlijk beleid is aangescherpt bij gevallen van inbraak terwijl de bewoners thuis zijn, kan standhouden. Opmerkelijk is bovendien dat alle (grotendeels dus onjuiste) beweringen dezelfde richting hebben: steeds zouden burgers hebben gewild dat bepaald beleid strenger moest worden. Het OM schuift burgers dus meer punitiviteit in de schoenen dan het werkelijk zelf heeft gemeten. Een en ander is samengevat in tabel 9.6.

*Tabel 9.6*

| **Bewering met betrekking tot** | **Onmogelijk juist** | **Waarschijnlijk onjuist** | **Mogelijk juist** |
|---|---|---|---|
| Recidive | | X | |
| Geweld in het verkeer | X | | |
| Discriminatoire aspecten | X | | |
| Thuis bij inbraak | | | X |
| Dierenmishandeling | X | | |
| Verkrachting | X | | |
| Seksueel misbruik minderjarigen (1) | X | | |
| Seksueel misbruik minderjarigen (2) | | X | |
| Seksueel misbruik minderjarigen (3) | X | | |
| Geweld tegen 'hulpverleners' | X | | |

### 9.5.8 Tussenconclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de burgerraadplegingen van het OM niet gekenmerkt zijn geweest door een duidelijke systematiek. Er lag ooit wel een voorstel voor een structuur op tafel – na een verkenning door het Verwey Jonker-instituut – maar dit voorstel lijkt al snel in de vergetelheid te zijn geraakt. De burgerraadplegingen die vanaf 2010 zijn georganiseerd kenmerken zich vooral door improvisatie. Van een systematische invloed op strafvorderlijk beleid kan gelet op dit alles onmogelijk sprake zijn geweest.

129 Zo zei een aanwezige burger: 'had me dit dertig jaar geleden gevraagd en ik had gezegd "dat hoort erbij dat je soms een klap krijgt". Maar nu zie je dat het toeneemt.' Een ander vulde aan: 'bijna alle ambulancemedewerkers en politieagenten krijgen dagelijks te maken met geweld.'

130 In de meest recente Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (*Stcrt.* 2019, 14890) is de verhoging met 200 procent gehandhaafd (p. 7).

Incidentele, niet systematische beïnvloeding kan niet worden uitgesloten. Het is mogelijk dat het OM hier en daar inspiratie heeft opgedaan. Gelet op het feit dat het merendeel van de claims die het OM hier zelf over doet, kan worden weerlegd, lijkt het waarschijnlijk dat deze invloed zeer gering is geweest.

Uit het voorgaande wordt ook duidelijk dat burgerraadplegingen een potentieel aanzuigende werking hebben op allerhande vormen van (zelf) legitimering. Bij het OM lijkt het idee te leven dat een wijziging in beleid overtuigender overkomt indien erbij wordt gezegd dat het (mede) steunt op burgerraadplegingen. In strafvorderingsrichtlijnen over verkrachting en seksueel misbruik van minderjarigen wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan opvattingen van burgers, naar het zich laat aanzien om zo de beleidswijziging steviger mee neer te zetten. Mogelijk wordt gehoopt dat dit helpt de strafrechters in het gewijzigde beleid mee te krijgen.[131] Al met al worden de burgerfora zo in de eerste plaats een vehikel om eigen opinies meer cachet te geven. Dit wringt natuurlijk in situaties waarin die door het OM geadverteerde opinie niet overeenstemt met de opinies van de geconsulteerde burgers.

## 9.6 De interviews

In de vierde fase van dit onderzoek zijn interviews afgenomen met tien respondenten die bij de burgerfora betrokken waren.[132] Omdat voor veel respondenten de burgerfora alweer enige tijd geleden waren, waren de interviews niet gericht op een nauwgezette reconstructie. Het ging in de eerste plaats om het verkrijgen van een globaal beeld en om het vinden van een antwoord op de vraag die na het bestuderen van alle documenten nog steeds niet werkelijk beantwoord was: waarom doet (en deed) het OM nu aan burgerraadplegingen en welke verwachtingen had en heeft het hier zelf van?

---

131 In dit verband is van belang dat de relevante oriëntatiepunten van het LOVS nog bij de richtlijnen van het OM achterlopen. De verhouding met de LOVS is – zo bleek uit de observaties tijdens dit onderzoek – binnen de LCS een belangrijk thema. De LCS wil natuurlijk graag dat het LOVS het OM volgt in veranderingen die het OM wenselijk vindt. Het stevig beargumenteren van wijzigingen in richtlijnen wordt geacht hierbij behulpzaam te kunnen zijn. Of dat realistisch is – de oriëntatiepunten van het LOVS zijn formeel immers descriptief (en dus retrospectief) en niet prescriptief en lenen zich dus in beginsel niet voor beleidsvorming – is iets waarover onder strafrechters en officieren van justitie verschillend lijkt te worden gedacht.

132 Voor een methodologische verantwoording wordt verwezen naar § 9.3.4. Zoals daar vermeld, is zowel de topiclijst die tijdens de interviews is gebruikt (§ 13.9.1) als het codeboek met toelichting (§ 13.9.11) opgenomen in de bijlage. Een lijst met alle respondenten en hun functies bij de burgerraadplegingen staat in tabel 9.4.

### 9.6.1 De redenen om te beginnen met burgerraadplegingen

In alle interviews is de vraag gesteld waarom het OM in 2006 besloot burgerraadplegingen te organiseren. Respondenten wezen in dat verband op een aantal – gelet op wat reeds bekend was – niet verrassende verklaringen. Zo werd de constellatie van het toenmalige College genoemd en in het bijzonder de persoonlijke opvattingen van de toenmalig voorzitter, alsmede het feit dat de *BOS/Polaris*-richtlijnen verouderd waren.[133] Een evenmin verrassende bevinding was dat respondenten de burgerraadplegingen in verband brachten met een zoektocht naar maatschappelijk draagvlak en zouden verklaren vanuit de gedachte dat het OM 'iets' aan moet met al dan niet aanzwellende kritiek in (sociale) media.[134] Ook werd door een officier geopperd dat het zou kunnen zijn voortgekomen uit de behoefte een schild op te trekken, waarachter het OM zich bij kritiek vanuit de publieke opinie zou kunnen verschuilen:

> 'Op het moment dat je kunt zeggen "we hebben ook de burgers betrokken bij onze strafmaten", dan heb je ook een soort van legitimiteit. Als dan de burger klaagt van "zes maanden voor een straatroof, dat is veel te weinig…" [dan kan je zeggen, LN]: Ja maar dit hebben we vastgesteld en we hebben er ook burgers bij betrokken.'[135]

Diezelfde respondent suggereerde ook de mogelijkheid van een politiek argument: door zelf burgers bij het beleid te betrekken zou het OM een weerwoord hebben tegen onwelgevallige politieke ingrepen. Heel gek lijkt deze gedachte niet, onder meer gelet op het instrumenteel gebruik van burgerraadplegingen over geweld tegen 'hulpverleners'.[136] Twee officieren die vanaf het begin bij de oprichting van de LCS betrokken zijn geweest, verwierpen deze suggestie echter juist weer. Een van hen meende dat het betrekken van burgers bij de richtlijnen niet primair extern, maar intern

133 Respectievelijk respondent 8, 10, 11, 14 en 16 en respondent 8 en 14. Zie over de gepubliceerde literatuur waarin deze argumenten ook al genoemd werden § 9.2.

134 Respectievelijk respondent 9, 12, 13, 14 en 17 en respondent 10, 11, 14, 15, 16 en 17. Beide argumentatielijnen zijn afzonderlijk gecodeerd maar liggen in elkaars verlengde.

135 Respondent 12.

136 Een ander voorbeeld dat deze gedachtegang ondersteunt, is het advies dan de Raad voor de rechtspraak over het Wetsvoorstel minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven. De Raad voor de rechtspraak betrok hierbij (enigszins versluierd) dat democratische legitimatie al via burgerraadplegingen plaatsvond (zie bijlage 150228 bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33151, 3, p 12). Weer een andere vorm van politiek gebruik van burgerfora valt te lezen in de vaststelling van de begroting van het ministerie van (toen nog) Justitie. In de parlementaire behandeling wordt gerefereerd aan de burgerfora van het OM als toonbeeld van een van de vier 'centrale doelstellingen' van de rechtspraak: 'rechtspraak in de samenleving'. Op die manier wordt dus het uitgeven van publieke middelen aan de strafrechtspleging mede gerechtvaardigd (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, 2, p. 138).

gericht was. Vóór 2010 zou binnen het OM lang niet iedere officier zich iets hebben aangetrokken van de strafvorderingsrichtlijnen; een steviger basis (onder meer door burgerconsultatie) zou volgens hem tot doel hebben gehad de richtlijnen meer aanzien te geven binnen het OM.[137] Al met al valt er dus niet één duidelijke reden aan te wijzen waarom het OM met burgerraadplegingen begon. De interviews bevestigen vooral het beeld van een min of meer toevallig samenkomen van factoren die, gezamenlijk, verklaren dat het voor het OM als een logische stap zal hebben gevoeld.[138]

Een meer opvallende bevinding was de wijze waarop veel respondenten over 'de burger' spraken. In veel interviews kwam op een of andere manier de 'kloof' tussen het OM en 'de burger' ter sprake. En hoewel de respondent dan meestal bedoelde te zeggen dat hij dacht of veronderstelde dat veel burgers een grote afstand tot het OM zouden ervaren, viel gaandeweg op dat ook het omgekeerde waar was: veel respondenten ervoeren zelf een grote afstand tot de – denkbeeldige – burger. Tijdens het terugblikken op de burgerfora praatten officieren soms over 'de burger' of 'de maatschappij' als ware het een afgescheiden levenssfeer, als iets waar zij zelf geen onderdeel van zouden uitmaken en ten aanzien waarvan zij zich dus – zonder burgerraadplegingen – maar moeilijk een idee zouden kunnen vormen van hoe men daar denkt of wat men daar in zijn schild voert.

> 'Ja, ik vond het gewoon heel erg leuk. Omdat er in die hal van de rechtbank hier búrgers waren. Zo veel burgers… Ja, het klinkt heel raar. Burgers met wie je gewoon kon praten zonder toga aan. Ik vond dat super spannend! Dat klinkt natuurlijk heel stom…'[139]

Zo drong zich de gedachte op dat burgerraadplegingen ook begrepen moeten worden als een initiatief van een organisatie die een geloof in een kloof tussen 'de burger' en zichzelf tot op zekere hoogte heeft geïnternaliseerd. Hoewel het natuurlijk niet voor alle respondenten gold dat zij op deze manier over de burger praatten – er waren er ook die hartstochtelijk het beeld bestreden dat het OM zich nog in een 'ivoren toren'[140] zou verschansen – viel in verschillende interviews op dat OM-medewerkers aangaven dat de burgerfora voor hen voorzagen in een behoefte aan contact

137 Met name respondent 13 en 17.

138 Vergelijk in dit verband § 9.2, waarin al werd geconcludeerd dat niet gemakkelijk is te bepalen hoe bijzonder en belangrijk het OM de burgerraadplegingen nu zelf vond, en of zij in de eerste plaats een doel op zich waren of juist een middel tot.

139 Respondent 17.

140 Deze metafoor werd door vijf respondenten (8, 12, 14, 15 en 16) spontaan genoemd. De meningen verschillen wel in hoeverre de noodzakelijke descente in het afgelopen decennium zou zijn volbracht.

met een onbekende en anders onbereikbare wereld.[141] Het gevolg was dat zich gaandeweg de interviews het idee ontstond dat burgerraadplegingen niet slechts moeten worden beschouwd als een tegemoetkoming aan het publiek (dat inspraak zou willen), maar ook, en misschien wel in de eerste plaats, als een product van een intrinsiek gevoeld verlangen naar contact dat binnen het OM zelf leefde.

### 9.6.2 Herinneringen aan burgerfora

Met alle respondenten is gesproken over hun herinneringen aan de organisatie en gang van zaken tijdens burgerfora. In geen enkel interview werd in dit verband het voorbereidend onderzoek van het Verwey-Jonker-instituut ter sprake gebracht. Sterker nog, de respondenten die bij de eerste fora betrokken waren, herinnerden zich dit als een groot avontuur waarin zij zelf een onontgonnen terrein binnentrokken en ook zelf moesten bedenken hoe zij de burgerfora zouden vormgeven:

> 'We waren een soort Gideonsbende. Zonder enige kennis, maar wel met een drive van "we gaan gewoon iets proberen". En er was een beetje geld (…). Ik vond het razend interessant. Ik vond het echt zo leuk (…) Het was natuurlijk wel bijzonder. En iedereen keek er een beetje naar, van wat ben jij nou met die búrgers aan het doen?'[142]

Dit bevestigde ten eerste de indruk dat met het voorwerk van het Verwey-Jonker-instituut uiteindelijk (nagenoeg) niets is gedaan. Daarnaast bevestigde dit het beeld dat al uit de documenten naar voren kwam: dat van voortdurende improvisatie en het (grotendeels) afwezig zijn van een duidelijk doel, structuur of een vooraf geformuleerd gewenst resultaat.

Respondenten gaven allemaal aan dat ze, in de loop der jaren, voortdurend nieuwe vormen van burgerraadplegingen hebben uitgeprobeerd. Deze probeersels leken over het algemeen vooral ingegeven door de wens er ook een leuke avond van te maken. De keuze om bij een aantal burgerfora filmpjes te tonen waarop het delict werd nagespeeld, had volgens een respondent die hierbij aanwezig was geen andere reden dan dat dit 'beeldender'[143] zou zijn. En het idee om op een aantal burgerfora zittingen na te spelen, was 'ook om de mensen een beetje te entertainen, want zo'n avond duurt toch

141 Zo verklaarde een officier (respondent 15) het ontstaan van de burgerfora primair uit het willen voorkomen dat richtlijnen 'in het luchtledige blijven hangen' bij gebrek aan aansluiting met de samenleving – iets dat kennelijk niet zonder raadplegingen kon worden vastgesteld – en een beleidsmedewerker (respondent 11) noemde de behoefte de 'thermometer in de samenleving te steken' om te weten te komen wat daarbinnen speelt een van de belangrijkste redenen voor de burgerfora.

142 Respondent 17.

143 Respondent 10. Filmpjes werden getoond bij de burgerfora in het najaar van 2010. Zie tabel 9.5.

twee à drie uur'.[144] Het *'ranken'*[145] van delicten bleek te zijn geïnspireerd op het televisieprogramma *Ranking the stars.*[146] En zo bleek in de interviews van nog veel meer probeersels.[147] Ook de wijze waarop tijdens de fora de discussie werd gevoerd, was in de herinnering van de respondenten niet aan protocollen gebonden.[148] Datzelfde gold voor het aantal deelnemers.[149] Tot zover boden de interviews dus geen wezenlijk nieuwe informatie; zij bevestigden vooral het beeld van een blijmoedige chaos dat al uit de documentanalyse naar voren kwam.

Opnieuw waren de herinneringen aan het contact met 'de burger' meer opvallend. In alle interviews is gevraagd wat de respondent op de burgerfora het meest verrassend had gevonden. Vier officieren noemden hier als eerste – spontaan – de voor hen verrassende mildheid van de deelnemende burgers.

> 'Ik weet niet of dat uit de verslagen komt. Maar wat de conclusie is, dat vond ik heel erg bijzonder, dat is dat die mensen, de burgers, milder waren in de strafeisen dan wij zelf … (…) Op een gegeven moment had je een casus (…) zo'n bedreiging. Vervolgens komt er wat achtergrondinformatie, bijvoorbeeld dat ze twee jaar een relatie hebben gehad, dat die verbroken is, of dat die man psychische problemen heeft en noem maar op (…) En ik vond dat mensen heel snel zeiden van "die moet gewoon geen straf krijgen, die moet gewoon hulp krijgen alleen maar". Terwijl ik denk: er is nog steeds een strafbaar feit gepleegd.'[150]

Al met al komt zo uit de interviews vooral een beeld naar voren van officieren die – tot aan de burgerfora – zelf waren gaan geloven in het idee dat er een buitenwereld bestond vol 'burgers', schepsels die er wezenlijk andere opvattingen op na zouden houden dan zijzelf, om er vervolgens, nadat er dan eindelijk sprake was van contact, achter te komen dat die gedachte op één groot misverstand bleek te berusten en dat het met dat 'anders zijn' van de burger enorm meeviel.

---

144 Respondent 13.

145 Notatiewijze E in tabel 9.5, zie voor een voorbeeld bijlage § 13.9.8.

146 Respondent 10.

147 Zo zou eenmaal voorafgaand aan een burgerforum een proces-verbaal naar de deelnemers zijn gestuurd, aldus respondent 13.

148 Sommige officieren (respondent 13 en 15) vertelden dat ze burgers eerst hadden gevraagd een strafeis op te schrijven en daarna de discussie aangingen, elders was ervoor gekozen om burgers eerst in groepjes aan het werk te zetten (respondent 8). Er waren ook respondenten die vertelden hoe zij, als een burger een strafeis noemde die zij onredelijk (hoog) vonden, daarover met hen de discussie aangingen. Respondent 12, 13, 14 en 17.

149 Respondenten gaven over het algemeen aan het 'jammer' te vinden als er minder dan twintig mensen waren, 'want hoe meer meningen, hoe leuker het natuurlijk wordt' (respondent 10).

150 Respondent 13.

> 'Ik weet nog wel (…) dat ik burgers soms verrassend mild vond. Dat ik echt dacht van "huh?!". Weet je, er wordt altijd gezegd van "nou de straffen in Nederland zijn veel te laag, die rechters en officieren begrijpen er niets van." En dan zaten die burgers bij ons in de zaal. En die waren zo… (…) Die waren soms milder dan ik was. (…) Die zag ik dus niet aankomen.'[151]

Het logische gevolg hiervan is dat veel officieren ter plekke tot de conclusie kwamen dat het met de kloof tussen henzelf en de burger wel meeviel. Natuurlijk was dit niet het hele beeld. Respondenten vertelden ook over deelnemende burgers 'ter rechterzijde' die het debat zouden proberen te kapen,[152] of over burgers die 'met hun eigen casuïstiek kwamen, want dat doen burgers',[153] waardoor soms juist minder nuance of begrip in de discussie werd gebracht.

Daarnaast was opvallend dat in ieder interview spontaan – dus zonder dat daarnaar gevraagd werd – werd opgemerkt dat op de burgerfora hoofdzakelijk witte, hoger opgeleide mensen van middelbare leeftijd zouden zijn afgekomen. Dat men zich binnen de LCS zorgen maakte over de representativiteit was overigens iets dat ook in eerdere fasen van het onderzoek al was opgevallen.[154] Toch had dit wat eigenaardigs. Ten eerste omdat het Verwey Jonker-instituut al had aangegeven dat representativiteit bij fysieke burgerfora niet mogelijk zou zijn (het hoefde dus geen verrassing te zijn). Ten tweede komt het wat vreemd voor dat men zich bij iets dat in zoveel opzichten niet verloopt volgens de regelen van de kunst van wetenschappelijk onderzoek, wel om één voorwaarde voor verantwoord wetenschappelijk onderzoek druk maakt. Op één respondent na, problematiseerde niemand wat de invloed was van groepsprocessen op de uitkomsten.[155]

De vraag is natuurlijk hoe dit alles geïnterpreteerd moet worden. Het is duidelijk dat de burgerraadplegingen in de vorm waarin zij uiteindelijk gehouden zijn, niet goed te begrijpen zijn als het OM zich werkelijk een accuraat, betrouwbaar beeld had willen vormen van de strafpreferenties van de aanwezige burgers. Daarvoor is deze gang van zaken niet geschikt – en afgaande op de interviews realiseerde men zich dit op de deelnemende parketten ook wel.[156] Juist daarom wordt het nog meer plausibel om dit

---

151 Respondent 10.

152 Respondent 15.

153 Respondent 17.

154 Zo was dit al geproblematiseerd in een tussentijdse evaluatie in de zomer van 2010 (zie § 9.5.4). Ook in de oriënterende gesprekken in de eerste fase van het onderzoek werd dit regelmatig genoemd.

155 Respondent 14: 'Het is toch een soort groepsdruk wat daar dan ontstaat. (…) Je beïnvloedt elkaar. En wij staan daar ook mensen te beïnvloeden. (…) En je wil ook slim overkomen. Ik heb dat bij [deelnemer burgerforum, LN] zien gebeuren, die bond in. (…) Het is gewoon niet objectief en betrouwbaar wat er bij zo'n burgerforum gebeurt.'

156 Zo werden de burgerfora gekarakteriseerd als 'natuurlijk helemaal niet onderzoeksmatig verantwoord of gelegitimeerd of valide of hoe noemen jullie dat allemaal' (respondent 17), 'niet objectief en betrouwbaar' (respondent 14) en 'wetenschappelijk denk ik niet een afspiegeling van de samenleving' Respondent 13).

alles te interpreteren als iets dat vooral is aangegrepen om het OM zelf gerust te stellen. Het OM wilde contact met 'de burger'. Toen die burger eenmaal in de ogen gekeken was, en hij lang niet zo anders bleek als hij in de angstdromen soms had geleken, was de aanvankelijke onzekerheid bezworen en de opluchting daar.

### 9.6.3 De invloed van burgerraadplegingen op strafvorderlijk beleid

Aan alle respondenten is de gesloten vraag gesteld of burgerfora primair het doel hadden informatie te halen – door burgers te consulteren – of dat het in de eerste plaats om het informeren van burgers ging – dus om het 'brengen' van informatie. Op één officier na, die hierin geen hiërarchie wilde aanbrengen,[157] en één die zei zich dit niet meer te kunnen herinneren,[158] waren alle respondenten van mening dat burgerfora (primair) gericht waren op het consulteren van burgers.[159]

Dit impliceerde niet dat de respondenten meenden dat de burgerraadplegingen daadwerkelijk invloed hadden gehad. Sterker nog, de meeste officieren veronderstelden dat de invloed van de burgerraadplegingen op de strafvorderingsrichtlijnen verwaarloosbaar is geweest. Een eerste omschreef de invloed van burgerraadplegingen zonder meer als 'nihil',[160] een ander als 'een druppel'[161] en weer een ander zei te denken dat het OM daar uiteindelijk 'relatief weinig'[162] mee gedaan heeft. En dan was er nog een officier die zei 'geen flauw benul' te hebben, 'dus dat zegt al genoeg'[163]. Natuurlijk waren er ook respondenten die meer moeite hadden om de invloed van burgerfora te bagatelliseren.

> 'Nee, het is absoluut niet zo dat we die burgerfora als vrijblijvend…[stilte] "vrijblijvend" heeft ook vaak zo'n negatieve connotatie. Nee. Het vloeit echt voort uit "we willen onze richtlijnen zo *state of the art* mogelijk maken". En die uitkomsten van burgerfora die kunnen daar echt van belang voor zijn. En hoe wij die resultaten wikken en wegen, dat is natuurlijk de mix, de magie, of het krachtenveld, waarbinnen je besluit.'[164]

Bij die respondenten die zich op het standpunt stelden dat de burgerfora wel degelijk een potentiële invloed hadden, is natuurlijk doorgevraagd of zij

157 Respondent 17.
158 Respondent 16.
159 De helft van hen (respondent 10, 12, 13 en 14) was van mening dat burgerfora ook, bij wijze van ondergeschikt doel, gebruikt werden om burgers te informeren, de rest ging uit van een zuivere consultatiefunctie.
160 Respondent 13.
161 Respondent 14.
162 Respondent 16.
163 Respondent 15.
164 Respondent 8.

deze invloed nog konden concretiseren. Tot een duidelijk, concreet verhaal over hoe die invloed zijn beslag zou hebben gekregen leidde dit niet.

> 'Daar heb ik niet zo veel zicht op. Ik weet, men ging alles inventariseren, naast elkaar leggen en de rode draad een beetje ontdekken, als die er al was. En als er een rode draad werd ontdekt, dan hadden we een punt. Waar we misschien wat mee moesten. Of niet.'[165]

In een poging toch meer zicht te krijgen op eventuele invloed is ook nog aan alle respondenten gevraagd of zij één of meer voorbeelden konden noemen van een aanpassing in het strafvorderingsbeleid die valt terug te voeren op een burgerraadpleging. Vier respondenten noemden hier een voorbeeld dat al uit de documentanalyse naar voren was gekomen: de aanpassing in de *Richtlijn voor strafvordering inbraak/insluiping in woning*.[166] Geen van de andere respondenten kon een ander concreet voorbeeld noemen.[167] Het lijkt dus, gelet op het feit dat dit de enige aanpassing is die uit de documentanalyse naar voren kwam *en* de enige aanpassing is die respondenten zich voor de geest konden halen, aannemelijk dat niet van veel meer invloed sprake is geweest.[168]

Deze geringe invloed is om meerdere redenen ook wel verklaarbaar. Allereerst werd de LCS natuurlijk geconfronteerd met een enorme spreiding in antwoorden, waar het zich – zo bleek uit de interviews – vervolgens niet echt raad mee wist:

> 'Wat staat me bij? Het waren op zich prima avonden waarbij we best wel wat input hebben gekregen. Maar waarbij tegelijkertijd uiteindelijk, laat ik maar zeggen, de *range* in ideeën zodanig groot was, (…). Maak daar dan maar chocola van.'
> – 'Ja dat is precies wat ik me afvraag. Hoe doe je dat in hemelsnaam?'
> – 'In alle eerlijkheid, dat weet ik ook niet precies. (…). Dat is wel buitengewoon ingewikkeld gebleken.'[169]

---

165 Respondent 10.

166 Respondent 8, 11, 12 en 16. Zie hierover eerder § 9.5.7. Het gaat om de wijziging in de richtlijn die inhoudt dat het als strafverzwarende omstandigheid wordt aangemerkt als de bewoners van een woning thuis zijn tijdens een inbraak.

167 Eén respondent las in het interview nog enkele voorbeelden op die in (openbare) stukken worden opgevoerd en hij in een persoonlijk dossier had bewaard. Deze zijn hiervoor echter al weerlegd (§ 9.5.7).

168 Deze indruk wordt gesterkt door het feit dat dit ook het enige voorbeeld is dat in de oriënterende gesprekken in de eerste en tweede fase van het onderzoek is genoemd. In het gesprek dat na de dataverzameling met respondent 2 en 17 is gevoerd (zie § 9.3.4) is nog aangevoerd dat ook als invloed aangemerkt kan worden dat soms in een richtlijn *niet* wordt gedifferentieerd (of een bestaande richtlijn *niet* is gewijzigd), omdat uit de burgerraadplegingen zou zijn gebleken dat een bepaald onderscheid burgers niks uitmaakte. Het is goed mogelijk dat – wanneer dit althans wordt meegerekend – vaker van (enige) 'invloed' in deze zin sprake is geweest.

169 Respondent 15.

Daarnaast zijn er organisatorische argumenten die maken dat de invloed van burgerraadplegingen noodzakelijkerwijs beperkt is. Zo is de praktijk dat het OM de richtlijnen één voor één aanpast, terwijl de richtlijnen als geheel ook een onderlinge consistentie moeten hebben. Bruuske aanpassingen in een richtlijn waar met burgers over gesproken is, zijn alleen al hierom buiten de orde. Dat zou dan immers al snel tot grote straftoemetingsverschillen leiden tussen vergelijkbare delicten.[170] En dan zijn er ook nog de andere manieren waarop de LCS wordt beïnvloed. In zowel de interviews als de observaties kwam het beeld naar voren dat de LCS in de eerste plaats fungeert als knooppunt voor discussie binnen het OM waarbij diverse wensenlijstjes worden aangeleverd. In beginsel heeft ieder parket een afgevaardigde in de LCS en die afgevaardigde is op zijn parket het aanspreekpunt voor OM-medewerkers die iets in strafvorderingsrichtlijnen aangepast willen hebben. Daarnaast houdt de LCS ruggespraak met inhoudelijke specialisten of gespecialiseerde afdelingen binnen het OM.[171] In de praktijk schrijven zij ofwel hun eigen richtlijn – om die panklaar bij de LCS aan te leveren – of leveren sterk sturende inbreng aan de LCS. En tot slot krijgt de LCS soms nog een dienstbevel van de minister: de strafverdrievoudiging in geval van agressie of geweld tegen 'medewerkers met een publieke taak' is hier het meest in het oog springende voorbeeld van.[172] Al deze bronnen van invloed plaatsen de burgerraadplegingen al snel in de schaduw.

Opnieuw geldt dat deze gang van zaken moeilijk begrepen kan worden als burgerfora werkelijk inspraak moesten faciliteren. Dit draagt dus opnieuw bij aan aannemelijkheid van de interpretatie dat burgerraadplegingen vooral voorzagen in een behoefte aan contact die binnen het OM zelf leefde. Wat de betrokkenen binnen het OM vervolgens voldoende rust gaf, was dat zij op de burgerfora burgers troffen die niet wezenlijk bleken te verschillen van henzelf. Dit was voor een groot deel van hen zelfs zo geruststellend, dat zij vervolgens nog maar in zeer beperkte mate geïnteresseerd waren in wat die burgers dan precies vonden.

---

170 Zo is men in het voorjaar van 2010 begonnen met de *Richtlijn voor strafvordering openlijke geweldpleging*. De hier voorgelegde casus zouden in veel gevallen ook gekwalificeerd kunnen worden als mishandeling – een onderwerp dat pas in 2018 aan de orde kwam. Het is natuurlijk niet goed denkbaar dat in de tussenliggende periode grote verschillen in straftoemetingsbeleid zouden hebben bestaan.

171 Zo kent het OM tal van 'landelijke officieren' die een coördinerende rol hebben ten aanzien van bepaalde delictscategorieën – bijvoorbeeld in de sfeer van huiselijk geweld, mensenhandel, kinderporno of verkeer. En er zijn specialistische afdelingen, waaronder het Parket Centrale Verwerking (CVOM), het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD), bepaalde werkgroepen binnen het Functioneel Parket, enzovoort.

172 Zie § 9.5.7. Een ander voorbeeld, dat zich ten tijde van het onderzoek voordeed, was grote interesse van het ministerie voor een nieuwe Richtlijn voor strafvordering verkeersongevallen en verlaten plaats ongeval *(Stcrt.* 2019, 66642), die werd geschreven in het kader van het nieuwe artikel 5a WVW en de discussie in dit verband over het leerstuk roekeloosheid (vgl. art. 175 WVW).

> 'Zoals ik het mij herinner was [de conclusie, LN] toch, dat we het zo gek nog niet deden. Dat het een soort bevestiging opleverde. Zo staat mij dat bij. Ik weet dat we niet na die burgerfora als een gek ineens al die richtlijnen zijn gaan veranderen omdat we kennelijk iets heel raars deden.'[173]

### 9.6.4 De toekomst van de straftoemetingsdialoog

In de interviews is ook gevraagd naar enkele mogelijke andere doelen van burgerfora en naar de ideeën van de respondenten voor de toekomst. Zo is de vraag gesteld in hoeverre burgerfora voor voorlichtingsdoeleinden zijn gebruikt, zijn respondenten om hun mening gevraagd over het besluit vooralsnog te stoppen met burgerfora en is aan respondenten gevraagd of zij een toekomst zien voor een dialoog tussen het OM en het publiek over de straftoemeting.

Veel van wat in dat kader ter sprake werd gebracht, zal gelet op het voorgaande niet verrassend zijn: alle respondenten waren enthousiast over de sfeer op de avonden zelf en zagen dit daarom ook als – in hun woorden – goede 'pr'[174] of 'promotie'[175] van het OM.[176] Het idee leefde dat het OM echt zijn beste beentje had voorgezet. Alle respondenten namen ook aan dat de deelnemende burgers er veel plezier aan hadden beleefd.[177] Tegelijkertijd waren de meeste respondenten sceptisch over wat hiervan bij burgers beklijven zou. Hierbij speelde een rol dat men de burgerfora niet representatief vond; het idee leefde dat de meeste burgers op de fora op voorhand al een positief beeld van het OM hadden. In dit verband gaf een officier bijvoorbeeld aan liever mensen uit 'Vogelaarwijken'[178] te hebben willen spreken. Om al deze redenen vonden de meeste respondenten het enerzijds jammer dat burgerfora een stille dood waren gestorven, anderzijds werd ook opgemerkt dat – hoewel heel leuk – 'de meerwaarde wel heel erg beperkt' was geweest.[179]

---

173 Respondent 14.
174 Respondent 14.
175 Respondent 10.
176 Die sfeer werd bijvoorbeeld gekarakteriseerd als 'heel positief' (respondent 9), 'heel prettig' (respondent 10), 'best gemoedelijk' (respondent 11), 'meewerkend' (respondent 12), 'écht heel leuk' (respondent 13), 'levendig en goed' (respondent 14) en als die van 'een hartstikke leuke avond' (respondent 15). Men had er ook duidelijk werk in gestoken: zo waren er *goodiebags*, werd gememoreerd dat er 'tig' officieren klaarstonden om vragen te beantwoorden en werd – als symbool van het gewicht dat aan de burgerfora werd toegekend - opgemerkt dat ook de hoofdofficier *acte de présence* gaf.
177 Of dat echt zo was valt natuurlijk niet te controleren. In dit onderzoek is immers maar met twee deelnemers aan een burgerforum – in de dagen na het burgerforum in Maastricht – gesproken. Dit was bovendien bij wijze van pilotstudie. Van deze twee deelnemers vond een eerste het 'leuker dan verwacht' (respondent 4), de ander was juist 'teleurgesteld' (respondent 5).
178 Respondent 13.
179 Respondent 13.

Gevraagd naar hoe het in de toekomst zou moeten, waren er officieren die ideeën hadden voor grote representatieve panels via het internet,[180] voor burgerraadpleging via apps[181] of zelfs via een *game*.[182] En er waren officieren die juist uit de burgerfora de les hadden getrokken dat burgerraadplegingen 'niet nodig'[183] zijn voor de richtlijnen. Zij zagen dan bijvoorbeeld meer in initiatieven waar de suggestie van burgerconsultatie niet aanwezig was en waar het om zuivere voorlichting ging. Zo werden ideeën voor televisieprogramma's aangedragen, werd het investeren in open dagen of het organiseren van nagesprekken met burgers rondom strafzittingen als mogelijke nieuwe dialoogvorm geopperd. Kortom, hoe verschillend ook werd gedacht over de zin en onzin van de burgerfora, de binnen het OM aanwezige creativiteit is er in elk geval niet door opgesoupeerd.

## 9.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht wat het resultaat is geweest van wat door het OM als een van de twee pijlers onder het 'centrale thema' van het vijfjarenplan *Perspectief op 2010* is aangewezen: de dialoog met het publiek over de straftoemeting. Daarbij was bijzondere aandacht voor de 'blikvanger' van dit project: de burgerfora. Deze fora, die in 2012 nog een adhesiebetuiging van de WRR ontvingen,[184] werden kort na aanvang van het onderzoek stopgezet en zijn inmiddels vervangen door schoolprojecten (waarover aan het slot van deze conclusie meer). Dit had repercussies voor de wijze waarop deze gevalstudie kon plaatsvinden; deze is daarom uiteindelijk hoofdzakelijk gericht geweest op het reconstrueren van het verleden: het in kaart brengen en verklaren van de opkomst van burgerraadplegingen en van de opkomst en ondergang van de burgerfora in het bijzonder.

Uit de analyse van ruim vierhonderd pagina's aan onderzoek, 51 digitale documenten en interne correspondentie, en na het houden van diverse oriënterende gesprekken, tien interviews en het bijwonen van één schoolproject en één burgerforum, is de voornaamste conclusie dat de invloed van burgers op het strafvorderingsbeleid uitermate gering is geweest. Voor meer dan een geringe invloed zijn de instrumenten die het OM heeft opgetuigd ook niet geschikt. Tijdens de burgerfora is met burgers over veel uiteenlopende onderwerpen gesproken – zo ging het tijdens de fora ook over bewijs, over materieelrechtelijke leerstukken en over strafrechtelijke maatregelen – maar van het gericht en gestructureerd bevragen van burgers was beperkt sprake. Dit is ten dele het gevolg van het feit dat het OM een

180 Respondent 8, 10 en 14.
181 Respondent 8.
182 Respondent 16.
183 Respondent 13 en 15.
184 WRR 2012, p. 209.

dialoog over de straftoemeting is gaan voeren via de band van het strafvorderingsbeleid, maar minstens zozeer van het feit dat voorafgaand aan de burgerfora geen duidelijk idee bestond over wat men nu precies van burgers wilde weten.

Hoewel de burgerraadplegingen primair moeten worden begrepen als een project zonder een eenduidige visie – en dus niet te veel strategie of idee achter dit alles moet worden gezocht – is de interpretatie die op basis van dit onderzoek het best lijkt te passen de volgende. Het lijkt er sterk op dat het OM *zelf* in de jaren voor 2006 onzeker was geworden over de mate waarin het nog met 'de burger' op één lijn zat. Hoewel de burgerraadplegingen in *Perspectief op 2010* met de nodige bravoure en zelfbewustheid werden aangekondigd, leefde onder een deel van de medewerkers van het OM het idee dat 'de burger' er wel eens heel andere ideeën op kon nahouden dan het OM. Door burgerfora te organiseren ontdekte men dat het met het verschil tussen de eigen opvattingen en die van de burger wel meeviel. En men ontdekte natuurlijk dat 'de burgeropvatting' helemaal niet bestaat: daarvoor bleek de spreiding in oordelen te groot. Voor hen die het ergste vreesden, is dit geruststellend geweest. Het gevolg van die geruststelling was wel dat de interesse voor de mening van de burger snel verslapte.[185] Vanuit een wetenschappelijk perspectief was deze onderneming niet nodig geweest: de belangrijkste lessen die het OM nu op autodidactische wijze heeft kunnen trekken – de grote spreiding in antwoorden, de nuance die, althans na enige deliberatie, onder burgers kan worden aangetroffen – hadden op grond van bestaand wetenschappelijk onderzoek voorspeld kunnen worden.[186]

Een belangrijke vraag die gelet op dit alles wel blijft hangen, is of deze gang van zaken tegenover de deelnemende burgers helemaal eerlijk is. Deze burgers zijn immers geworven met de suggestie van inspraak. De deelnemers aan burgerfora zullen zelf niet gedacht hebben dat zij vooral hierheen kwamen opdat het OM zich ervan kon vergewissen dat 'de burger' helemaal niet zo afwijkt van de medewerkers van het OM zelf. Zij mochten er redelijkerwijs van uitgaan dat zij een (bescheiden) invloed zouden hebben en die invloed hadden ze uiteindelijk (bijna) niet. Dit is temeer problematisch nu het OM her en der nieuwe keuzes in strafvorderlijk beleid rechtvaardigt door te stellen dat deze na burgerconsultatie tot stand zijn gekomen. In veel gevallen blijken dit soort beweringen niet te kloppen; een enkele keer zijn deze keuzes zelfs tegengesteld aan wat uit de burgerraadplegingen naar voren kwam. Opmerkelijk is bovendien dat het hierbij steeds gaat om (het rechtvaardigen van) *verstrenging* van straftoemetingsbeleid, terwijl de burgers op burgerfora – nota bene volgens het OM zelf -zo 'opvallend mild' waren. Deze gang van zaken is zonder meer

185 Natuurlijk zijn er ook andere factoren die hieraan hebben kunnen bijdragen, waaronder personele wisselingen binnen de LCS, binnen de top van het OM, enzovoort.

186 Zie hiervoor hoofdstuk 4, in het bijzonder § 4.7.

ongelukkig. Hoewel achter de burgerraadplegingen geen onoprecht plan school – het was vooral blijmoedig improviseren – laat dit onderzoek wel zien waar een overdaad aan goede bedoelingen, bij afwezigheid van een uitgedacht idee, toe kan leiden.

Het voorgaande is ook relevant voor de toekomst. De burgerfora zijn gestopt, maar de dialoog over de straftoemeting gaat vooralsnog door. Het OM houdt nog altijd enquêtes en laat door *ProDemos* op scholen opinies van scholieren 'meten'. De LCS ziet nu zelf vooral veel toekomst in de schoolprojecten: dit biedt immers de mogelijkheid om op grote schaal straftoemetingsoordelen van jongeren te meten en deze jongeren worden bovendien geacht representatief te zijn voor de samenleving als geheel.[187] Hoewel het onderzoek niet op deze projecten was gericht en hier inhoudelijk dus niet veel over kan worden gezegd, lijkt het maar de vraag of deze schoolprojecten wel het ei van Columbus zijn. Daar komt bij dat begeestering voor burgerraadpleging binnen het OM lijkt te zijn uitgedoofd.[188] Het risico bestaat dat de geest wel uit de fles is, maar de ziel van het project daarbij in de fles is achtergebleven.

Wat blijft er nu al met al over van wat aan het begin van deze gevalstudie het 'vlaggenschip' van een nieuwe, op de burger gerichte koers leek? Misschien niet veel meer dan een *Behouden Huys.* Hoewel volharding het project niet ontzegd kan worden, is van een afstand toch vooral het wrakhout te zien van iets dat ooit een beloftevolle verkenningstocht leek. Op een steeds kleiner wordende groep na, geloven aan het thuisfront steeds minder mensen er nog in. De burgerfora hebben schipbreuk geleden. Andere vormen van burgerraadpleging gaan nog voort, maar de meerwaarde van deze expeditie lijkt op grond van dit hoofdstuk niet zonneklaar.

In het volgende hoofdstuk, waarin de in dit hoofdstuk besproken bevindingen worden getoetst aan het beoordelingskader, worden hierover nadere conclusies getrokken.

187 Zo werd verteld in het laatste gesprek dat in het kader van dit onderzoek is gehouden (d.d. 7 juli 2020).

188 Zo zei één respondent (16) niet zo te geloven in het verhaal dat gebrekkige opkomst van burgers de ware reden was om met burgerfora te stoppen: 'Als je het wil, dan ga je zorgen dat de mensen komen. Als je het *echt* wil, dan ga je zorgen dat het slaagt…'.

# 10 Toepassing van het beoordelingskader

## 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de gevalstudies waarvan de resultaten in de twee voorgaande hoofdstukken zijn beschreven vergeleken met het beoordelingskader dat in hoofdstuk 7 is uiteengezet. Deze vergelijking dient twee doelen. Het eerste doel is om deze gevalstudies aan het beoordelingskader te toetsen. Dat gebeurt hieronder eerst voor de eerste gevalstudie naar de voorlichtingspraktijk (§ 10.2) en vervolgens voor de tweede gevalstudie naar de straftoemetingsdialoog (§ 10.3). In samenhang kan zo de wijze waarop het OM in dialoog treedt met de publieke opinie worden beoordeeld. Zo wordt een antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag.[1]

Het tweede doel van dit onderzoek is te onderzoeken of het beoordelingskader nog iets kan leren van deze gevalstudies. Dit beoordelingskader is immers opgesteld op grond van – hoofdzakelijk – eerder onderzoek naar publieke opinie en theorievorming over de 'legitimiteit' van de strafrechtspleging; denkbaar is dat toepassing van dit theoretische model in de praktijk nog tot nieuwe inzichten aanleiding geeft. Dit wordt hieronder in een afzonderlijke paragraaf (§ 10.4) onderzocht. Daar krijgt het beoordelingskader dus ook zijn – althans voor dit onderzoek – definitieve vorm. Zo wordt ook de beantwoording van de derde onderzoeksvraag afgerond.[2] In een afsluitende conclusie worden de bevindingen van dit hoofdstuk nog in samenhang beschouwd (§ 10.5).

## 10.2 De beoordeling van de voorlichtingsdialoog

In hoofdstuk 8 is duidelijk geworden dat de voorlichtingsactiviteiten van het OM zich kenmerken door een hoge mate van vrijheid en improvisatie.[3] Dit resulteert in een praktijk met weinig constante trekken, de wijze waarop voorlichting plaatsvindt wisselt sterk van zaak tot zaak. Dit maakt

---

1 Deze onderzoeksvraag luidt: *Hoe moet de wijze waarop het Openbaar Ministerie in dialoog treedt met de publieke opinie worden beoordeeld?* De twee gevalstudies dienen als operationalisering voor deze dialoog (zie nader de toelichting op de vierde onderzoeksvraag in § 1.3).

2 Deze derde onderzoeksvraag luit: *Op welke wijze kan op de publieke opinie gericht handelen van voor de strafrechtspleging relevante actoren beoordeeld worden?* Zie voor een toelichting op deze onderzoeksvraag ook weer in § 1.3.

3 Zie met name § 8.11.3.

de praktijk moeilijk integraal te toetsen. In het navolgende wordt daarom voor het belangrijkste deel beperkt tot het beoordelen van die aspecten die aan het slot van hoofdstuk 8, in paragraaf 8.11, zijn uitgelicht als de zeven beeldbepalende kenmerken van de voorlichting.

De toetsing aan het beoordelingskader hieronder verloopt via de volgende vijf stappen. De eerste stap behelst een normatieve toets van de voorlichtingspraktijk (§ 10.2.1). Voor de tweede moeten de beoogde gevolgen van deze praktijk in kaart worden gebracht en vervolgens dient beoordeeld te worden hoe waarschijnlijk het daadwerkelijk intreden hiervan moet worden geacht (§ 10.2.2). Voor de derde stap gaat het opnieuw om het in kaart brengen van mogelijk intredende gevolgen, maar dan juist om mogelijke onbedoelde (neven)effecten (§ 10.2.3). Voor de vierde stap moet geanalyseerd worden in welke mate de voorlichtingspraktijk gericht is op het bevorderen van vertrouwen en in welke mate op het faciliteren van gezond wantrouwen (§ 10.2.4). Voor de vijfde stap, tot slot, dienen dynamische effecten van het op de publieke opinie gerichte handelen te worden bepaald (§ 10.2.5).

### 10.2.1 De normatieve toets

Voor het uitvoeren van een normatieve toets, zo is in hoofdstuk 7 beargumenteerd, kan in beginsel worden volstaan met klassiek-juridisch onderzoek. Indien beschikbaar kan hier empirisch onderzoek naar sociale waarden bij worden betrokken.[4] Omdat voor de gevalstudie waar het hier om gaat dergelijk onderzoek niet bestaat, blijft dat hier verder buiten beschouwing. In elk geval moet een terughoudende toets worden aangelegd: getoetst moet slechts worden aan die normen waarover alle burgers het in redelijkheid eens moeten kunnen worden.[5]

Het onderwerpen van de voorlichtingspraktijk aan deze toets wordt bemoeilijkt door het gegeven dat de voorlichting voor een groot deel plaatsvindt tijdens het voorbereidend onderzoek, of in de periode die aan de inhoudelijke behandeling voorafgaat, terwijl in de Nederlandse strafrechtelijke literatuur maar een beperkt uitgekristalliseerd beeld bestaat van wat in deze fase precies geoorloofd is om met de pers te delen. Het uitgangspunt van het Nederlands strafproces was ooit dat het vooronderzoek geheel besloten was, omdat publieke controle op het voorbereidend onderzoek kan plaatsvinden door openbaarheid van het eindonderzoek.[6] Dit uitgangspunt is in de loop van de vorige eeuw echter meer en meer

4 Zie § 7.3.

5 Zie § 7.3, alwaar is gesproken in termen van de axiologische identiteit van onze rechtsgemeenschap.

6 Zie o.a. Van de Pol 1986, p. 459-460 en Van Lent 2008, o.a. op p. 52, over de parlementaire geschiedenis (waarin bewust voor een besloten vooronderzoek is gekozen, vanuit de gedachte dat toetsing van het vooronderzoek tijdens het eindonderzoek kan plaatsvinden).

verlaten. In de huidige opvatting wordt de (mate van) openbaarheid van het voorbereidend onderzoek als een spanningsveld gezien. Enerzijds zijn er normen die pleiten voor openbaarheid: zo wordt aangenomen dat het beginsel van externe openbaarheid ook in de fase die aan de inhoudelijke behandeling voorafgaat (actieve) informatieverplichtingen in het leven roept.[7] Dit is een gedachte die ook weerklinkt in de WOB.[8] Anderzijds zijn er normen die samenhangen met privacy en onbevangen rechtspleging, die juist in de richting van het beperken van de openbaarheid wijzen.[9] Tot een duidelijk nationaalrechtelijk kader leidt dit niet.

Het EHRM helpt hier iets verder. Niet zozeer voor wat betreft de wenselijkheid van openbaarheid in het vooronderzoek als zodanig: openbaarheid van het vooronderzoek mag van het EHRM, en wordt soms zelfs geacht bij te dragen aan de eerlijkheid van het proces als geheel. Maar het hoeft niet; openbaarheid mag vrijwel steeds beperkt worden.[10] Wel kan uit de rechtspraak van het EHRM worden afgeleid dat, gelet op de onvermijdelijk hogere mate van voorlopigheid en onzekerheid die het vooronderzoek kenmerkt, in deze fase een navenant hogere mate van zorgvuldigheid verwacht mag worden van zowel strafvorderlijke autoriteiten als journalisten.[11] Deze verhoogde mate van zorgvuldigheid verzet zich in elk geval tegen verregaande inbreuken op het privéleven – omdat op dat moment nog niet zeker is welke informatie voor de uiteindelijk te nemen beslissingen van belang zal zijn – en tegen het vooruitlopen op de schuld van een verdachte.[12] Bij dit alles moet kritiek van journalisten op strafvorderlijke autoriteiten tot op grote hoogte worden geduld, tenzij het 'essentially unfounded' is.[13] Een en ander laat zich als volgt samenvatten: publiciteit is eerder toelaatbaar indien dit de doelen van in het bijzonder artikel 6 EVRM dient – met name: *public scrutiny* op de rechtspleging - en minder snel als de inhoud van de publiciteit graviteert naar het beschadigen van (het privéleven van) verdachten of andere betrokkenen (waaronder begrepen:

7 Zie Van Lent 2008, p. 7-9, waarin zij de externe openbaarheid positioneert als beginsel, waarvan specifieke regelingen, waaronder de openbaarheid van de terechtzitting, slechts een operationalisering zijn.

8 Zie Van Lent 2008, p. 109-112, over de rol van de WOB bij informatieverstrekking door het OM.

9 Zie bijvoorbeeld Van Lent 2008, p. 216 e.v.

10 Zie Van Lent, 2008, p. 106. Zij concludeert hier op basis van EHRM-jurisprudentie dat enerzijds beslotenheid van het vooronderzoek niet snel strijd met artikel 6 EVRM zal opleveren, terwijl publiciteit in de fase voorafgaand aan de terechtzitting volgens het EHRM wel kan bijdragen aan de openbaarheidseis van artikel 6 lid 1 EVRM. Zie voor een uitgebreidere, maar minder op het vooronderzoek toegespitste analyse Van Lent 2013.

11 Zie bijvoorbeeld Van Lent 2008, p. 213-217.

12 Zie uitvoeriger hierover o.a. Bemelmans 2018a, p. 397-410; Van Lent 2013.

13 Zie EHRM 26 april 1995, 15974/90 (*Prager en Oberschlick t. Oostenrijk*), par 34. Hierbij kan voor het EHRM een rol spelen dat strafrechtelijke actoren zich niet kunnen verdedigen gelet op de vertrouwelijkheid waar zij aan gebonden zijn. Vgl. voor een uitgebreidere bespreking Dijkstra 2020, p. 3074-3075; Van Lent 2008, p. 219.

strafvorderlijke autoriteiten).[14] Dit betekent niet dat publiciteit nooit de belangen van procespartijen mag schaden: een eerlijke rechtspleging dient immers ook een algemeen belang.

Gelet op bovenstaand normatief kader valt een aantal constateringen over de voorlichtingspraktijk van het OM te doen. Ten eerste moet worden opgemerkt dat het OM zich inspant om tendentieuze berichtgeving te ontmoedigen. Hiervoor zet het onder meer de zorgvuldig opgebouwde vertrouwensrelatie met journalisten in. Op die manier wordt berichtgeving tegengegaan waarin bijvoorbeeld onheus over een verdachte wordt gesproken, te veel details over het persoonlijk leven van procespartijen worden gegeven, ongefundeerd vijandig over actoren in de strafrechtspleging wordt bericht of te zeer op de schuld van een verdachte wordt vooruitgelopen.[15] Ditzelfde bereikt het OM door journalisten gecontroleerd informatie toe te stoppen. Zo voorkomt het immers dat journalisten zelf 'rechercheurtje gaan spelen'.[16] In zoverre dient deze praktijk de doelen van niet alleen artikel 8 EVRM, maar ook die van artikel 6 EVRM. Voorkomen wordt zo immers dat het onderzoek naar de toedracht van het feit door de media zoveel ruimte inneemt, dat dit de exclusiviteit van het rechterlijk forum als enige geëigende plek hiervoor aantast,[17] of dat het vertrouwen in de strafrechtspraak reeds op voorhand gecompromitteerd raakt.[18] De keerzijde hiervan is dat het risico ontstaat dat journalisten een afhankelijkheid ervaren ten opzichte van het OM en zich bijgevolg onvoldoende vrij voelen om kritisch te berichten. Dit risico lijkt vooral bij regionaal opererende journalisten reëel.[19] Dit laatste ondermijnt dan weer de praktische verwezenlijking van de doelen van artikel 6 EVRM: hiervoor is een kritische, substantieel onafhankelijke journalistiek immers onontbeerlijk.

Een tweede constatering ligt in het verlengde van het voorgaande en heeft betrekking op de gebrekkige doelbinding van veel vormen van voorlichting. Uit het hierboven beschreven normatief kader kan worden afgeleid dat voorlichting in beginsel als onrechtmatig moet worden beschouwd indien het niet dienstig is aan de doelen van artikel 6 EVRM of de openbaarheid van rechtspleging in meer algemene zin, maar wel inbreuken maakt op het privéleven van betrokkenen.[20] In de praktijk gebeurt er echter een en ander dat deze toets niet doorstaat. Gedacht kan in het bijzonder worden aan de praktijk van digitale verstrekking van afschriften van dagvaardingen

14 Zie ook Van Lent 2013, p. 358-359; Bemelmans 2018a, p. 398.
15 Zie § 8.11.2.
16 Zie § 8.9.1 en § 8.11.4.
17 Vgl. Bemelmans 2018a, p. 398.
18 Vgl. Dijkstra 2020, p. 3075.
19 Zie § 8.11.2.
20 In dit verband kan ook gewezen worden op artikel 5 lid 1 sub b van de AVG, waarin de doelbinding bij het verstrekken en verwerken van persoonsgegevens centraal wordt gesteld ('persoonsgegevens moeten (…) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt').

(door de gerechten), waarop onder meer namen en adressen staan, en het geregeld in niet-geanonimiseerde vorm verstrekken van spreekteksten door het OM.[21] Dit is niet alleen problematisch omdat in de praktijk niet veel terechtkomt van het 'embargo' op deze stukken,[22] maar ook omdat journalisten – zonder dit embargo te schenden – de informatie wel kunnen gebruiken om bijvoorbeeld zelf vervolgonderzoek in te stellen, hetgeen, ook zonder dat dit uitmondt in een publicatie, het privéleven van betrokkenen kan schaden.[23] Belangrijk is bovendien dat journalisten deze informatie helemaal niet nodig hebben voor het uitoefenen van publiek toezicht op de rechtspraak, daarvoor zou geanonimiseerde verstrekking immers afdoende zijn. Deze praktijken vallen dus niet te verzoenen met het beginsel van doelbinding, noch met de belangenafweging die volgt uit artikel 6 en 8 EVRM.

Een laatste constatering heeft te maken met de recent ontwikkelde praktijk waarin het OM zelf een meer amuserende rol op zich neemt. Omdat het OM tegenwoordig ook probeert om stukken te schrijven die voor het publiek direct leesbaar zijn, in plaats van slechts zakelijke persberichten aan te leveren op basis waarvan de media dan nieuwsberichten maken, is de vlotte penvoering in het OM aan een opmars bezig.[24] Het risico van dit soort berichten is echter opnieuw dat het privéleven van betrokkenen in het gedrang komt, omdat zeker bij dit soort berichten gemakkelijk wordt afgedwaald van strafrechtelijk relevante feiten naar subjectieve oordelen over iemands karakter of levenswijze. Een ander gevolg van deze amuserende berichten is dat gecommuniceerd wordt op een wijze die op gespannen voet staat met het op overtuigende wijze, in woord en gebaar uitdragen van de onschuldpresumptie. Hoewel ook in de amuserende berichten doorgaans wel een voorbehoud ten aanzien van de schuld wordt gemaakt, ligt het accent in dit soort berichten op het tegenovergestelde: het bloemrijke taalgebruik ontneemt het zicht op de feitelijke stand van zaken in het strafproces.

Het geheel overziend, valt op dat vooral normatieve problemen ontstaan ten gevolge van vervagende grenzen. De vervagende grens tussen openbaarheid van voor- en eindonderzoek maakt dat niet goed duidelijk is wat nu wanneer met de media gedeeld mag worden. Daarnaast is sprake van een vervagende grens tussen de rol van de media en die van het OM: media stellen zich afhankelijk op ten opzichte van het OM en het OM speelt meer en meer, door het schrijven van amuserende berichten, zelf de rol van journalist. Op verschillende momenten leidt dit tot situaties waarin het doel van openbaarheid van rechtspleging – controle van de macht – onder druk staat, terwijl de nadelen van die openbaarheid – inbreuken op de rechten van betrokkenen en ondermijning van de onbevangenheid van rechtspleging – juist toenemen.

---

21 Zie § 8.9.2 en § 8.11.4.

22 Zie § 8.9.2.

23 In dit verband is in § 8.9.2 al opgemerkt dat de voorlichting de gevolgen van de digitalisering onvoldoende heeft doordacht.

24 Zie over de persberichten nieuwe stijl § 8.9.4.

### 10.2.2 De beoogde consequenties

Voor de tweede stap in het beoordelingskader moet allereerst worden vastgesteld of consequentialistische motieven een rol spelen bij dit type op de publieke opinie gericht handelen en zo ja, welke dat dan zijn. Het is echter moeilijk gebleken om in dit onderzoek een (eenduidig) doel aan te wijzen dat het OM met de huidige wijze van voorlichting nastreeft. Het idee dat een open en actieve communicatie iets is dat bij de huidige tijd 'hoort' is binnen het OM wijdverbreid,[25] maar dit lijkt eerder een deontologisch ingegeven gedachte – 'het is goed als we dit doen' – dan een opvatting die is verbonden met een veronderstelling dat zo feitelijke, empirisch observeerbare resultaten behaald kunnen worden.

Slechts een handvol consequentialistische argumenten leek in de praktijk een (geringe) rol te spelen. Zo werd op één van de onderzochte parketten geregeld gesproken over het 'generaal preventieve effect' dat – zo veronderstelde men – van de voorlichting zou kunnen uitgaan.[26] Op andere parketten was deze manier van denken echter vrijwel afwezig. Een wellicht meer prominent consequentialistisch argument is slechts indirect op de publieke opinie gericht en ligt in de sfeer van het temmen van de media. Het gaat hier om het ook in de vorige subparagraaf al beschreven doel dat men voorkomen wil dat media zelf 'rechercheurtje gaan spelen'. De gedachte is dat op die manier een te zeer door emoties bevangen publiek discours kan worden voorkomen.[27]

Geen van deze twee doelen kan steunen op empirisch onderzoek waarmee het intreden van de beoogde effecten kan worden aangetoond. De aannemelijkheid van dit intreden kan echter evenmin aan de hand van empirisch onderzoek worden weerlegd. Ten aanzien van het eerste doel moet worden vooropgesteld dat weinig bekend is over – bijvoorbeeld – de invloed van voorlichting op de publieke opinie ten aanzien van de slagvaardigheid van strafvorderlijke autoriteiten. Voor zover hier onderzoek naar bestaat, wijst dit uit dat het publiek al zo lang als er onderzoek wordt gedaan in ruime meerderheid ontevreden is over deze slagkracht. Hier lijkt dus sprake van een duurzame en niet heel kneedbare opinie – hetgeen suggereert dat van (veranderingen in) voorlichtingsbeleid niet al te veel invloed moet worden verwacht. De vraag of gedachten over deze slagkracht vervolgens doorwerken in daadwerkelijke gedragsveranderingen – en voorlichting zo dus inderdaad kan leiden tot generale preventie – is met nog meer onzekerheid omgeven.

---

25 Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat officieren van justitie die niet graag met de pers praten worden aangeduid als 'van de oude stempel' (§ 8.6.3). De gedachte leeft nog sterker bij hen die zich bezighouden met nieuwe media, bijvoorbeeld op de burelen van het socialmediateam (§ 8.6.5).

26 Zie § 8.10.1.

27 Een laatste nog te onderscheiden doel blijft hier buiten beschouwing: dat is het bevorderen van de reputatie van het OM. Zie daarvoor § 10.2.4.

Meer aannemelijk is het dat de voorlichting van het OM daadwerkelijk bijdraagt aan een relatief kalme, niet al te tendentieuze mediaberichtgeving. Hoewel het moeilijk is om hierover op basis van dit onderzoek harde conclusies te trekken – daarvoor zou ook uitvoeriger onderzoek onder journalisten nodig zijn – lijkt het wel redelijk om aan te nemen dat het OM geregeld in dit doel slaagt. Wel moet hierbij aangetekend worden dat dit niet het hele verhaal is: vaak genoeg zoekt het OM juist zelf de media op – bijvoorbeeld vanwege het generaal preventieve effect dat men hiermee beoogt te bereiken – en ontstaat dus mediaberichtgeving die anders was uitgebleven.[28] Ook andere mechanismen werken toename van media-aandacht in de hand, gedacht kan in het bijzonder worden aan de attitude van serviceverlening en de premie op informatie.[29] Zo bezien is het dus wel zo dat het OM berichtgeving soms afkoelt, maar is de prijs die hiervoor wordt betaald dat per saldo méér mediaberichtgeving ontstaat.

### 10.2.3 Onbedoelde (neven)effecten

Voor de derde stap in het beoordelingskader moet onderzocht worden wat mogelijk onbedoelde (neven)effecten zijn van het op de publieke opinie gerichte handelen, waarbij in het bijzonder aandacht moet zijn voor de verschillende 'deelpublieken': groepen waarop het handelen niet primair was gericht maar ten aanzien waarvan zich mogelijk wel onbedoelde effecten verwezenlijken. Ook voor deze stap geldt dat geen hard empirisch onderzoek beschikbaar is om dit soort effecten mee aan te tonen, maar wel de aannemelijkheid van een aantal van dit soort gevolgen kan worden beredeneerd.

Het meest voor de hand ligt in dit verband de mogelijkheid van onbedoelde effecten van voorlichting, in het bijzonder wanneer het gaat om voorlichting met een demonstratie-doel,[30] op direct bij de procedure betrokkenen. Los van dat in dit soort gevallen sprake kan zijn van een – in normatieve termen te waarderen – inbreuk op het privéleven van deze betrokkenen, is het ook voorstelbaar dat dergelijke publiciteit de ervaren procedurele rechtvaardigheid aantast van degene op wiens privéleven een inbreuk wordt gemaakt. Dit lijkt met name te verwachten bij strafzaken waarbij publiciteit niet logisch volgt uit de aard van het strafbare feit, maar een gevolg is van de keuze van het OM – of van een individuele persvoorlichter – om een zaak aan te grijpen om bepaald beleid of een bepaald fenomeen onder de aandacht te brengen.[31] Waar iemand die verdacht wordt

28 Zie § 8.10.1

29 Zie met name § 8.11.4.

30 Zie over dit demonstratiedoel en de verschillende varianten waarin zich dit voordoet § 8.10.1.

31 Te verwachten is opnieuw dat dit zich met name manifesteert bij voorlichting met een demonstratiedoel. Het gaat dan immers om strafzaken die niet als vanzelf – door ernst of andere kenmerken – de aandacht van de media trekken.

of slachtoffer is van een zeer ernstig strafbaar feit wellicht eerder berust in het feit dat aanzienlijke mediabelangstelling iets is dat erbij hoort, is dit voor betrokkenen bij strafzaken die het OM actief uitlicht om bijvoorbeeld het eigen beleid mee onder de aandacht te brengen, misschien minder het geval.[32]

Bij het grote publiek kunnen zich andere potentiële onbedoelde neveneffecten voordoen. In eerste instantie kan gedacht worden aan het nu reeds bestaande probleem dat bij het grote publiek veel onjuiste, vaak stereotype denkbeelden bestaan over misdaad en straf.[33] Omdat het OM in de drang zichzelf te tonen als een krachtige actor in de bestrijding van criminaliteit soms in de verleiding komt de problemen die het bestrijdt als net iets ernstiger te portretteren dan zij zijn en – vooral – het eigen optreden als net iets doelmatiger dan het werkelijk is, bestaat het risico dat een te voortvarende voorlichting de verstoring in deze percepties eerder vergroot dan verkleint. Deze voorlichting herbevestigt immers het idee dat criminaliteit een groot probleem is en repressie de meest geëigende remedie.[34] Daarnaast kan beredeneerd worden dat een mogelijk onbedoeld neveneffect van deze praktijk is dat het grote publiek uiteindelijk gedesillusioneerd raakt wanneer het ontdekt dat het met die doelmatigheid wel meeviel. Een vergelijkbaar risico schuilt in de amuserende berichten waarin het OM over bepaalde zeer uitzonderlijke vormen van criminaliteit bericht. Het idee dat criminaliteit iets is waar een heel ander type mens zich aan schuldig maakt en dat ver afstaat – in plaats van in het verlengde ligt – van het dagelijks leven, wordt door deze manier van vertellen herbevestigd.

Al met al geldt voor de mogelijkheid van onbedoelde (neven)effecten, net als voor de beoogde effecten van het voorlichtingsbeleid, dat er maar weinig empirisch onderzoek is aan de hand waarvan de (on)wenselijkheid van de bestaande praktijk kan worden beargumenteerd. Over de meeste gevolgen kan niet veel meer worden gedaan dan – met de nodige slagen om de arm – beargumenteren waarom zij wel of niet zouden kunnen intreden. Een duidelijk argument om de bestaande praktijk te herzien leveren deze gezichtspunten dus niet op.

### 10.2.4 Het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen

Voor de vierde stap in het beoordelingskader is de vraag die beantwoord moet worden in hoeverre voorlichting is gericht op het bevorderen van vertrouwen – hetgeen is gedefinieerd als accepteren van onzekerheid in

32 In hoeverre zo'n eventueel ervaren tekort aan procedurele rechtvaardigheid ook weer doorwerkt in toekomstig (strafrechtelijk relevant) gedrag, is echter niet te zeggen. Voor zover hier onderzoek naar is gedaan (zie § 6.3.1) heeft dit immers geen betrekking op de gevolgen van publiciteit op ervaren procedurele rechtvaardigheid.

33 Zie § 4.6.2 over deze kennisniveaus, zie § 4.6.3 over de mogelijke rol van de media bij het vestigen van onjuiste denkbeelden.

34 Zie hiervoor § 8.11.5, alwaar ook is opgemerkt dat dit narratief zich slecht verhoudt tot empirie over de effecten van bestraffing en de strafrechtelijke dogmatiek.

afhankelijkheid – of juist op het stimuleren van actief, gezond wantrouwen.[35] Het tweede verdient in beginsel de voorkeur, omdat het publiek op die manier wordt aangesproken op burgerschap en wordt uitgenodigd om zelf in beweging te komen, terwijl het bevorderen van vertrouwen gepaard gaat met het voorhouden van interpretaties van de werkelijkheid die het publiek alleen nog maar hoeft te aanvaarden – en dus met een relatief passief beeld van het publiek.[36]

In theorie is op basis van het bovenstaande een ideaaltypisch onderscheid denkbaar tussen twee soorten voorlichting. Voorlichting gericht op het bevorderen van vertrouwen is overwegend actief van aard: het streven is erop gericht het publiek die voorbeelden van het werk van het OM te laten zien die het zullen helpen om voldoende 'sprongkracht' te ontwikkelen om de bestaande onzekerheid over het werk van het OM te aanvaarden.[37] Dit type voorlichting streeft naar het belichten van succesverhalen en in de schaduw stellen van mislukkingen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de reputatie van het OM. Het voorzien in een representatief beeld van de werkelijkheid is daaraan ondergeschikt. Voorlichting waarin het faciliteren van gezond wantrouwen voorop staat is daarentegen in de eerste plaats dienstbaar van aard: het is gericht op transparantie en staat paraat voor het beantwoorden van vragen en het faciliteren van kritisch toezicht door het publiek. Voor zover actief wordt voorgelicht, wordt gestreefd naar het tonen van een representatieve dwarsdoorsnede van de werkzaamheden van het OM op een 'kale', van een teveel aan interpretaties ontblote wijze.

Wanneer de voorlichtingspraktijk van het OM langs deze meetlat wordt gelegd, is allereerst te zien dat van beide ideaaltypen voorbeelden zichtbaar zijn. Het meest in het oog springen echter voorbeelden van de eerste manier van voorlichten. Bij veel van wat het OM doet, staat de eigen reputatie immers voorop. Zaken waarin het volgens het OM 'niet goed is gegaan', bijvoorbeeld door een te lange duur van het vooronderzoek of door de verwachting dat 'minder bekkende' straffen zullen worden uitgesproken, worden 'een beetje weggemoffeld' en zaken waar men wel trots op is worden uitgelicht.[38] Ook binnen strafzaken wordt geprobeerd om de aandacht af te leiden van die onderdelen waar men moeilijke, compromitterende berichtgeving over verwacht. Tot slot laat het OM zich graag van zijn meest humoristische en menselijke kant zien, door op sociale media persoonlijke trivialiteiten te delen of door te berichten over 'kneuzige' strafrechtelijk te duiden voorvallen.[39] Met het schetsen van een representatief

35 Zie § 3.5.1.
36 Zie voor de toelichting hierop § 7.6.
37 Zie in meer detail § 3.5.3.
38 Zie respectievelijk § 8.10 (over het belichten dan wel in de schaduw plaatsen van strafzaken) en § 8.11.5 (over de oriëntatie op het eigen imago en het daartoe wegmoffelen van zaken).
39 Zie respectievelijk § 8.6.5 (over het berichten over trivialiteiten op sociale media) en § 8.9.4 (over het berichten over 'kneuzige' strafrechtelijke gebeurtenissen).

beeld of het uitnodigen tot kritische inspectie door het publiek heeft dit allemaal niet veel van doen, met het bevorderen van een vertrouwenwekkend imago bij het publiek des te meer.

Tegelijkertijd kent de voorlichting ook de nodige initiatieven die juist de kritische activiteit die eigen is aan een (gezond) wantrouwen faciliteren. Het in dialoog treden met mensen die op sociale media iets over of tegen het OM zeggen is hiervan een goed voorbeeld.[40] Door deze manier van publiekscommunicatie is het OM in de afgelopen jaren veel beter te benaderen geworden en ook veel beter te bevragen. De figuur van de persvoorlichter en persofficier als zodanig kan ook als een voorbeeld van faciliteren van wantrouwen worden gezien. Hoewel de persvoorlichters in de praktijk de reputatie van het OM prioriteren, maakt hun aanwezigheid wel dat het OM veel gemakkelijker (door journalisten) ter verantwoording kan worden geroepen. Tot slot kan ook het gegeven dat persvoorlichters in voorkomende gevallen moeite doen om een 'onjuist beeld' in de media te corrigeren, worden opgevat als een goed voorbeeld van het faciliteren van wantrouwen.[41] Op die manier dragen ze immers bij aan een constructieve dialoog tussen het OM en het publiek. Ook hierbij moet worden aangetekend dat het OM in de praktijk vooral genegen is onjuiste beeldvorming te corrigeren indien dit raakt aan de eigen reputatie: de wijze waarop aan deze mogelijkheden invulling wordt gegeven tendeert dus soms weer meer naar het eerste dan naar het tweede ideaaltype.

De conclusie van het voorgaande is dat de dialoog die het OM met het publiek aangaat over de voorlichting in beginsel de mogelijkheid geeft aan het publiek om het OM aan controle te onderwerpen en zo ook meer inzicht te krijgen in het werk van het OM. Dat is op zichzelf een positief te waarderen aspect. De opkomst van het gebruik van sociale media door het OM is in die zin ook een verrijking. Het gevaar – dat zich in de praktijk ook verwezenlijkt – is dat het OM deze dialoog soms te zeer laat overhellen naar reputatiemanagement, omdat het de verleiding niet kan weerstaan om actief te proberen wenselijke representaties en interpretaties van de werkelijkheid aan het publiek op te dringen.

### 10.2.5 Dynamische effecten

Voor de laatste stap in het beoordelingskader dient onderzocht te worden welke toekomstige ontwikkelingen in redelijkheid verwacht kunnen worden als gevolg van dit op de publieke opinie gerichte handelen. Daarbij moet onder meer aandacht zijn voor de vraag of de in het leven geroepen dialoog tussen het publiek en de strafvorderlijke overheid gekenmerkt kan worden als een dialoog tussen goede verstaanders. Tegen die achtergrond ligt er ook een taak voor, in dit geval, het OM om het publiek tegen te spreken indien het uitgaat van een verkeerde voorstelling van zaken.

40 Zie hierover § 8.6.5.
41 Zie § 8.9.1.

Voorkomen moet dus worden dat het publiek steeds naar de mond wordt gepraat.[42] Tot slot dient de dialoog gericht te zijn op het voorkomen dan wel beteugelen van emotionele escalatie.

In de voorgaande subparagrafen kwam al een aantal keer aan de orde dat het OM niet steeds een zuivere dialoog tussen goede verstaanders bevordert. Geregeld wordt de eigen reputatie geprioriteerd boven het volledig waarheidsgetrouwe beeld. Dit gaat niet gepaard met het vertellen van onwaarheden, maar wel met het benadrukken van feiten die niet representatief zijn. In de wens naar een goed imago blaast het OM een deuntje mee in het maatschappelijk discours waarin misdaad een groot probleem is, de politie zelden blaam treft en repressie de geëigende oplossing voor de criminaliteitsproblematiek is.[43] Als mogelijk langetermijneffect hiervan kan gewezen worden op het risico dat zo toch al bestaande misvattingen onder het publiek worden gecultiveerd in plaats van tegengesproken.[44] In het verlengde hiervan ligt een risico op aanzwellende boosheid onder het publiek – emotionele escalatie dus – over de vermeende ernst van bepaalde criminaliteitsvraagstukken. Een ander mogelijk langetermijneffect dat hiervoor al aan de orde kwam, is het risico dat het OM door duurzame vertrouwensrelaties aan te gaan met journalisten, de onafhankelijkheid van die journalisten op de proef stelt en mogelijk op termijn uitholt.

Meer gecompliceerde dynamische effecten liggen in de sfeer van anticipaties over en weer tussen journalisten en het OM. Veranderingen in de voorlichtingspraktijk van het OM brengen – op termijn – leereffecten teweeg bij journalisten. Zo weten journalisten inmiddels dat zij bij het OM informatie los kunnen krijgen als zij al wat weten over een zaak. En zij weten dat zij mogelijk gecorrigeerd worden als zij (zeggen te zullen) publiceren over feiten die juist onjuist zijn. Dit leidt ertoe dat journalisten wel eens overgaan tot *fishing expeditions,* waar het OM ook wel op toehapt.[45] Een nieuw leereffect ligt in het verschiet – of heeft hier en daar al postgevat – ten gevolge van de digitale informatieverstrekking. De praktijk van de digitale bestandenpostbus bestaat pas enkele jaren, maar leidt tot een almaar aanwassende bron van nieuwe informatie voor journalisten. Zij kunnen die informatie (in de toekomst) als breekijzer inzetten waarmee zij nog meer informatie bij het OM kunnen lospeuteren. Beide bovengenoemde ontwikkelingen hebben overigens dezelfde richting: ze leiden ertoe dat meer informatie eerder bij journalisten terechtkomt.

De belangrijkste in dit onderzoek naar voren komende dynamische factor volgt uit het feit dat het OM het in de voorlichting over strafzaken niet alleen voor het zeggen heeft. De politie doet veel en hierbij wordt, hoewel formeel onder het gezag van het OM, ook deels op eigen kompas

42 Zie § 7.7.
43 Zie hierover eerder § 8.11.5.
44 Zie hierover hiervoor al in § 10.2.3.
45 Zie § 8.9.1.

gevaren.[46] Ook vanuit gemeenten loopt veel informatie weg.[47] Rechtbanken delen dan weer zittingslijsten en afschriften van dagvaardingen – overigens zonder duidelijke wettelijke basis en zonder achterliggende doordenking – en (slachtoffer)advocaten zijn door het OM ook maar beperkt in het gareel te houden.[48] Dit alles draagt bij aan een complex landschap waar journalisten vanuit een OM-perspectief toch al over veel informatie beschikken. In zoverre is de situatie wezenlijk anders dan twee decennia geleden. Dit beperkt het aantal keuzes dat het OM in de voorlichting kan maken. Het klassieke beeld van een volledig 'gesloten' OM dat alleen in de rechtszaal met de buitenwereld communiceert, is door deze situatie in elk geval ondenkbaar geworden.[49] Dat het OM er onder deze omstandigheden soms voor kiest om de vlucht naar voren te kiezen en meer informatie te delen, of ervoor kiest om de eigen reputatie te beschermen nu het zich bevindt in een speelveld waar tal van andere actoren ook voortdurend bezig zijn het eigen blazoen op te poetsen, is hierdoor beter te rechtvaardigen. Dat het OM, politie en rechtspraak er goed in slagen elkaar in het publieke debat niet af te vallen – en zo 'reputatieschade' te bezorgen – is tegen deze achtergrond al een aardige prestatie.

De slotsom van deze verkenning is dat enerzijds moet worden geconcludeerd dat bepaalde aspecten van de voorlichting een dynamiek in gang zetten die voor het OM – of andere actoren – moeilijk beheersbaar kan blijven. Anderzijds moet worden onderkend dat het media- en rechtspolitieke landschap een omgeving scheppen waarin het OM wordt geconfronteerd met tal van andere actoren die zich óók – vaak eveneens tastenderwijs – tot het publiek proberen te verhouden. Gelet op die improviserende context is het OM welhaast genoodzaakt de eigen voorlichting ook tot op zekere hoogte een flexibele en adaptieve inrichting te geven.

### 10.2.6 Tussenconclusie

In het voorgaande zijn de beeldbepalende kenmerken van de voorlichtingspraktijk van het OM langs de meetlat van het in hoofdstuk 7 opgestelde beoordelingskader gelegd. Dit beoordelingskader schrijft niet voor hoe de verschillende gezichtspunten die, door het doorlopen van de vijf stappen worden verzameld, vervolgens tegen elkaar moeten worden afgewogen. Tussen de verschillende stappen bestaat immers geen vaste hiërarchie.[50] Toch kunnen aan de hand van dit beoordelingskader wel enkele uitspraken worden gedaan over de wenselijkheid van (facetten van) de voorlichtingspraktijk van het OM.

---

46 Zie § 8.11.6.
47 Zie § 8.11.6.
48 Zie § 8.7.3 (communicatie door gerechten), § 8.7.4 (communicatie door advocaten) en § 8.9.2 (de praktijk van de digitale bestandenpostbus).
49 Zie over de geschiedenis waarin dit nog wel kon § 8.2.
50 Zie § 7.2, over de incommensurabiliteit van de relevante gezichtspunten.

Om te beginnen geldt in algemene zin dat de wijze waarop het OM de eigen voorlichting heeft ingericht de toets van het beoordelingskader in grote lijnen doorstaat. De betrokkenen – in het bijzonder de persvoorlichters, persofficieren en zij die betrokken zijn bij het communiceren via sociale media – hebben elk een rol in een systeem waar als zodanig weinig normatieve bezwaren tegenin te brengen zijn. Het is bovendien aannemelijk dat dit systeem helpt bij het voorkomen van tendentieuze berichtgeving waardoor het OM, maar ook procespartijen, anders zouden kunnen worden beschadigd. Bovendien ontstaat hierdoor de mogelijkheid voor journalisten en – via sociale media – voor individuele burgers om het OM ter verantwoording te roepen. Dit bevordert al met al een goed op de hedendaagse maatschappij toegesneden dialoog tussen de strafvorderlijke overheid – in dit geval: het OM – en het publiek, waarbinnen ruimte is voor burgerschap en discussie.

Binnen dit algemene beeld zijn er wel enkele repeterende praktijken die moeilijker zijn te rechtvaardigen. Een eerste voorbeeld is het op amuserende toon delen van informatie over strafzaken. Dit is vaak in normatieve zin over de grens, omdat de onschuldpresumptie zich moeilijk verdraagt met een niet-zakelijke toonzetting en in de opmaak van een leuk verhaal ook gemakkelijk oordelen worden geveld over in strafrechtelijke zin niet-relevante feiten. Daarnaast ontbreekt empirische evidentie over wat met dergelijke berichtgeving bereikt kan worden, terwijl het bovendien graviteert naar reputatiemanagement – het bevorderen van vertrouwen – terwijl juist niet een adequaat beeld – in de zin van een dwarsdoorsnede – van de strafrechtspleging wordt gegeven. Met dit type berichtgeving kan het OM dus beter stoppen. Dit betekent niet dat het OM in het geheel niet zou moeten berichten over alledaagse vormen van criminaliteit, maar wel dat ook deze berichtgeving op ingetogen wijze zou moeten plaatsvinden.[51] Geaccepteerd moet worden dat berichtgeving door het OM aan smalle marges gebonden is: enerzijds dient te worden weggebleven van het berichten in strafrechtelijk kwalificerende termen, anderzijds moet voorkomen worden dat bericht wordt over in strafrechtelijke zin niet-relevante feiten.

Het voorgaande geldt in min of meer gelijke mate ook voor enkele activiteiten van het OM op sociale media. Hier worden door het OM de nodige trivialiteiten gedeeld en wordt soms bericht op een manier die meer lijkt te zijn beïnvloed door een reclamelogica dan door een doordenking van wat een bijzonder instituut als het OM past binnen een moderne rechtstaat. Hoewel het beoordelingskader zich – zie ook hiervoor – niet verzet

51 Een voorbeeld kan in dit verband worden genomen aan de wijze waarop dit soort communicatie plaatsvindt door de rechtspraak. Zowel via sociale media, als in verschillende televisieprogramma's schetst de rechtspraak geregeld een beeld van de alledaagse gang van zaken op een rechtbank, zonder amuserende opsmuk. Dit past over het algemeen beter bij de vierde stap in het beoordelingskader en nodigt ook minder snel uit tot berichtgeving die in normatieve zin als over de grens moet worden beschouwd.

tegen een benaderbare houding van het OM, en sociale media daarvoor in beginsel als een verrijking moeten worden beschouwd, impliceert dit niet dat het OM dergelijke platformen moet inzetten op dezelfde manier waarop veel commerciële bedrijven dit doen. Dergelijke partijen kunnen zich immers gemakkelijker een ongeclausuleerd streven naar zichtbaarheid en amusement permitteren. Een steviger doordenking van dit soort activiteiten is dan ook aangewezen.

Een volgend punt dat problematisch is, is de mate waarin de journalistiek haar taak als kritische, onafhankelijke toezichthouder kan waarmaken. Het OM beschikt over informatie die voor journalisten zoveel waard is, dat een asymmetrische machtsverhouding ontstaat die zeker voor regionaal opererende journalisten moeilijk te combineren valt met een kritische bejegening van het OM. Vanuit een normatief perspectief is het echter juist het kritische toezicht – en niet een quasi-sportjournalistieke afhankelijkheid – waarin de meerwaarde van publiciteit over strafzaken is gelegen. Dat dit in de praktijk niet altijd gemakkelijk te realiseren valt is niet alleen en ook niet primair het gevolg van het handelen van het OM, maar veeleer van de beperkte (financiële) middelen van (regionale) journalisten en hun onverkort grote belangstelling voor strafrechtelijk nieuws. Deze stand van zaken vergt echter wel dat het OM zich voortdurend bewust is van de eigen verantwoordelijkheid om kritische journalistiek in stand te laten.

Het voorgaande levert een extra argument op om niet te ver te gaan in het (via sociale media) uitzenden van eigen filmpjes en persberichten die al lezen als een 'af' nieuwsbericht. Het is verleidelijk om een verhaal van begin tot eind zelf te regisseren, ook zonder dat het hierbij primair te doen is om het ontlopen van kritische journalistiek. Door filmpjes zelf op te nemen of verhalende persberichten te schrijven, wordt immers het risico verkleind dat een interview met een persofficier op ongelukkige wijze gemonteerd wordt en in een nieuwsuitzending terechtkomt, of dat een journalist op net ongelukkige wijze een persbericht leest en bijgevolg een niet kloppend nieuwsbericht schrijft. Maar op lange termijn is het OM juist gebaat bij een onafhankelijke pers. Dit levert een belangrijk argument op om het werk van de pers niet teveel zelf uit te willen voeren.

## 10.3 De beoordeling van de straftoemetingsdialoog

Hieronder wordt de straftoemetingsdialoog tussen het OM en het publiek getoetst aan het beoordelingskader. Deze straftoemetingsdialoog, die in de praktijk plaatsvindt door burgerconsultatie voorafgaand aan het opstellen van nieuwe of vernieuwde strafvorderingsrichtlijnen, is beschreven in het vorige hoofdstuk. In hoofdzaak bestaat deze dialoog uit burgerfora, waarop burgers bij elkaar komen (het 'vlaggenschip'[52]), en enquêtes, die via internet

52 Zie § 9.2.

worden afgenomen. Het beoordelingskader waar in deze paragraaf aan wordt getoetst is uiteraard hetzelfde als hiervoor. Om te veel herhaling te voorkomen worden de afzonderlijke stappen in deze paragraaf in iets minder detail gerecapituleerd.

### 10.3.1 De normatieve toets

De vraag welke waarden relevant zijn bij het beoordelen van burgerraadplegingen over de straftoemeting kan worden opgesplitst in een vraag naar welke substantiële en welke procedurele waarden in ogenschouw moeten worden genomen.[53] Voor de substantiële waarden gaat het om het *resultaat* van burgerraadplegingen, dus om materiële consequenties voor het straftoemetingsbeleid. Procedurele waarden hebben betrekking op de wenselijkheid van het betrekken van burgers bij het opstellen van straftoemetingsbeleid als zodanig. Voor wat het eerste betreft zijn in de literatuur vooral veel zorgen uitgesproken. Zo bestond de vrees dat het OM, door zich te 'conformeren aan het strafniveau van de publieke opinie',[54] straftoemetingsbeleid zou formuleren dat niet te rechtvaardigen valt op grond van retributivistische of utilitaristische theorieën.[55] Vanuit een procedureel perspectief zijn burgerraadplegingen juist wel verdedigbaar. Sterker nog: het op enige wijze organiseren van democratische beïnvloeding van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de ruime straftoemetingsruimte valt op normatieve gronden te verwelkomen.[56] Dit omdat dit niet met uitsluitend normatieve theorieën kan worden beslecht,[57] waardoor dus ruimte is voor meningsverschillen in redelijkheid; en daarmee voor nadere besluitvorming via een niet-argumentatieve, democratische, procedure.[58]

---

53 Vgl. in dit verband § 6.4.4 waarin beide als dimensies in het denken over legitimiteit zijn onderscheiden.

54 Lensing 2007, p. 5.

55 Zie hierover eerder § 9.2. Retributivistische kritiek ligt waarschijnlijk het meest voor de hand, de gedachte is dan dat opvattingen van leken kunnen leiden tot disproportionele straftoemeting. Op een meer utilitaristische leest geschoeide kritiek is onder meer geuit door Knigge (2006, p. 236). Hij stelde onder meer dat voor sommige delicten, waaronder belastingontduiking of snelheidsovertredingen in het verkeer, straffen soms zouden moeten worden verhoogd als burgers op burgerfora zouden aangeven ze niet of amper strafwaardig te vinden (dus tegenovergesteld aan de uitkomsten veranderingen zouden moeten worden doorgevoerd). Dit om de burgers 'de ernst van het vergrijp in te slijpen'.

56 Vgl. bijvoorbeeld welke betekenis in Duker 2003 – toen van burgerraadplegingen nog geen sprake was – wordt toegekend aan het 'democratiebeginsel'. Ook vanuit de gedachte dat straftoemeting bij uitstek een onderwerp is waar zich 'meningsverschillen in redelijkheid' kunnen en zullen voordoen, ligt een nadere democratische normering voor de hand (zie ook hieronder in de hoofdtekst).

57 Zie § 4.7.1.

58 Vgl. § 6.4.1.

Voor wat betreft de substantiële toets kunnen de critici van de burgerraadplegingen gerust zijn.[59] De invloed van burgers op het strafvorderings- en toemetingsbeleid is dermate klein,[60] dat van een overschrijding van normatieve grenzen geen sprake kan zijn. De burgerraadplegingen van het OM hebben in de praktijk weinig invloed op de strafvorderingsrichtlijnen en leiden er in elk geval niet toe dat deze zo ver worden opgerekt dat grenzen van proportionaliteit in zicht komen. Sterker nog, uit de interviews bleek dat deze grenzen in de praktijk (weliswaar impliciet) een argument opleveren om de rol van burgerraadplegingen beperkt te laten zijn. Zo speelt, zonder dat in de praktijk van de LCS-overleggen over retributivistische straftheorieën gediscussieerd wordt, een retributivistische manier van denken wel een rol bij het bewaken van de innerlijke consistentie tussen richtlijnen.[61] In het geval van 'VPT-criminaliteit' werden burgerraadplegingen zelfs ingezet om een bestaande situatie in de richtlijnen, die als disproportioneel werd ervaren, te corrigeren.[62]

Ook voorheen bestaande utilitaristische invloeden op het straftoemetingsbeleid worden door de burgerraadplegingen niet ondergraven. In de praktijk worden verschillende onderwerpen door de LCS ongeschikt bevonden voor burgerraadplegingen. Het gaat dan om onderwerpen waarvan men binnen de LCS veronderstelt dat burgers hier geen duidelijk beeld bij hebben. Straftoemetingsbeleid ten aanzien van deze onderwerpen wordt vrijwel exclusief bepaald door expert(team)s binnen het OM, die hun voorkeuren kenbaar maken aan de LCS.[63] Gelet hierop is er geen sprake van dat burgerraadplegingen ertoe leiden dat voor delicten waarvan burgers de ernst niet doorzien te lage straffen worden voorgeschreven.

In procedurele zin moeten de burgerraadplegingen, althans op de wijze waarop zij tijdens de onderzochte periode zijn uitgevoerd, echter als een verslechtering worden beschouwd. Dit komt omdat de burgerraadplegingen in de praktijk niet werkelijk een vorm van democratische beïnvloeding behelzen. Er worden tijdens deze raadplegingen immers geen

59 Zie § 9.2 voor een korte bespreking van deze kritiek, die toen – het OM was immers nog niet met de burgerraadplegingen begonnen – nog een hypothetisch karakter had.

60 Zie i.h.b. § 9.5.6 (over systematische invloed, waarvan geen sprake is), § 9.5.7 (over de incidentele invloed, die zeer gering is) en § 9.6.3 (over de interviews, waarin dit beeld in grote lijnen door betrokken OM-medewerkers wordt bevestigd).

61 Zie § 9.6.3. Tussen sommige richtlijnen bestaat een zekere samenhang in de delicten die zij bestrijken. Zo bestaan er afzonderlijke strafvorderingsrichtlijnen voor mishandeling (*Stcrt.* 2019, 14883), poging zware mishandeling (*Stcrt.* 2019, 14886), zware mishandeling (*Stcrt.* 2019, 14887) en openlijke geweldpleging (*Stcrt.* 2019, 14876). Bij burgerraadplegingen staat in de regel maar één strafvorderingsrichtlijn op de agenda. Het bewaken van de consistentie met de inhoudelijk samenhangende richtlijnen wordt door OM-medewerkers genoemd als één van de argumenten die op voorhand al uitsluiten al te grote wijzigingen in de besproken richtlijn door te voeren. Vgl. bijvoorbeeld Von Hirsch 1992.

62 Zie hierover § 9.5.7. De opzet slaagde niet: de 'verdriedubbelaar' bleef in stand.

63 Zie § 9.6.3.

besluiten genomen, terwijl evenmin sprake is van een andere manier van raadplegen die vervolgens systematische verwerking in het strafvorderingsbeleid mogelijk maakt.[64] Van een toegenomen democratische legitimiteit van de richtlijnen is hierdoor geen sprake. Al met al is men met deze vorm van burgerraadplegingen verder van huis geraakt dan men zonder dit alles nog was. Een constellatie die wel de suggestie wekt van democratische beïnvloeding, maar die suggestie *by design* niet kan waarmaken, moet immers lager gewaardeerd worden dan een situatie waarin zo'n werkelijkheid-vertroebelend mechanisme nog niet bestond.

De enigszins verrassende conclusie van het toetsen aan de eerste stap van het beoordelingskader is dus als volgt. Ten aanzien van de kwestie waar men vooraf het meest bezorgd over was – overschrijding van substantiële normatieve grenzen – is deze vrees ongegrond gebleken. Daarentegen is op het vlak waar verbetering van de huidige situatie wel denkbaar en zelfs binnen handbereik was – versterking van procedurele legitimiteit door een adequaat democratisch instrument – juist een achteruitgang bewerkstelligd.

### 10.3.2 De beoogde consequenties

Het beoordelen van de (verwezenlijking van) de beoogde consequenties van burgerraadplegingen wordt bemoeilijkt doordat uit het onderzoek is gebleken dat er geen eenduidig doel achter deze raadplegingen schuilgaat.[65] Wel kan op basis van dit onderzoek worden vastgesteld dat het voornemen burgerraadplegingen te organiseren binnen het OM in vruchtbare aarde viel omdat binnen die organisatie de nodige zorgen bestonden over de relatie tussen het OM en het grote publiek. Op basis hiervan – en op basis van het feit dat op de burgerraadplegingen gestreefd werd naar een 'representatieve' afspiegeling van de samenleving – kan worden vastgesteld dat burgerraadplegingen in de eerste plaats gericht waren op de samenleving in den brede.

Tegen die achtergrond kan voorop worden gesteld dat burgerraadplegingen voortkomen uit een terechte zorg. De publieke opinie is inderdaad in ruime meerderheid van mening dat de straffen die worden opgelegd in algemene zin te licht zijn,[66] daarnaast lijkt het publiek het te zien zitten om hier en daar in de strafrechtspleging een adviserende rol te spelen.[67] Tegelijkertijd geldt dat uit al het onderzoek is gebleken dat burgers het nooit

64 Zie uitgebreider § 9.5.6 (waar wordt beargumenteerd waarom van gesystematiseerde invloed geen sprake kan zijn) en § 9.5.7 (waar wordt geconcludeerd dat niet-systematische invloed op zijn best zeer beperkt is geweest).

65 Dit viel op basis van de bestaande literatuur al niet te reconstrueren (zie § 9.2) en uit de interviews bleek dat hierover binnen het OM ook geen consensus bestaat (zie § 9.6.1).

66 Onderzoek waaruit dit blijkt is onder meer besproken in § 4.4.2 en § 4.5.1. De conclusie die uit dit onderzoek kan worden getrokken, is beargumenteerd in § 4.9.2.

67 Zie § 4.5.3.

eens zullen worden over wat wel passende straffen zijn.[68] Het verhogen (of verlagen) van gemiddelde strafhoogtes zal naar verwachting weinig aan deze statistiek veranderen,[69] in die zin moet dan ook niet van burgerraadplegingen worden verwacht dat zij die onvrede zullen wegnemen. In theorie is wel denkbaar dat het publiek *het feit dat* burgers worden geconsulteerd bij het opstellen van straftoemetingsbeleid zou waarderen. Die waardering is dan niet de consequentie van andere uitkomsten, maar van een andere procedure. Zeker is dat niet – ter zake bestaat geen empirisch onderzoek.

Gelet op de wijze waarop het OM de burgerraadplegingen nu heeft vormgegeven en de wijze waarop hier ruchtbaarheid aan wordt gegeven, is het voorgaande echter een hoofdzakelijk theoretische discussie. Doordat er simpelweg weinig met de uitkomsten van de raadplegingen wordt gedaan, is het niet denkbaar dat dit leidt tot meer tevredenheid onder het publiek. Gelet op het gegeven dat maar zeer beperkt ruchtbaarheid aan de burgerraadplegingen wordt gegeven, is het zeer onwaarschijnlijk dat het publiek het bestaan van deze raadplegingen positief waardeert. Daarvoor is immers eerst nodig dat bij het publiek algemeen bekend is dat dit soort raadplegingen bestaan en dat lijkt niet heel waarschijnlijk.[70]

Een eerste conclusie is dus dat moeilijk bepaald kan worden welke empirische voordelen het OM met het organiseren van burgerfora hoopte te behalen. Gelet op de zorgen die binnen het OM bestonden over de relatie met het grote publiek, ligt het voor de hand te verwachten dat men met name deze relatie wilde verbeteren. Dat hier ook echt iets veranderd is, is echter zeer onwaarschijnlijk. Deze conclusies laten natuurlijk onverlet dat het mogelijk is dat binnen andere gremia, gedacht kan worden aan de strafrechtspraak of het OM zelf, wel iets bereikt is. Mogelijk is hier meer aanzien voor de richtlijnen gekweekt doordat er kan worden bij verteld dat hier burgerraadplegingen aan zijn vooraf gegaan.[71]

---

68 Zie § 4.7.1.

69 Vgl. Noyon 2021.

70 Hoewel geen onderzoek bestaat naar de bekendheid van het publiek met deze burgerraadplegingen, lijkt het onwaarschijnlijk dat zij veel bekendheid genieten. In de media is er – op enkele wervingsteksten na – vrijwel niets over te vinden (vgl. § 9.2).

71 Heel waarschijnlijk lijkt dit niet, al is hier in het kader van deze studie geen onderzoek naar gedaan. Wel viel onder meer tijdens vergaderingen van de LCS op dat men veelvuldig de hoop uitsprak dat het LOVS met de wijzigingen in de richtlijnen mee zou willen gaan (zie § 9.5.8) en werd ook geprobeerd met het LOVS in gesprek te gaan. Voor de eerste richtlijn waarin het OM expliciet burgerraadplegingen aanvoert als een van de redenen om de richtlijnen voor straftoemeting te verhogen (*Richtlijn voor strafvordering verkrachting* uit 2013. zie § 9.5.7), geldt evenwel dat de corresponderende LOVS-oriëntatiepunten nog altijd (dat wil zeggen: in de versie die laatstelijk is bijgewerkt in oktober 2020) uitgaan van de oude norm voor het 'basisdelict' (2 jaar) en de wijziging dus (nog) niet hebben overgenomen. Van een enorm gezag lijkt voor wat deze richtlijn betreft dus geen sprake.

### 10.3.3 Onbedoelde (neven)effecten

Door de zeer beperkte materiële invloed van burgerraadplegingen op het straftoemetingsbeleid van het OM, zijn geen wezenlijke onbedoelde neveneffecten – in de zin van repercussies bij andere (deel)publieken – te verwachten. De in hoofdstuk 7 uitgesproken gedachte, dat het te zeer privilegiëren van de wensen van het grote publiek kan leiden tot een situatie waarin minder maatwerk mogelijk is en daardoor de belangen van direct betrokkenen worden geschaad, doet zich in elk geval niet voor.

Daarentegen is het wel zo dat de wijze waarop aan burgerraadplegingen gevolg wordt gegeven, het risico van desillusies bij het grote publiek in zich bergt. Respondenten die een enquête invullen op internet of burgers die besluiten deel te nemen aan een burgerforum, zouden zomaar hogere verwachtingen kunnen hebben dan waar in de praktijk sprake van is. Heel groot lijkt dit risico echter niet. Hoewel, zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, deelnemers aan burgerfora soms een 'terugkoppelingsbrief' hebben ontvangen waarin de invloed van die fora iets te dik lijkt te zijn aangezet,[72] en ook in de wervingsteksten voor deelname aan de fora soms een wat overtrokken suggestie wordt gewekt,[73] lijkt op de burgerfora zelf wel steeds te zijn verteld dat geen 'garanties' over de mate van invloed konden worden gegeven.[74] De kans dat hier grote desillusies uit voorkomen lijkt dus klein.

### 10.3.4 Het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen

De vraag in hoeverre burgerraadplegingen primair bedoeld zijn om vertrouwen te bevorderen dan wel wantrouwen te faciliteren, lijkt op het eerste gezicht wellicht lastig te beantwoorden. Voor zover het bij deze raadplegingen om zuiver raadplegen gaat – dus om het 'halen' van informatie bij burgers – lijkt van het faciliteren van wantrouwen in het geheel geen, en van het bevorderen van vertrouwen slechts minimaal sprake.[75] Voor deze stap in het beoordelingskader is een andere functie van burgerraadplegingen dan ook het meest relevant. Burgerfora – voor enquêtes geldt dit vanzelfsprekend niet – zijn immers ook gebruikt als platform om burgers te informeren.

---

72 Zie § 9.5.7.

73 Zie § 9.5.6.

74 Zie § 9.5.6. Of dat op ieder burgerforum is gebeurd valt niet te reconstrueren. Wel valt op dat het in de notulen een aantal keer voorkwam, het in interviews werd genoemd en ook gebeurde op het bijgewoonde burgerforum in Maastricht.

75 Voor het faciliteren van wantrouwen is immers nodig dat burgers zelf hun ogen de kost kunnen geven en dat kan bij dergelijk eenrichtingsverkeer nu net niet. Van het bevorderen van vertrouwen is ook niet direct sprake, hooguit zou beredeneerd kunnen worden dat het wekken van de suggestie van invloed gericht is op het teweegbrengen van een vertrouwenwekkende (want responsieve) indruk.

Burgerfora – en eventueel: de nieuw georganiseerde 'schoolprojecten'[76] – bieden natuurlijk geen gelegenheid voor burgers om daadwerkelijk zelf, met eigen ogen, te zien hoe het er in de strafrechtspleging aan toegaat. Wel is dit een moment waarop het OM uitlegt hoe de richtlijnensystematiek werkt, waar uitgebreid gelegenheid is om daarop door te vragen en waar nog veel meer vragen van burgers kunnen worden beantwoord die hen helpen om de strafrechtspleging beter te begrijpen. Zo worden zij ook toegerust om zich in het vervolg gerichter te informeren. Zo bezien faciliteren burgerfora het gezonde wantrouwen: nieuwsgierigheid wordt geactiveerd en eventuele scepsis beantwoord. Natuurlijk vindt op burgerfora ook meer op (gemakzuchtig) vertrouwen gerichte activiteit plaats. Het OM steekt er veel werk in door zowel de hoofdofficier als meerdere officieren ten tonele te voeren en placht – in de woorden van een geïnterviewde officier – het 'beste beentje voor te zetten'[77]. Zo bezien lijkt er in burgerfora ook een zekere promotielogica gescholen te hebben en waren zij niet, althans niet uitsluitend, gericht op het bevorderen van een adequaat beeld bij aanwezige burgers.[78] Niettemin valt de interactie op burgerfora, juist door het bieden van een platform voor burgerschapszin, over het algemeen positief te waarderen.

Wel kan de vraag gesteld worden of dit de meest efficiënte manier is om dit doel te bereiken. De belangstelling was gering – om die reden is het OM er ook weer mee gestopt – en in de herinnering van de betrokken OM-medewerkers kwamen er vooral mensen op de burgerfora af die toch al een positief beeld hadden van het OM. De vraag is bovendien of het voor dit doel – dus voor het bieden van een platform waarop burgers het OM kunnen bevragen – logisch is dit vanwege de LCS en in het kader van een specifieke strafvorderingsrichtlijn te organiseren. Hiervoor lijken open dagen minstens zo geschikt. Al met al is de conclusie dus dat op deze plek de aanbeveling van het Verwey Jonker-instituut kan worden herhaald: het ligt voor de hand om een keuze te maken tussen twee mogelijke doelen van de burgerfora. Het doel om informatie te halen (het zuivere raadplegen) vergt een andere opzet dan het doel informatie te brengen (voor te lichten).[79]

---

76 Het OM is tijdens de looptijd van het onderzoek begonnen met het in samenwerking met *ProDemos* organiseren van schoolprojecten, als alternatief voor de burgerfora (zie § 9.3.2). Daarvan is er in het kader van dit onderzoek één bijgewoond. Op basis hiervan kunnen geen generaliserende uitspraken worden gedaan. Aan het eind van het onderzoek gaf het OM wel aan in de toekomst deze schoolprojecten te willen voortzetten (§ 9.7).

77 Zie § 9.6.4.

78 Omdat voor dit onderzoek geen burgerfora systematisch zijn geobserveerd (één burgerfora (§ 9.3.1) en één schoolproject (§ 9.3.2) is bijgewoond), kunnen hierover geen generaliserende conclusies worden getrokken. Wel bleek uit de interviews (§ 9.6.4) dat OM-medewerkers zelf aangeven dat burgerfora ook voor 'pr'- en 'promotie'-doeleinden gebruikt werden. Zo kregen op enkele fora deelnemers een *goodiebag* en werden burgers op andere manieren in de watten gelegd.

79 Zie over de aanbeveling van het Verwey Jonker-instituut (uit 2008, dus voordat het OM met de burgerfora begon), in § 9.5.1.

Voor dat tweede is een opzet die niet is gerelateerd aan de complexe praktijk van strafvorderingsrichtlijnen waarschijnlijk meer geschikt.

### 10.3.5 Dynamische effecten

De laatste stap in het beoordelingskader vergt dat in beeld wordt gebracht welke toekomstige ontwikkelingen in redelijkheid verwacht kunnen worden. Het uitgangspunt is hier bovendien dat de interactie tussen OM en de publieke opinie gericht moet zijn op het bevorderen van een dialoog tussen goede verstaanders, mede gericht op het tegengaan van emotionele escalatie. Voor wat dit laatste betreft lijken burgerfora en schoolprojecten in beginsel een bruikbaar platform, om redenen die in de vorige subparagraaf zijn besproken. In de praktijk was hiervoor op burgerfora bovendien veel tijd en capaciteit vrijgemaakt: veel officieren stonden klaar om burgers op al hun vragen antwoord te geven.[80] Tegelijkertijd heeft de praktijk ook uitgewezen dat op deze fora juist de kiem voor nieuwe misverstanden kan worden gelegd, doordat soms meer invloed wordt gesuggereerd dan uiteindelijk wordt waargemaakt.[81]

Wellicht belangrijker is een andere dynamiek die van burgerraadplegingen het gevolg kan zijn. In de praktijk blijken deze raadplegingen door het OM op tal van manieren instrumentalistisch te worden ingezet. De LCS lijkt soms in enkele krachtmetingen verwikkeld met de strafrechtspraak – bij monde van de LOVS – of de minister, waarbij de vraag die op de achtergrond speelt is wie eigenlijk het laatste woord heeft bij het normeren van de straftoemeting.[82] Het OM verwijst tijdens dit armpje drukken soms naar burgerraadplegingen om zichzelf als een relevantere speler in dit krachtenveld te positioneren: het OM schermt dan met directe democratische invloed, iets waar de rechtspraak en zelfs de minister niet op kunnen bogen. Op deze manier wordt iets dat in wezen geen democratisch proces is wel als zodanig ingezet: zo worden de burgerraadplegingen wel een middel, maar democratie niet het doel. Het is denkbaar dat op deze manier burgerraadplegingen reële effecten sorteren – bijvoorbeeld omdat de rechtspraak of politieke actoren zich voegen naar wat het OM onder verwijzingen naar deze raadplegingen voorstelt – terwijl hierbij in wezen wordt uitgegaan van een onjuiste voorstelling van zaken.

---

80 Zie daarover § 9.6.4. De capaciteitsinvestering is bij de schoolprojecten veel minder. Het educatieve element is hier in handen gelegd van een aan *ProDemos* verbonden gastdocent.

81 Zie daarvoor hiervoor in § 10.3.3.

82 Gedacht kan in het bijzonder worden aan de discrepantie tussen de LCS-richtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten voor het basisdelict verkrachting (zie hiervoor in § 10.3.4) en aan de discrepantie tussen wat de minister wil en wat het OM wil en doet in geval van geweld tegen 'hulpverleners' (oftewel: 'VPT-criminaliteit'). Zie § 9.5.7.

### 10.3.6 Tussenconclusie

Een en ander leidt tot de volgende slotsom. De wijze waarop de burgerraadplegingen nu worden georganiseerd moet vanuit een normatief perspectief negatief worden geëvalueerd. Niet vanwege de door sommigen verwachte overschrijding van retributivistische of utilitaristische grenzen, maar vanwege het feit dat de wijze waarop de raadplegingen zijn vormgegeven niet als een procedurele vooruitgang kan worden beschouwd. In termen van democratisch gehalte, is men met deze vorm van burgerraadplegingen verder van huis geraakt dan men zonder dit alles was. De tweede en derde stap – die gericht zijn op de beoogde en onbedoelde effecten – leggen geen gewicht in de schaal: van deze manier van raadpleging kunnen geen positieve of negatieve empirische effecten verwacht worden. Het toetsen aan de balans tussen het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen (de vierde stap in het beoordelingskader) leidt tot een gematigd positief oordeel, althans voor wat betreft de burgerfora en schoolprojecten en voor zover zij voorzien in een moment waarop deelnemende burgers vragen kunnen stellen aan OM-medewerkers en zo wijzer worden over de strafrechtspleging. De laatste stap (te verwachten dynamische effecten) leidt dan weer tot een gematigd negatief oordeel: burgerraadplegingen kunnen gemakkelijk tot desillusies leiden en bovendien blijken zij in de praktijk een eigen leven te gaan leiden, op een manier waarbij voor instrumentele doeleinden wel lippendienst wordt bewezen aan een democratisch ideaal, terwijl in wezen geen sprake is van een waarlijk democratische praktijk.

Het geheel overziend zijn de belangrijkste voordelen gelegen in de informatiefunctie. Deze voordelen kunnen echter ook op een andere manier worden behaald, bijvoorbeeld via open dagen of voorlichting op scholen (vergelijkbaar met de nu reeds bestaande schoolprojecten, maar dan zonder consultatiefunctie). De belangrijkste nadelen zijn verbonden met de consultatiefunctie. De slotsom is dus dat met burgerraadplegingen – althans op deze manier vormgegeven – beter kan worden gestopt.[83] Dat wil niet zeggen dat er niet een manier denkbaar is waarop burgerbetrokkenheid bij de straftoemeting wel positief te waarderen zou zijn. Een op normatieve gronden verdedigbare procedure lijkt daarvoor een voorwaarde.

83 Voor de duidelijkheid: met burgerfora is het OM al gestopt. Hiervoor zijn echter schoolprojecten in de plaats getreden – en de vraag is of die niet aan dezelfde euvels leiden (zie § 9.7). Overige vormen van burgerraadpleging, in het bijzonder de internetenquêtes, gaan ook nog door.

## 10.4 Reflectie op het beoordelingskader op basis van de gevalstudies

In het voorgaande zijn de twee gevalstudies waarvan de resultaten in hoofdstuk 8 en 9 zijn beschreven getoetst aan het in hoofdstuk 7 opgestelde beoordelingskader. In deze paragraaf wordt de omgekeerde weg bewandeld: onderzocht wordt in hoeverre het beoordelingskader iets kan leren van beide gevalstudies. In dit onderzoek is immers vooropgesteld dat het beoordelingskader – dat is opgesteld op grond van eerder empirisch onderzoek en theorievorming – zich in de praktijk zal moeten bewijzen en dat het beoordelingskader ook door toepassing in de praktijk verder ontwikkeld kan worden.[84] Met dat laatste wordt hieronder een begin gemaakt. Als vertrekpunt geldt daarbij dat op grond van het voorgaande geen aanleiding bestaat om het beoordelingskader als zodanig ter discussie te stellen: het uit vijf stappen bestaande model is goed toepasbaar gebleken. Wel kan binnen enkele stappen een nadere verfijning worden aangebracht. Dat gebeurt hieronder eerst. Daarna wordt de vraag onder ogen gekomen of er nog relevante informatie is die niet goed in dit kader valt onder te brengen.

De eerste stap van het beoordelingskader – de normatieve toets – heeft bij het beoordelen van de twee gevalstudies geen noemenswaardige problemen gegeven. Voorzien was dat niet in algemene zin te zeggen zou zijn welke normen voor het beoordelen van op de publieke opinie gericht handelen relevant zijn, maar dat dit van geval tot geval zou moeten worden bepaald. Bij de toepassing in dit hoofdstuk is daarvoor afwisselend een meer abstract en een meer positiefrechtelijk perspectief ingenomen.[85] Voor het doel dat werd beoogd, is dat voldoende gebleken.

Bij de tweede en derde stap kan wel een nadere nuancering worden aangebracht. De toetsing van de praktijk laat zien dat op dit punt in het beoordelingskader twee perspectieven door elkaar heenlopen. Enerzijds zijn er de beoogde consequenties (de tweede stap) en onbedoelde (neven) effecten (de derde stap) van het op de publieke opinie gerichte handelen, anderzijds is er het aan de theorie en empirie ontleende gezichtspunt, dat verschillende effecten kunnen optreden bij de verschillende 'deelpublieken' die de strafrechtspleging dient.[86] Hierbij moet in elk geval het deelpubliek dat zelf werkzaam is binnen de strafrechtspleging, het deelpubliek dat bestaat uit direct betrokkenen en het 'grote' publiek – de samenleving als geheel die van een afstand kennis neemt van strafrechtelijke procedures – worden onderscheiden.

In het initiële beoordelingskader (opgesteld in hoofdstuk 7) keerde het onderscheid tussen de verschillende deelpublieken alleen terug in de derde stap. Dat ligt enerzijds voor de hand: de literatuur gaf aanleiding om aan te nemen dat juist bij andere deelpublieken dan waarop bepaald

84 Zie § 1.3, bij de toelichting op de derde onderzoeksvraag.
85 Zie § 7.3
86 Vgl. met name § 6.4.3.

handelen is gericht, zich gemakkelijk onbedoelde neveneffecten kunnen voordoen. Vanuit die gedachte lag het voor de hand eerst te onderzoeken wat er terechtkomt van de beoogde doelen bij het beoogde deelpubliek, om vervolgens te onderzoeken in hoeverre zich bij andere deelpublieken onbedoelde neveneffecten voordoen. In de onderzochte praktijk bleek het op de publieke opinie gerichte handelen echter niet duidelijk te reduceren tot één of meer 'beoogde' doelen. Soms liepen meerdere doelen door elkaar en in sommige gevallen worden resultaten beoogd bij meer dan één deelpubliek. Zo bleken de burgerraadplegingen in de eerste plaats gericht op het grote publiek, maar daarnaast zeker ook op het deelpubliek dat bestaat uit actoren in de strafrechtspleging.[87]

Gelet hierop ligt het voor de hand het perspectief van de drie deelpublieken niet alleen een plaats te geven binnen de derde stap, maar ook als hulpmiddel bij het in kaart brengen van de beoogde doelen bij de tweede stap.[88] Bij de derde stap houdt dit perspectief dan de functie die het al had: als hulpmiddel waarmee kan worden nagegaan of en waar zich mogelijk onbedoelde effecten voordoen. Al met al komt dit dus neer op een nadere verfijning van met name de tweede stap van het beoordelingskader.

De vierde stap, het toetsen aan een balans tussen het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen, bleek op beide gevalstudies gemakkelijk toepasbaar. Het in dit verband al eerder gehanteerde hulpmiddel van twee zuivere ideaaltypen lijkt bij het uitvoeren van deze toets ook goed te werken.[89] Het idee is dan dat binnen een bepaalde context van op de publieke opinie gericht handelen eerst wordt beredeneerd hoe het zuivere ideaaltype van respectievelijk het bevorderen van vertrouwen en hoe het zuivere ideaaltype van het faciliteren van wantrouwen eruit zou zien. Vervolgens kan in de praktijk onderzocht worden welke elementen van deze ideaaltypen zijn te herkennen. De werkelijkheid zal in de regel een mengvorm van beide ideaaltypen inhouden, maar juist door eerst de uitersten te schetsen, wordt gemakkelijk inzichtelijk naar welke kant de werkelijkheid overhelt.

Op de vijfde stap is dan weer een nuancering mogelijk. In hoofdstuk 7 is deze stap in de eerste plaats omschreven als een stap waarin een temporeel perspectief centraal staat: de vraag is immers welke toekomstige ontwikkelingen in redelijkheid verwacht kunnen worden. Tegelijkertijd speelde impliciet al mee dat bij deze toekomstige ontwikkelingen betrokken zou kunnen worden hoe andere actoren in de strafrechtspleging hierop zullen

87 Het gaat hier om medewerkers van het OM zelf (waarbij gehoopt werd dat zij zich in hun werk meer rekenschap van de richtlijnen zouden geven) en om strafrechters (waarbij gehoopt werd dat zij vaker de richtlijnen – in plaats van bijvoorbeeld de eigen oriëntatiepunten – zouden volgen). Bij beide 'deelpublieken' was het doel dus om de richtlijnen meer aanzien te geven. Zie § 9.6.1.

88 Strikt genomen is daarmee hiervoor, in § 10.3.2 al een begin gemaakt.

89 Zie over dit ideaaltypische onderscheid § 3.5.3.

reageren.[90] Zowel bij de eerste gevalstudie als bij de tweede is echter gebleken dat juist dit tweede – mede door de complexe verhouding van het OM tot andere strafrechtelijke actoren – bij deze vijfde stap een belangrijke rol speelt. Toekomstige ontwikkelingen kunnen vaak moeilijk los gezien worden van het gehele speelveld, waarin ook rechtspraak, politiek en advocatuur zich tot het publiek proberen te verhouden.

Om die reden ligt het voor de hand de interactie met toekomstig handelen van andere actoren in het beoordelingskader te expliciteren. Dit kan gebeuren door bij het onderzoeken van dynamische effecten twee perspectieven in te nemen: het perspectief van de actor die zelf handelt (de vraag is dan: welke toekomstige ontwikkelingen kunnen in redelijkheid verwacht worden tussen deze actor en de publieke opinie?) en het perspectief van andere actoren (de vraag is hier: op welke wijze zullen andere strafrechtelijke actoren redelijkerwijs op de nieuwe situatie reageren?). Door deze nadere substantiëring van de vijfde stap ontstaat waarschijnlijk een vollediger beeld van de te verwachten dynamiek.

Voor de goede orde moet verder nog worden vermeld dat het hierbij niet alleen om empirische (consequentialistische) effecten gaat. Wanneer redelijkerwijs te verwachten toekomstige ontwikkelingen bijvoorbeeld bestaan uit het delen van meer informatie met de media (zoals het geval is bij de eerste gevalstudie) of uit een straftoemetingsdialoog die uitgaat van een onjuiste voorstelling van zaken (de tweede gevalstudie) is natuurlijk ook sprake van in normatieve zin – negatief – te waarderen toekomstige ontwikkelingen.

Een laatste vraag die na het toepassen van het beoordelingskader op de gevalstudies nog resteerde, was of de gevalstudies nog aanleiding geven om het beoordelingskader als zodanig uit te breiden (bijvoorbeeld door invoering van een zesde stap). Een eerste onderwerp dat hiervoor is overwogen, zou een economisch gezichtspunt kunnen worden genoemd. Dit gezichtspunt drong zich vooral op bij de tweede gevalstudie. Uit de documentanalyse bleek namelijk dat niet alleen veel opdrachtonderzoek is uitgevoerd (zo waren er de pilotstudies van het Verwey Jonker-instituut en de onderzoeken in opdracht naar het maatschappelijk middenveld) waar uiteindelijk maar weinig mee is gedaan, maar bleek ook dat dit onderzoek veel geld heeft gekost.[91] De vele avonden waarop (hoofd)officieren aanwezig waren op burgerfora moet bovendien een aanzienlijke personele inzet hebben betekend. Zeker gelet op de geringe meerwaarde van dit alles, drong zich de vraag op of dit het waard was. En in het verlengde daarvan, of dit economische gezichtspunt niet een plek verdiende in het beoordelingskader.

---

90 Zie bijvoorbeeld het in § 7.7 genoemde voorbeeld van het 'taakstrafverbod'. Deze interventie kan als een voorbeeld van op de publieke opinie gericht handelen worden beschouwd. Hierbij had echter rekening moeten worden gehouden met de praktijk dat strafrechters deze – op deze manier geredigeerde – bepaling zouden 'omzeilen'.

91 Tussen de bestudeerde documenten bevonden zich ook offertes en facturen, zie § 9.5.1.

De vraag was dus of het nodig is om hier een afzonderlijke wegingsfactor voor te introduceren (bij wijze van zesde stap), of dat dit elders in het beoordelingskader kon worden verdisconteerd. Tegen een afzonderlijke wegingsfactor pleit dat deze zich moeilijk laat vormgeven, mede omdat de kosten van bepaald op de publieke opinie gericht handelen ook afhangen van (de kosten van) het alternatief. Dit alternatief kan soms eenvoudigweg bestaan uit het stopzetten van het op de publieke opinie gerichte handelen – zoals het geval is met de burgerraadplegingen – maar soms is stopzetten niet mogelijk en zal er iets voor het beoordeelde handelen in de plaats moeten treden. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de voorlichtingspraktijk.[92] Gelet op deze stand van zaken is ervoor gekozen om de kosten niet als een afzonderlijke stap te introduceren. Beter passend is het om de kosten een plek te geven bij de uiteindelijke weging, alwaar op grond van de uitkomsten van alle vijf stappen de balans wordt opgemaakt. Van op de publieke opinie gericht handelen dat relatief veel kost, mag dan meer worden verwacht dan van handelen dat weinig kost of waarvoor geen goedkoper alternatief bestaat.

Al met al leidt het voorgaande dus niet tot een aanpassing van het beoordelingskader als zodanig, maar wel tot een nadere substantiëring van, met name, stap twee en vijf, alsmede van de wijze waarop de uiteindelijke weging moet plaatsvinden (door het hierbij betrekken van een economisch perspectief). Hiermee heeft het beoordelingskader een nieuwe vorm gekregen. Dit wil niet zeggen dat het beoordelingskader nu als voltooid moet worden beschouwd. Toekomstig onderzoek kan mogelijk tot verdere verfijning, nuancering of herziening aanleiding geven. Hiervoor zal tenminste ook onderzoek bij andere actoren dan het OM moeten worden verricht.

## 10.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is het beoordelingskader toegepast op de twee gevalstudies. Dit heeft geleid tot enkele nadere nuanceringen van dit beoordelingskader, die in de vorige paragraaf zijn besproken. Met deze nuanceringen heeft dit beoordelingskader zijn voor dit onderzoek definitieve vorm gekregen. Daarmee is de derde onderzoeksvraag beantwoord. Het afgeronde, op basis van dit hoofdstuk herijkte beoordelingskader wordt in de conclusie nog samengevat.[93]

Daarnaast zijn in dit hoofdstuk beide gevalstudies getoetst aan dit beoordelingskader. Hiermee is de vierde onderzoeksvraag beantwoord.

92 Het helemaal stopzetten hiervan, of het OM weer 'op slot' gooien is immers, gelet op alle voorlichtingsactiviteiten van politie en rechtspraak, niet mogelijk (zie § 10.2.5).

93 Zie § 11.2.3.

De conclusie is, kort gezegd, dat de voorlichtingspraktijk de toets van dit beoordelingskader op hoofdlijnen doorstaat. Hierbij kunnen wel enkele kanttekeningen geplaatst worden, bepaalde onderdelen van deze praktijk kunnen worden gemist en andere verdienen een betere doordenking.[94] De dialoog over de straftoemeting kan daarentegen – althans vormgegeven op de wijze waarop zij tijdens de onderzochte periode plaatsvond – minder makkelijk een succes worden genoemd. Zeker de consultatiefunctie – toch (impliciet) het hoofddoel van deze raadplegingen – komt niet goed uit de verf.[95]

94 Zie voor een conclusie § 10.2.6.
95 Zie voor een conclusie § 10.3.6.

# 11 Conclusie

## 11.1 Inleiding

In het wetenschappelijk en maatschappelijk debat wordt geregeld verondersteld dat de relatie tussen de publieke opinie en de strafrechtspleging overmatig gespannen is. In dit verband wordt onder meer gewezen op een publiek discours dat door emoties bevangen zou zijn, op een klimaat waarin de strafrechtspleging zich geregeld geconfronteerd zou zien met verwijten van onderpresteren en op een strafrechtspolitiek die zich – volgens velen – te veel zou oriënteren op incidenten in plaats van op het grotere geheel. Het waren deze veronderstellingen die de eerste aanleiding vormden voor dit onderzoek. Het gegeven dat verschillende actoren in de strafrechtspleging zoekende lijken naar nieuwe, bij deze tijd passende manieren om zich tot het publiek te verhouden, vormde een tweede aanleiding. Een laatste aanleiding was de observatie dat de wetenschappelijke literatuur niet goed in staat leek om de hierbij opkomende vragen te beantwoorden. Enerzijds worden ook in de wetenschappelijke literatuur geregeld voorstellen gedaan voor een meer op het publiek georiënteerd straf(proces)recht, anderzijds wordt in de wetenschappelijke literatuur heel verschillend gedacht over hoe de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie luidt, welke specifieke aanpassingen in het straf(proces)recht de relatie met het publiek zouden kunnen verbeteren en wat in dat verband precies als 'beter' zou moeten gelden.

Gelet op deze stand van zaken was dit onderzoek als volgt opgebouwd. Omdat veel van de uiteenlopende opvattingen in de literatuur terug te voeren zijn op een gebrek aan overeenstemming over de meest elementaire vraag, namelijk wat we nu precies onder de term 'publieke opinie' verstaan, is dit onderzoek begonnen met het definiëren van dit concept. Daarna is, aan de hand van een bespreking van bestaand empirisch onderzoek, inhoudelijk bepaald hoe de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie luidt. Vervolgens is deze empirische informatie geconfronteerd met theoretische en empirische gezichtspunten met betrekking tot de 'legitimiteit' van de strafrechtspleging. Aan de hand hiervan is een beoordelingskader opgebouwd waarmee de wenselijkheid van op de publieke opinie gericht handelen van strafrechtelijk relevante actoren beoordeeld kan worden. Tot slot is voor één specifieke actor, het Openbaar Ministerie, met behulp van eigen empirisch onderzoek onderzocht en beoordeeld hoe deze zich tot de publieke opinie verhoudt.

Deze conclusie kent de volgende opzet. In de eerstvolgende paragraaf worden de antwoorden op de onderzoeksvragen in samenhang besproken (§ 11.2). In de daaropvolgende paragraaf worden de bevindingen van dit onderzoek in een breder verband geplaatst. Hier worden ook enkele meer algemene opmerkingen gemaakt over de volgens velen gespannen relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht en het stelsel van strafrechtspleging. Dit deel van de conclusie kan gelezen worden als een reflectie op de probleemstelling, maar ook als een nadere duiding van de onderzoeksbevindingen (§ 11.3). Uit dit alles vloeien enkele aanbevelingen voort voor het OM, de strafrechtspleging, de politiek en de wetenschap (§ 11.4).

## 11.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de antwoorden op de onderzoeksvragen in samengevatte vorm beantwoord. Daartoe worden bevindingen uit verschillende hoofdstukken geïntegreerd. Om die reden wordt hieronder niet strikt de chronologie van dit boek gevolgd.

### 11.2.1 De eerste onderzoeksvraag: publieke opinie als multidimensionaal concept

In de hedendaagse theoretische literatuur over publieke opinie is de consensus dat een universele conceptualisering van publieke opinie niet mogelijk is. Wat in een bepaalde studie of een bepaald onderzoeksdomein onder publieke opinie moet worden begrepen, kan dus het beste afhankelijk van de onderzochte thematiek worden bepaald.[1] Voor de thematiek van dit onderzoek – de relatie tussen publieke opinie en de strafrechtspleging – bestond bij aanvang van dit onderzoek nog niet een op maat gesneden conceptualisering van publieke opinie. Discussie over hoe de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie zou luiden was er daarentegen volop, maar deze discussie was ingegeven door een *methodologisch* – en niet conceptueel – dispuut.

Dit dispuut had bij aanvang van dit onderzoek niet geleid tot enige consensus. Verschillende opvattingen stonden tegenover elkaar. Sommige onderzoekers meenden dat de publieke opinie het best gemeten kon worden met enquêtes, anderen gaven de voorkeur aan meer deliberatieve methoden en in wat oudere literatuur viel nog de opvatting te lezen dat de publieke opinie het best zou kunnen worden onderzocht door discoursanalyses van bijvoorbeeld de massamedia.[2] Deze verschillende methoden hadden tot verschillende bevindingen geleid en daarmee tot sterk wisselende ideeën

1 Zie § 3.2.

2 Zie voor een bespreking van de argumenten van voorstanders van respectievelijk enquêteonderzoek en meer deliberatieve methoden § 4.9.1. Zie voor een bespreking van de argumenten van voorstanders van media-onderzoek § 5.1.

over wat 'het publiek' van de strafrechtspleging zou vinden, naar aanleiding waarvan in de literatuur een debat was ontstaan over welke meetmethode de 'ware aard' van publieke opinie zou blootleggen.[3] Zij die enquêtes of mediarepresentaties als graadmeter namen, waren hierover over het algemeen bezorgder, omdat zij in hun onderzoeksresultaten meer afkeuring van en een simplistisch beeld over het strafrecht en de strafrechtspleging aantroffen. Zij die deliberatieve methoden van onderzoek als meest geschikt zagen, waren daarentegen optimistischer. Zij concludeerden doorgaans dat de publieke opinie intrinsiek genuanceerd is en helemaal niet afwijzend staat tegenover hoe het er in de strafrechtspleging aan toegaat.[4] De laatste stroming erkent meestal wel dat dit genuanceerde geluid de strafrechtspolitiek en media maar beperkt bereikt, maar schrijft dit toe aan onwetendheid of opzet aan de zijde van politiek en media.[5] Al met al vertoonde deze stand van zaken in de literatuur – die kan worden samengevat als een verschil van mening over de vraag of de publieke opinie ongenuanceerd *is*, of dat de publieke opinie ten diepste genuanceerd is maar door media en politiek verkeerd wordt *gelezen* – kenmerken van een patstelling. Deze patstelling is bij aanvang van dit onderzoek aangewezen als één van de oorzaken voor het feit dat in de wetenschappelijke literatuur nog geen gedeelde basis bestond vanaf waar de relatie tussen publieke opinie en het strafrecht en het stelsel van strafrechtspleging zou kunnen worden bestudeerd.[6] Het uitgangspunt van dit onderzoek was dat aan zo'n gedeelde basis wel behoefte bestaat en dat voor het opbouwen hiervan eerst de hiervoor gesignaleerde leemte – het ontbreken van een op dit onderzoeksdomein toegesneden *conceptualisering* van publieke opinie – zou moeten worden opgevuld. De eerste onderzoeksvraag was erop gericht deze fundering te storten:

*(1) Hoe moet de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie worden geconceptualiseerd?*

Voor het beantwoorden van deze vraag is eerst een probleemstelling opgesteld waar een passende conceptualisering op zou moeten aansluiten.[7] Daarna is theorievorming over publieke opinie geanalyseerd, beginnende vanaf het moment dat de term werd gemunt – de Verlichting – tot aan het heden, waar vervolgens die elementen uit zijn gelicht die goed aansluiten op deze probleemstelling. Uit de analyse van de theoretische literatuur

3 Zie hierover § 1.2, § 1.4 en § 2.3.

4 Dit leiden zij bijvoorbeeld af uit onderzoek waarin voor respondenten een beslissingsbevoegde positie wordt nagebootst. In de Nederlandse literatuur geniet onderzoek van Wagenaar (2008), waarin burgers schaduwrechtbanken vormden bij echte rechtszaken, waarschijnlijk de meeste bekendheid. Veel vergelijkbaar onderzoek is inhoudelijk besproken in § 4.7.2 en § 4.7.3.

5 Zie § 4.9.1.

6 Zie § 2.2 en § 2.3, alwaar ook op andere misverstanden en bronnen van terminologische verwarring is ingegaan.

7 Zie hoofdstuk 2, i.h.b. voor de synthese van dit hoofdstuk in § 2.9.

bleek dat de notie van publieke opinie altijd onderdak heeft geboden aan twee betekenissen. Enerzijds is ze steeds beschouwd als de *optelsom* van alle individuele opinies. In de Verlichtingsliteratuur klinkt deze betekenis door wanneer de aan het gelijkheidsideaal ontleende gedachte voorop staat dat alle opinies even zwaar behoren te tellen. Anderzijds is publieke opinie altijd beschouwd als een maatschappelijke *kracht*. Aan de wortel van deze interpretatie ligt de Verlichtingsgedachte dat de overheid altijd door het publiek ter verantwoording moet kunnen worden geroepen; en dat – omgekeerd – ook van burgers verwacht mag worden dat zij hiervoor de nodige waakzaamheid betrachten.[8]

Gelet op de probleemstelling is besloten dat in een conceptualisering die is toegesneden op de thematiek van dit onderzoek voor beide betekenissen van publieke opinie plaats moet zijn.[9] Deze zijn vervolgens aangeduid als de dimensie van *aantallen* (*N*) en de dimensie van *kracht* (*F*) van publieke opinie. Vervolgens is een derde dimensie aan dit model toegevoegd – die van *duurzaamheid (D) -*, waarmee relatief prille publieke opinies kunnen worden onderscheiden van de meer bestendige.[10] Een en ander heeft geresulteerd in een driedimensionaal concept van publieke opinie, dat kan worden afgebeeld als een figuur bestaande uit acht octanten.[11] Deze conceptualisering bleek inderdaad nieuw licht te werpen op de hierboven beschreven patstelling en enkele andere misverstanden in de literatuur. Zo is op basis van een oppervlakkige kennismaking met deze conceptualisering al duidelijk dat bepaalde methoden, in het bijzonder die waarin een representatieve steekproef van de bevolking wordt bevraagd, geschikt kunnen zijn om de dimensie van aantallen te meten, maar minder geschikt zijn voor het meten van de dimensie van kracht. Omgekeerd zijn andere methoden, waaronder discoursanalyses van mediaberichtgeving, weer meer geschikt voor het meten van de dimensie van kracht. In zoverre moeten dus alle aanspraken op het met één methode kunnen meten van de 'ware aard' van publieke opinie worden verworpen: voor het meten van een complex construct als publieke opinie zullen altijd meerdere methoden moeten worden gecombineerd.

Op de achterliggende kwestie – in hoeverre de publieke opinie nu intrinsiek genuanceerd is en wel of niet afwijzend staat tegenover de strafrechtspleging – is hiermee echter nog geen antwoord gegeven. Daarvoor moest eerst nog bepaald worden welke methoden van onderzoek het meest geschikt zijn voor het meten van respectievelijk de dimensie van aantallen en die van kracht. Die vraag is bij het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag onder ogen gekomen.

---

8 Zie voor een bespreking van het voorgaande § 3.2.1.

9 Zie voor een uitgebreidere verantwoording § 3.2.3.

10 Ook aan deze vaststelling lag een analyse van theoretische literatuur ten grondslag. Zie uitgebreider in § 3.2.4.

11 Zie figuur 3.2, in § 3.2.4. In § 3.2.5 zijn nog factoren onderzocht die bepalen in welk octant een publieke opinie zich bevindt. Die blijven hier buiten beschouwing.

### 11.2.2 De tweede onderzoeksvraag: de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie

De tweede onderzoeksvraag was gericht op het inhoudelijk in kaart brengen van de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie. Ter beantwoording van deze vraag is een narratieve literatuurstudie uitgevoerd.[12] De resultaten hiervan zijn, gelet op de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag, uitgesplitst naar relevantie voor de dimensie van aantallen en die van kracht. Daarbij is steeds ook onderzocht in hoeverre iets te zeggen valt over de duurzaamheid van de gevonden publieke opinies. De onderzoeksvraag luidde:

*(2) Wat valt op basis van bestaand empirisch onderzoek te zeggen over de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie?*

Voor het in beeld brengen van de aantallendimensie zijn onderzoeken waarin opinies van respondenten worden opgeteld, geïnventariseerd en vervolgens geanalyseerd. Hierbinnen zijn verschillende methoden onderscheiden, waaronder de hiervoor al genoemde deliberatieve methoden en het niet-deliberatieve enquête-onderzoek.[13] Ten aanzien van de deliberatieve methoden is geconcludeerd dat dit onderzoek niet werkelijk geschikt is om bloot te leggen hoe bestaande opinies in de samenleving zijn verspreid.[14] Voor wat betreft het enquêteonderzoek is geconcludeerd dat dit in beginsel wel geschikt is om de aantallendimensie van de publieke opinie te meten, zij het dat dit om verschillende redenen met terughoudendheid moet worden geïnterpreteerd. Dit mede gelet op het feit dat respondenten vaak een antwoordoptie kiezen die hen plausibel voorkomt (terwijl dit niet een opinie reflecteert die zij daarvoor al hadden) en gelet op het feit dat bepaalde woorden (verlof, voorwaardelijke invrijheidstelling) sterke connotaties oproepen, die in overwegende mate beïnvloeden hoe respondenten in enquêtes antwoorden.[15]

Uiteindelijk zijn de volgende conclusies getrokken voor wat betreft de aantallendimensie van publieke opinie. Ten eerste accepteert een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking de gezagsrelatie ten opzichte

12 Zie voor de methodologische verantwoording § 4.2.

13 In hoofdstuk 4 zijn hiervoor 'vijf domeinen van onderzoek' onderscheiden. Deze ordening wordt in deze conclusie losgelaten: beperkt wordt hier tot de twee families van onderzoek die in de literatuur de meeste bekendheid genieten.

14 Wel zegt dit onderzoek iets over de elasticiteit van publieke opinie en laat het zien wat verwacht kan worden wanneer gekozen zou worden voor het institutionaliseren van deliberatieve burgerinvloed. Zie voor een nadere verantwoording § 4.9.1.

15 Zie voor een nadere verantwoording § 4.9.1. Daar zijn ook enkele vuistregels geformuleerd die behulpzaam kunnen zijn bij het interpreteren van enquêteonderzoek.

van de (straf)rechtspleging.[16] Dit is een publieke opinie in de zin van een bestendige meerderheid.[17] Het vertrouwen in de rechtspraak is dus niet iets fragiels, maar juist iets robuusts. De in media en politiek veelvuldig geuite gedachte dat het vertrouwen gemakkelijk kan worden verloren of herwonnen, is dus onjuist.[18] Een tweede bevinding is dat een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking inderdaad ontevreden is met de punitiviteit van de strafrechtspleging.[19] Dit laatste is echter niet meer dan een betrekkelijk aspecifieke grondhouding: een uitgekristalliseerd beeld van oorzaken of oplossingen voor deze vermeend achterblijvende punitiviteit herbergt de publieke opinie niet.[20] Van belang is bovendien dat deze grondhouding zich weinig lijkt aan te trekken van ontwikkelingen in de praktijk: het daadwerkelijk in punitieve zin aanscherpen van het systeem, iets wat in de afgelopen decennia in Nederland en in de ons omringende landen toch op tal van manieren is gedaan, heeft hier geen tot weinig invloed op.[21] Problematisch is bovendien dat de opinies van mensen over wat *wel* passende straffen zouden zijn buitengewoon ver uiteen lopen.[22] Een laatste, eveneens betrekkelijk aspecifieke grondhouding, bestaat uit ruime steun voor het strafdoel resocialisatie. De publieke opinie is – in abstracte bewoordingen – in meerderheid voorstander van het rehabiliteren van veroordeelden. Deze steun neemt echter snel af als concretere vragen worden gesteld, bijvoorbeeld naar de wenselijkheid van resocialisatie van veroordeelden voor gewelds- of zedenfeiten.[23]

16 Deze conclusie volgt onder meer uit de diverse vertrouwensmonitoren; uit het hoge geloof dat respondenten zeggen te hebben in de neutraliteit van de Nederlandse rechters; uit het feit dat respondenten over het algemeen geen voorstander zijn van lekenrechtspraak of andere vormen van bindende invloed van leken op de rechtspraak; en uit het feit dat respondenten dat in enquêteonderzoek waarin open – in plaats van gesloten – vragen worden gesteld, niet spontaan noemen. Zie voor een uitgebreidere verantwoording § 4.9.2.

17 Vgl. voor deze typologie figuur 3.2, in § 3.2.4, alwaar acht typen publieke opinie zijn onderscheiden.

18 Zie § 3.5 voor enkele voorbeelden van de manier waarop met het 'vertrouwen in de (straf)rechtspraak' wordt geschermd in het maatschappelijk debat.

19 Dit blijkt onder meer uit een grote hoeveelheid onderzoek waarin respondenten stelselmatig aangeven te vinden dat over het algemeen te licht wordt gestraft en uit uiteenlopend ander onderzoek, waarin respondenten zich achter – steeds wisselende – punitieve stellingen scharen (zie § 4.4.2 en § 4.5.1). Daarnaast wordt de achterblijvende punitiviteit ook geregeld genoemd in enquêtes waarin open vragen zijn gesteld (zie § 4.8).

20 Afhankelijk van de formulering van een (vraag)stelling geeft een meerderheid van respondenten net zo makkelijk de rechter, het OM of de wetgever de schuld. Zie i.h.b. § 4.4.3 en § 4.5.4, alwaar dit onderzoek is besproken en onderling vergeleken. Gezien de tegenstrijdigheden in de bevindingen van deze onderzoeken is geconcludeerd dat zij geen opinies meten die echt bestaan, maar respondenten met wisselende vraagstellingen naar nieuwe opinies toe leiden (zie § 4.9.2).

21 Deze conclusie steunt enerzijds op longitudinale nationale metingen en anderzijds op een vergelijking met andere landen, alwaar vergelijkbare onderzoeksbevindingen zijn aangetroffen. Zie i.h.b. § 4.4.3.

22 Zie voor een inhoudelijke bespreking van het relevante onderzoek § 4.7.1.

23 Zeker binnen deze sfeer zijn er bovendien enkele termen – zoals 'verlof' of 'voorwaardelijke invrijheidsstelling' – die als besmet moeten worden beschouwd. Zodra in opinieonderzoek zo'n term valt, leidt dit tot afkeurende opinies.

Naast bovengenoemde meerderheden, zijn er natuurlijk ook nog relevante minderheden. In dit onderzoek is in de eerste plaats de minderheid uitgelicht die zegt de rechtspraak niet te vertrouwen. Deze groep is naar alle waarschijnlijkheid ook ontevreden met de punitiviteit van de strafrechtspleging.[24] Ze kenmerkt zich in elk geval door een hoog niveau van algemeen onbehagen en politiek cynisme.[25] Het lijkt onwaarschijnlijk dat de strafrechtspleging bij deze groep veel kan bereiken door bijvoorbeeld een meer publieksgerichte oriëntatie. Daarvoor is het onbehagen te zeer verweven met andere, structurele sociale factoren. Gelet hierop ligt het meer voor de hand in consequentialistische zin iets te verwachten bij een 'middengroep':[26] de groep die bestaat uit mensen die geen problemen hebben met de gezagsrelatie als zodanig, maar wel afwijzend staan tegenover de punitieve slagkracht van de strafrechtspleging.[27]

Na het bepalen van de inhoud van de aantallendimensie van publieke opinie is het onderzoek naar de dimensie van kracht in beeld gebracht. Hiervoor is eerst bepaald dat deze dimensie van publieke opinie twee vormen kan aannemen: de kracht kan zowel bestaan uit dominantie binnen het maatschappelijk discours, bijvoorbeeld doordat de 'krachtige' opinie andere opinies verdrukt,[28] als uit het teweegbrengen van reacties van voor de strafrechtspleging relevante actoren.[29] Problematisch bleek echter dat ten aanzien van geen van beide verschijningsvormen van de dimensie van kracht een stevige onderzoekstraditie bestaat.[30] Er bestaat vooral kwalitatief onderzoek, typisch gepositioneerd in het begrippenkader van 'punitieve schandalen' of 'morele paniek', maar dit onderzoek is, anders dan het onderzoek naar de aantallendimensie, niet ingebed in structurele monitoren en daardoor moeilijker te aggregeren. Niettemin lijkt, wanneer met enige afstand naar dit onderzoek wordt gekeken, dit alles vooral het beeld te bevestigen dat de publieke opinie als gevolg van incidenten of schandalen gemakkelijk door emoties bevangen kan raken. Dit leidt dan weer tot hoge druk op politiek en rechtspraak.[31]

---

24 Zie § 4.6.1.

25 Zie § 4.6.1.

26 Zie figuur § 4.1 in § 4.6.1, alwaar de drie groepen in zijn afgebeeld.

27 Zie § 4.6.4 voor een nadere verantwoording. De zinsnede 'in consequentialistische zin' wil hier zeggen dat het voorgaande natuurlijk onverlet laat dat er wel andere – deontologische – argumenten zijn op grond waarvan te bepleiten valt dat ook bij de eerstgenoemde groep aansluiting behoort te worden gezocht.

28 Hierbij kan onder meer gedacht worden aan situaties waarin een publieke opinie zo krachtig is, dat iemand geen afwijkende opinie kan uiten 'zonder zichzelf te isoleren'. Zie nader in § 3.2.3.

29 Deze 'reacties' kunnen vervolgens weer gerangschikt worden op een denkbeeldige as van het slechts betekenis toekennen aan publieke opinie (bijvoorbeeld door er in een uitspraak aan te refereren) tot het volledig inwilligen van de eisen van die publieke opinie. Zie nader opnieuw in § 3.2.3.

30 Hoewel het grootschalig opzetten van dergelijk onderzoek in de jaren 70 nog wel serieus is overwogen, is dit nooit werkelijk tot wasdom gekomen. Zie § 5.1 voor deze geschiedenis.

31 Dit onderzoek is inhoudelijk besproken in § 5.3.

In het onderzoek naar de dimensie van kracht is ook nog onderzocht hoe een krachtige publieke opinie kan ontstaan als gevolg van enquêteonderzoek. Van belang hiervoor is dat enquêtes tegenwoordig een terugkerend referentiepunt zijn in nieuwsberichtgeving. Hier blijkt een drievoudig zelfbevestigend effect vanuit te gaan. Ten eerste omdat mensen die kennisnemen van zulke peilingen zich vaker achter het meerderheidsstandpunt scharen. Ten tweede omdat de strafrechtspolitiek zich door enquêtes laat beïnvloeden. Politici veronderstellen namelijk dat enquêtes iets zeggen over toekomstig stemgedrag. Ten derde omdat deze peilingen duurzame effecten hebben op de configuratie van publieke opinie. Zo slijt de alomtegenwoordigheid van enquêtes mogelijk het beeld in dat enquêtes een valide en ter zake doende bron van kennis zijn: mensen leren dat de bevindingen van enquêteonderzoek een relevant gegeven zijn dat bij publieke besluitvorming ter zake doet. Dit alles is natuurlijk temeer problematisch nu enquêtes lang niet altijd werkelijke, voor die enquête al bestaande, opinies meten. De paradoxale slotsom is dat waar enquêtes lang niet altijd geschikt zijn om bestaande opinies te *meten* (de aantallendimensie van publieke opinie), zij wel een relevante factor zijn bij het *vestigen* van een (krachtige) publieke opinie. Zij zijn dan als het ware de herauld die een publieke opinie aankondigt.[32]

Aan het slot van de analyse van het onderzoek naar zowel de dimensie van aantallen als die van kracht, zijn enkele overkoepelende kenmerken van de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie vastgesteld. Een eerste vaststelling is dat de publieke opinie maar in zeer beperkte mate vormvast is. Op enkele weinig specifieke opinies na – die inhouden dat de rechtspraak in beginsel te vertrouwen is, de strafrechtspleging in punitieve zin onvoldoende presteert en dat resocialisatie in beginsel moet worden nagestreefd – heeft de publieke opinie weinig bestendige trekken. Deze drie aspecifieke opinies vormen echter, zo luidt een tweede vaststelling, wel een permanente generatieve basis waaruit zich gemakkelijk nieuwe, tijdelijke en wel-concrete opinies kunnen vormen. Een specifieke opinie over – bijvoorbeeld – de wenselijkheid van minimumstraffen, kan in de duurzame overtuiging dat de punitiviteit moet worden aangescherpt de vruchtbare aarde vinden die het kan helpen aanhang te verwerven en kracht te ontwikkelen. Deze drie bases vormen tezamen een '*Overton-venster*'[33]: zij geven een zone aan waarbinnen ideeën over wat juist is en wat er in de strafrechtspleging moet veranderen, publiek en politiek levensvatbaar zijn.

Van belang is echter dat deze drie bases soms in verschillende richtingen wijzen, waardoor een concreet voornemen kan appelleren aan een eerste maar kan botsen met een tweede. Gelet hierop komt veel betekenis toe aan processen als *claim making* en *framing* bij de uiteindelijke formatie van concrete publieke opinie. *Frames* die niet botsen met één van de drie bases zijn over het algemeen kansrijker dan *frames* die dit wel doen. Om die

32 Zie over dit alles § 5.2.

33 Zie voor het begrip 'Overton-venster' Lohmann 2020.

reden is – bijvoorbeeld – een pleidooi voor minimumstraffen waarschijnlijk succesvoller indien het argument voorop staat dat zo harder kan worden gestraft, dan wanneer wordt benadrukt dat zo de vrijheid van rechters aan banden kan worden gelegd.[34] Wanneer punitieve verlangens worden gecombineerd met resocialisatie-aspiraties, kan al helemaal makkelijk een breed gedragen en krachtige publieke opinie worden ontwikkeld.[35] Kwetsbaar zijn intussen die elementen in het straf(proces)recht die niet beschut worden door een van de generatieve bases van publieke opinie.[36] Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan bepaalde procesrechtelijke beginselen die tot individuele rechtsbescherming strekken.[37] Het geheel overziend, leidt de publieke opinie vooral tot een voortdurend opwaartse punitieve druk op de strafrechtspleging. Dit is een druk die bovendien geen logisch eindpunt heeft. De publieke opinie gaat namelijk meer over een *richting* dan over een *bestemming*: ze is daardoor naar haar aard vrijwel onverzadigbaar.[38]

Uit het voorgaande komen enkele eerste kaders naar voren voor het beoordelen van initiatieven voor een 'meer op de publieke opinie georiënteerd' strafrecht of stelsel van strafrechtspleging. Gegeven de zeer beperkte bestendige inhoud en de onverzadigbare aard van de publieke opinie moet de gedachte dat iets zinvols kan worden verwacht van *materiële* aanpassingen in het straf(proces)recht grotendeels worden afgewezen. Het publiek zal altijd voor een nóg strenger strafrecht zijn, terwijl het de publieke opinie tegelijk ontbreekt aan een coherente opvatting over hoe het wel moet. Hierdoor resteert de mogelijkheid om iets positiefs te verwachten van het langs *procedurele* weg betrekken van het publiek bij de strafrechtspleging. Mogelijk leidt het institutionaliseren van burgerbetrokkenheid tot het apaiseren van publieke onvrede – zo zou de consequentialistische redenering luiden – of mogelijk dient een hogere mate van burgerbetrokkenheid – in een deontologische variant van dit argument – als zodanig hoger te worden gewaardeerd. Dit geeft een eerste richting aan het beoordelingskader dat in antwoord op de derde onderzoeksvraag is geformuleerd en hieronder wordt samengevat.

---

34 Het tweede denkraam levert immers spanning op met de duurzame overtuiging dat rechters te vertrouwen zijn, het eerste doet dat niet. Zie voor meer voorbeelden § 5.4.2.

35 Gedacht kan dan met name worden aan steun voor repressieve toezichtsmodaliteiten. Zie opnieuw uitgebreider in § 5.4.2.

36 Zie voor een uitgebreidere verantwoording § 5.4.2.

37 Zie voor een uitgebreidere conclusie op dit punt § 5.4.2, alwaar ook aan de praktijk ontleende voorbeelden zijn besproken van hoe dit daadwerkelijk leidt tot ontmanteling van deze kwetsbare elementen.

38 Amerikaans onderzoek kan hier dienen als relevant vergelijkingsmateriaal. Ondanks een zeer veel verder opgevoerde punitiviteit blijkt de overtuiging dat nog harder moet worden gestraft hier niet wezenlijk te zijn beteugeld. Het publiek is nog steeds in meerderheid voorstander van *nog* hardere straffen. Zie hierover uitgebreider § 4.3.

### 11.2.3 De derde onderzoeksvraag: een beoordelingskader voor op de publieke opinie gericht handelen

Het doel van de derde onderzoeksvraag was om een beoordelingskader op te stellen waarmee handelen dat op de publieke opinie is gericht op wenselijkheid kan worden beoordeeld. Uit deze doelstelling volgt dat het beoordelingskader onder meer geschikt moet zijn voor het beoordelen van de op de publieke opinie gerichte initiatieven die in de afgelopen jaren binnen de strafrechtspleging tot ontplooiing zijn gekomen. Gedacht kan worden aan de (verruiming van de) *Persrichtlijn 2013*, het gebruik van 'klare taal', PROMIS-rechtspraak en de hieronder te bespreken initiatieven van het OM.[39] Daarnaast dient het beoordelingskader ook geschikt te zijn voor het beoordelen van op de publieke opinie gericht handelen van andere voor de strafrechtspleging relevante actoren – waaronder in het bijzonder de strafrechtspolitiek.[40] De derde onderzoeksvraag luidde als volgt:

*(3) Op welke wijze kan op de publieke opinie gericht handelen van voor de strafrechtspleging relevante actoren worden beoordeeld?*

Bij aanvang van dit onderzoek is vooropgesteld dat in het beoordelingskader voor zowel normatieve als empirische gezichtspunten ruimte moet zijn.[41] In hoofdstuk 6 is deze vooronderstelling onderzocht en is na een analyse van empirische en normatieve benaderingen van de notie van legitimiteit tot een nadere onderbouwing hiervan gekomen.[42] Argumenten voor het willen synthetiseren van empirie en norm zijn ten eerste ontleend aan de stand van de wetenschappelijke literatuur. Binnen de sociale wetenschappen wordt sinds grofweg drie decennia meer en meer onderkend dat het voorbijgaan aan normatieve elementen bij het onderzoeken van legitimiteit tot onbevredigende resultaten leidt.[43] Binnen de strafrechtswetenschap is men, met name via de notie van de 'democratische rechtsorde', ook reeds enige tijd bekend met het integreren van empirische gezichtspunten in normatief denken.[44] Daarnaast bleek uit een eigenstandige analyse van de empirische en normatieve benadering van legitimiteit dat beide niet geheel

39 Zie voor een uitgebreidere bespreking en meer voorbeelden van op de publieke opinie gericht handelen § 2.2.

40 Zie voor een uitgebreidere toelichting § 7.2. Hier is bepaald en beargumenteerd voor welke actoren het beoordelingskader geschikt moet zijn.

41 Zie § 1.2 bij de toelichting op de derde onderzoeksvraag.

42 De keuze om als startpunt voor deze analyse te kiezen voor gedachtevorming over de notie van legitimiteit wordt nader verantwoord in § 6.2.

43 Dit leidt namelijk tot een sterk verschraalde opvatting van legitimiteit, die min of meer gelijkstaat aan gezagsgetrouwheid. Alle manieren om een sociaalwetenschappelijke benadering van legitimiteit meer vlees op de botten te geven vergen echter onvermijdelijk dat normatieve keuzes worden gemaakt en dus dat 'waardenvrije' aspiraties worden verlaten. Zie voor een uitgebreidere verantwoording van dit punt § 6.3.1.

44 Zie hiervoor § 6.3.2.

te scheiden zijn.[45] Zeker zo belangrijk was dat het betekenis toekennen aan publieke opinie als zodanig een resultaat is van de Verlichting,[46] en dus van hetzelfde waardensysteem als dat waaruit het hedendaagse strafrecht is voortgekomen.[47] Gelet hierop ligt het niet voor de hand om bij het denken over de relatie tussen strafrecht en publieke opinie van deze waarden te abstraheren.

Naast de fundamentele keuze om in het beoordelingskader normatieve en empirische gezichtspunten te integreren, is – na een analyse van theorievorming over legitimiteit – een catalogus aan andere gezichtspunten aangelegd. Hiervoor zijn onderscheidingen aangebracht tussen de object- en subjectdimensie van legitimiteit, legitimiteit als voorportaal voor gehoorzaamheid versus legitimiteit als uitdrukking voor de kwaliteit van een machtsrelatie en de procedurele versus de substantiële dimensie van legitimiteit. Deze theoretische onderscheidingen zijn vervolgens vergeleken met wat hierover op basis van het empirische onderzoek te zeggen valt.[48] Op basis hiervan is een initieel beoordelingskader opgesteld. Later in het onderzoek is dit kader, na toepassing op twee gevalstudies, verder verfijnd.[49] Dit heeft geresulteerd in een beoordelingskader dat uit vijf stappen bestaat.

De *eerste stap* van het beoordelingskader bestaat uit het in kaart brengen van en toetsen aan het relevante normatieve kader. Hiervoor kan in beginsel worden volstaan met klassiek juridisch onderzoek, al kan hierbij indien beschikbaar ook empirisch onderzoek naar sociale waarden worden betrokken.[50] Het moet in elk geval slechts gaan om die waarden waarover geen meningsverschillen in redelijkheid mogelijk zijn.[51]

Voor de *tweede stap* moet worden onderzocht of aan het op de publieke opinie gerichte handelen consequentialistische motieven ten grondslag liggen en zo ja, of het bereiken van de gewenste doelen gelet op het beschikbare empirische onderzoek als aannemelijk moet worden beschouwd.[52] Indien in de praktijk geen eenduidig beeld bestaat van de doelen die met het op de publieke opinie gerichte handelen worden nagestreefd, kan het bij

45 Zie § 6.4.1 voor deze analyse.

46 Het is veelzeggend dat de term voor die tijd in geen van de Europese talen voorkwam. Zie hierover § 3.2.1.

47 Aan het denken over publieke opinie als relevant gegeven en het denken over het hedendaagse strafrecht liggen dan ook dezelfde waarden ten grondslag. Zie uitgebreider over deze oorsprong § 3.2.1.

48 Zie hiervoor respectievelijk § 6.4.2, § 6.4.3 en § 6.4.4.

49 Deze gevalstudies dienden een tweeledig doel: enerzijds boden zij de mogelijkheid tot het beproeven en waar nodig aanpassen van het beoordelingskader – in zoverre waren zij dus relevant voor de derde onderzoeksvraag – anderzijds dienden zij om (een deel van) de werkelijkheid in beeld te brengen en zelf te toetsen. Zie hierover uitgebreider § 1.3 en hoofdstuk 10.

50 Zie uitgebreider § 7.3.

51 Voor argumentatie van een normatief-redenerende 'voorhoede' is hier dus ook geen plaats. Zie uitgebreider § 7.3.

52 Zie uitgebreider § 7.4.

het in kaart brengen van deze doelen behulpzaam zijn een onderscheid te maken tussen de verschillende 'deelpublieken' op wie het handelen gericht zou kunnen zijn. Kort gezegd gaat dan het om het grote publiek dat van een afstand kennisneemt van strafprocedures, het publiek van direct bij deze procedures betrokkenen en een publiek dat bestaat uit medewerkers van strafrechtelijke actoren.[53]

De *derde stap* vergt dat wordt onderzocht welke onbedoelde neveneffecten verwacht kunnen worden. Bij het inventariseren hiervan kunnen de drie deelpublieken opnieuw als hulpmiddel dienen.[54] Het is in veel gevallen namelijk alleszins denkbaar dat een bepaalde 'publieksgerichte oriëntatie' die in goede aarde moet vallen bij één deelpubliek (bijvoorbeeld het grote publiek dat van een afstand kennisneemt van strafprocedures) averechts werkt bij een ander deelpubliek (bijvoorbeeld op de ervaren rechtvaardigheid door direct bij procedures betrokkenen).[55]

De *vierde stap* heeft dan weer een meer deontologische lading en stelt de vraag centraal in hoeverre het op de publieke opinie gerichte handelen gericht is op het bevorderen van vertrouwen dan wel op het faciliteren van wantrouwen.[56] Het bevorderen van vertrouwen is in dit onderzoek gedefinieerd als het stimuleren dat mensen onzekerheid voor lief nemen; het faciliteren van wantrouwen is begrepen als het mogelijk maken van publiek toezicht.[57] Dit laatste verdient in beginsel de voorkeur, nu dit beter aansluit op de waarden die ten grondslag liggen aan zowel de democratische rechtsorde als aan de klassieke interpretatie van publieke opinie.[58] Bij het uitvoeren van deze toetsing is het denken in termen van ideaaltypen behulpzaam gebleken.[59]

Tot slot moeten bij wijze van *vijfde stap* mogelijke dynamische effecten van het op de publieke opinie gerichte handelen worden onderzocht. Hierbij gaat het om te beginnen om in redelijkheid te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast kan, vanuit het perspectief van de 'dialoogmetafoor', worden geanalyseerd in welke mate het op de publieke opinie gerichte handelen bijdraagt aan een dialoog tussen goede verstaanders.[60] Hierbij is ook van belang in hoeverre de dialoog is gericht op het voorkomen dan wel beteugelen van emotionele escalatie. Ten slotte dient bij deze laatste stap ook betrokken te worden op welke wijze andere strafrech-

53 Zie uitgebreider § 10.4 over deze drie deelpublieken.
54 Zie nader § 7.5 (voor de omschrijving van deze stap in het initiële beoordelingskader) en 10.4 (alwaar een nuancering in deze stap is aangebracht op basis van de gevalstudies).
55 Zie hierover uitgebreider in § 7.5, ook onder verwijzing naar § 6.4.3.
56 Zie hiervoor uitgebreider in § 7.6.
57 Zie hiervoor uitgebreider in § 3.5, in het bijzonder in § 3.5.3.
58 Zie hiervoor uitgebreider in § 7.6.
59 Zie § 10.4.
60 Zie § 7.8, voor het initiële beoordelingskader, waar onder meer is geconcludeerd dat de eis van een dialoog tussen goede verstaanders ook vergt dat wordt gewaakt voor het laten voortduren van onjuiste voorstellingen van zaken en (verdere) emotionele escalatie.

telijke actoren op dit handelen zouden kunnen reageren (en wat daarvan dan weer de in redelijkheid te verwachten gevolgen kunnen zijn).[61]

Het doorlopen van de verschillende stappen uit het beoordelingskader levert uiteenlopende informatie op. Zo is denkbaar dat bepaald op de publieke opinie gericht handelen wel de eerste stap doorstaat, maar vervolgens wel ernstig rekening moet worden gehouden met onbedoelde en negatief te waarderen empirische effecten (de derde stap). Deze verschillende uitkomsten kunnen worden beschouwd als wegingsfactoren die tegen elkaar moeten worden afgewogen om tot een totaaloordeel te komen. Deze wegingsfactoren zijn echter ongelijksoortig. Ten eerste omdat zij deels normatief en deels empirisch van aard zijn, ten tweede omdat de informatie niet steeds van gelijk gewicht is.[62] Een dwingende manier om de normatieve en empirische en/of de harde en zachte informatie onderling te wegen is niet voorhanden.[63] Voor een finaal oordeel over de vraag of en in hoeverre het op de publieke opinie gerichte handelen al dan niet de toets der kritiek kan doorstaan, zal dus uiteindelijk steeds een niet-argumentatieve, subjectieve weging nodig zijn.[64] De toepassing van het beoordelingskader op de gevalstudies – hieronder bij de laatste onderzoeksvraag – laat evenwel zien dat dit in de praktijk niet een heel groot probleem hoeft te zijn. Het beoordelingskader hoeft immers niet steeds uit te monden in een binair oordeel over de wenselijkheid van bepaald op de publieke opinie gericht handelen als geheel, het kan ook gebruikt worden om te laten zien welke onderdelen van dit handelen als meer en welke als minder geslaagd moeten worden beschouwd.

### 11.2.4 De vierde onderzoeksvraag: een beoordeling van de wijze waarop het Openbaar Ministerie met de publieke opinie in dialoog treedt

In dit onderzoek is voor één relevante actor, het OM, onderzocht hoe deze zich tot de publieke opinie verhoudt. De keuze om dit juist bij het OM te onderzoeken was mede ingegeven door het feit dat het OM zelf in 2006 nadrukkelijk had aangegeven een andere, meer op de maatschappij gerichte koers te willen gaan varen.[65] De voornaamste veranderingen die dit voornemen gestalte moesten geven, bestonden uit een actiever voorlichtings-

61 Zie § 10.4, voor de nuancering van deze stap op basis van de gevalstudies.

62 Empirische informatie zal soms steunen op hard onderzoek, terwijl op andere momenten, bij het ontbreken van dergelijk onderzoek, meer redenerend te werk moet worden gegaan. In dat laatste geval zal over het algemeen sprake zijn van minder zwaarwegende informatie. Een soortgelijk verschil doet zich voor bij de normatieve toets, in welk geval veel zal afhangen van het gewicht van de in het geding zijnde norm.

63 Zie hierover uitgebreider § 7.2.

64 Bij die subjectieve beslissing kunnen dan ook andere omstandigheden – zoals de kosten die met het beoordeelde op de publieke opinie gerichte handelen gemoeid zijn – worden betrokken. Zie nader § 10.4.

65 Zie hierover in § 1.3. Dit sprak het OM uit in *Perspectief op 2010* (OM 2006). Zie nader § 2.2.

beleid over lopende strafzaken en nieuw te organiseren burgerraadplegingen, aan de hand waarvan het OM het eigen straftoemetingsbeleid mede wilde vormgeven.[66] Beide voornemens zijn in de jaren na 2006 in de praktijk gebracht en beide zijn voor dit onderzoek empirisch onderzocht, door het uitvoeren van twee gevalstudies.

De gevalstudie naar de voorlichtingspraktijk is uitgevoerd door een combinatie van observatieonderzoek, documentanalyse, semigestructureerde interviews en – aan het eind van de dataverzameling – twee focusgroepen.[67] Dit heeft een beeld opgeleverd van een praktijk die zich in het bijzonder kenmerkt door een hoge mate van vrijheid en improvisatie.[68] Dit valt voor een belangrijk deel te verklaren vanuit het feit dat mediabelangstelling – ook voor het OM – maar in zeer beperkte mate te voorspellen is.[69] Omdat een belangrijk doel van de voorlichtingspraktijk is dat het OM wil voorkomen dat het door mediaberichtgeving wordt overvallen, zijn voorlichtingsafdelingen opgetuigd die onder meer werk maken van het onderhouden van nauwe contacten met journalisten.[70] Dit leidt er mede toe dat de journalistieke logica – gericht op primeurs – door het OM deels is geïnternaliseerd en hier door het OM ook aan wordt meegewerkt.[71] Een ander belangrijk kenmerk van de voorlichtingspraktijk bleek een overwegende oriëntatie op de reputatie van het OM.[72] Dit leidt onder meer tot een streven zichtbaar te zijn, leuke – soms amuserende – verhalen te vertellen en het OM steeds te portretteren als een krachtige en relevante actor. Tot slot bleek dat de belangrijkste begrenzing aan de voorlichting wordt ingegeven door het gezichtspunt van de persoonsgegevens.[73]

Voor de gevalstudie naar de dialoog over de straftoemeting is onder meer een documentanalyse uitgevoerd en zijn semigestructureerde interviews afgenomen.[74] Hieruit bleek in de eerste plaats dat achter de burgerraadplegingen van het OM geen eenduidige visie is schuilgegaan. Eén van de redenen voor het beginnen met deze raadplegingen was dat binnen het OM het gevoel was ontstaan dat men het contact met de burger was verloren. Deze angst lijkt gaandeweg wat te zijn afgenomen. Niettemin is van het daadwerkelijk *raadplegen* van burgers in de praktijk weinig terechtgekomen. Systematische invloed was door de wijze van organisatie en verslaglegging vrijwel onmogelijk: tijdens de burgerraadplegingen werd vooral veel geïmproviseerd.[75] Ook van niet-systematische invloed op

66 Zie § 8.2 (over het voorlichtingsbeleid) en § 9.2 (over de burgerraadplegingen).
67 Zie nader voor de methodologische verantwoording § 8.4.
68 Zie nader § 8.11.3.
69 Zie nader § 8.11.1.
70 Zie nader § 8.11.2.
71 Zie nader § 8.11.4.
72 Zie nader § 8.11.5.
73 Zie nader § 8.11.7.
74 Zie nader voor de methodologische verantwoording § 9.3.
75 Zie § 9.5.6.

strafvorderingsrichtlijnen is maar in zeer geringe mate sprake geweest.[76] In de loop der tijd lijkt binnen het OM het enthousiasme voor de burgerraadplegingen te zijn afgenomen. Van wat ooit het 'vlaggenschip' van de burgerraadplegingen werd genoemd – de burgerfora – is de vlag inmiddels gestreken.[77]

Het doel van de vierde onderzoeksvraag was om de aangetroffen praktijk te beoordelen, door toepassing te geven aan het beoordelingskader. Deze vraag was als volgt geformuleerd:

*(4) Hoe moet de wijze waarop het Openbaar Ministerie in dialoog treedt met de publieke opinie worden beoordeeld?*

De resultaten van deze beoordeling komen in het kort op het volgende neer.[78] De voorlichtingspraktijk van het OM doorstaat, in grote lijnen, de toets van het beoordelingskader. De voorlichting dient ook enkele duidelijke, gerechtvaardigde doelen: doordat het OM minder makkelijk door mediaberichtgeving wordt overvallen, ontstaan waarschijnlijk minder snel media-schandalen en de goede contacten met journalisten ontmoedigen tendentieuze berichtgeving. Tegelijkertijd zijn er enkele onderdelen van deze praktijk die de toets van het beoordelingskader niet hebben doorstaan. Dit geldt met name voor de amuserende toonzetting die in de voorlichting soms wordt aangeslagen, de neiging te berichten over de uitzondering in plaats van de regel en de overmatige oriëntatie op de reputatie van het OM.[79] Eveneens problematisch is digitaal verstrekken van vaak niet-geanonimiseerde informatie. Daarnaast is de belangrijkste beperking aan hoe ver de voorlichting mag gaan – het gezichtspunt van de persoonsgegevens – onvoldoende. De soms wel erg nauwe banden met journalisten bergen ook een gevaar in zich: het risico is dat het OM hiermee onbedoeld op termijn een kritische journalistiek ondergraaft.[80]

De wenselijkheid van de burgerraadplegingen die het OM organiseert, valt daarentegen moeilijker in te zien. Met name het gegeven dat de uiteindelijke invloed van deze burgerraadplegingen uitermate gering is, levert een moeilijk als positief te waarderen praktijk op. Wat overblijft is immers een praktijk zonder in deontologische of consequentialistische termen te waarderen voordelen (stap één tot en met vier van het beoordelingskader), terwijl die praktijk wel gemakkelijk tot desillusies bij het publiek aanleiding kan geven (de vijfde stap). Dit laatste is, zeker gelet op het feit dat het OM

76 Zie § 9.5.7 (op basis van een documentanalyse) en § 9.6.3 (op basis van interviews).

77 Het OM gaat wel door met andere vormen van burgerraadpleging: namelijk door middel van internetenquêtes en schoolprojecten. Zie nader § 9.7.

78 Zie § 10.5 voor een uitgebreidere samenvatting.

79 Dit is in normatieve zin (de eerste stap) soms over de grens, terwijl niet duidelijk is welke doelen hiermee behaald kunnen worden (de tweede stap) en tevens geen representatief beeld van de strafrechtspleging wordt gegeven (de vierde stap). Zie voor een uitvoeriger toetsing en verantwoording § 10.2.6.

80 Zie voor een uitgebreidere verantwoording en toetsing aan het beoordelingskader § 10.2.

geregeld wijzigingen in beleid beargumenteert onder verwijzing naar de burgerfora (waarbij meer invloed wordt gesuggereerd dan waarvan feitelijk sprake was), niet ondenkbeeldig. Voor zover bij de burgerraadplegingen ook meer is gedaan dan raadplegen – hierbij kan met name worden gedacht aan de 'informatiefunctie'- geldt bovendien dat hiervoor meer geschikte methoden denkbaar zijn.[81]

## 11.3 Een reflectie op de probleemstelling en nadere beschouwing over de bevindingen

Hierboven werden de belangrijkste onderzoeksbevindingen besproken aan de hand van de onderzoeksvragen die bij aanvang van dit onderzoek zijn geformuleerd. Deze bevindingen geven aanleiding voor enkele meer algemene opmerkingen over de relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht en het stelsel van strafrechtspleging. Dat gebeurt hieronder. Ter structurering wordt teruggekeerd naar de verschillende perspectieven op de thematiek van dit onderzoek die eerder, in de verdieping van de probleemstelling (hoofdstuk 2), zijn besproken. Hieronder wordt beperkt tot vijf van de zeven in dat hoofdstuk besproken perspectieven. De eerste twee daar besproken perspectieven – die kort gezegd betrekking hadden op voorstellen in de literatuur voor hoe het anders zou moeten – komen, voor zover relevant, in de volgende paragraaf ('aanbevelingen') aan de orde.

### 11.3.1 Het verhitte discours over misdaad en straf

Bij aanvang van dit onderzoek is vooropgesteld dat in de literatuur de nodige zorgen bestaan over de 'verhitting' van het maatschappelijk discours over misdaad en straf. De gedachte bleek bovendien wijdverbreid dat de weg naar afkoeling hoe dan ook langs een minder onverschillige houding ten opzichte van de mening van de burger zou lopen – hetgeen reden was om dit perspectief bij dit onderzoek te betrekken.[82] In de loop van dit onderzoek zijn vervolgens tal van factoren gepasseerd die vermoedelijk voeding geven aan het gevoel van verhitting. Het onverzadigbare verlangen van het publiek naar strengere straffen bleek reëel,[83] evenals de in de literatuur vaak veronderstelde gebrekkige kennis onder het publiek over misdaad en straf en de simplificaties en overdrijvingen die in de berichtgeving in de massamedia de boventoon voeren.[84]

Uit het empirisch deel van het onderzoek bleek vervolgens in welke mate het beeld van een hardvochtige en boze samenleving inmiddels is verinnerlijkt door het OM. De angst dat men bezig was zich te ver te verwij-

81 Zie voor een uitgebreidere verantwoording en toetsing aan het beoordelingskader § 10.3.
82 Zie § 2.4.
83 Zie i.h.b. § 4.4.2 en, voor een conclusie § 4.9.2.
84 Zie § 4.6.2 (over de gebrekkige kennis) en § 4.6.3 (over de rol van de massamedia).

deren van wat 'burgers redelijk vinden' ging al vooraf aan het raadplegen van burgers over de straftoemeting;[85] en het idee dat 'de' burger een boze en met een onstilbare honger naar strenge straffen behepte figuur is bleek ook in de praktijk een grote invloed te hebben op het werk van het OM. Illustratief is dat toen op de burgerfora bleek dat het best meeviel met de hoeveelheid nuance die burgers konden opbrengen, men niet alleen verrast was, maar ook het beeld beklijfde dat men de *echte* samenleving niet gesproken had.[86] In de berichtgeving naar buiten bleef men bovendien strafverzwaringen legitimeren onder verwijzing naar burgerraadplegingen.[87] In de voorlichting – waar de neiging om te 'vertellen wat de mensen willen horen'[88] aan een opmars bezig is – bleek een voorliefde te bestaan voor het vestigen van aandacht op zaken waarin hard wordt gestraft, terwijl bij zaken waarin 'minder bekkende' straffen worden verwacht juist publiciteit wordt gemeden.[89] Verhalen over kwetsbare verdachten of verdachten met persoonlijkheidsproblematiek halen mede om deze reden minder snel de media, terwijl strafzaken waarin het slechte karakter van een verdachte wel in bloemrijke bewoordingen uit de doeken kan worden gedaan de weg naar de media juist wel makkelijk vinden.

Het onderzoek laat zo ook zien hoe gemakkelijk actoren in de strafrechtspleging zelf bijdragen aan een discours dat van de weeromstuit henzelf weer met irreële verwachtingen confronteert. Het is makkelijk om naar 'de media' of de politiek te wijzen als actoren die verantwoordelijk zijn voor een simplistisch beeld van misdaad of overspannen verwachtingen van straf. Maar als het OM zelf over het publiek denkt als over Abderieten die niet tot een teveel aan nuance in staat zijn, en het bovendien de verleiding moeilijk kan weerstaan het publiek naar de mond te praten, is het zelf de katalysator van dit proces. In dat geval bereikt het met een meer op het publiek gerichte oriëntatie een averechts effect. Uiteindelijk kan de publieke opinie best enige nuance aan – zo laten de deliberatieve peilingen zien – maar dit is wel iets dat moet worden *geactiveerd*: daarvoor moet dus enig denkniveau op het publiek geprojecteerd worden. Het meer bij de straf-

85 Zie hierover eerder in § 9.2.

86 Het is natuurlijk goed mogelijk dat dit laatste ook echt zo was – van een representatieve opkomst was bij deze raadplegingen immers waarschijnlijk geen sprake (zie § 9.5.4 (op basis van de documentanalyse) en § 9.6.4 (op basis van de interviews) voor een nadere verantwoording). Niettemin blijkt uit empirisch onderzoek dat in deliberatieve peilingen alle burgers – ook bijvoorbeeld laagopgeleiden – een hoog niveau van nuance bereiken (zie § 4.7.2). Of een wel representatieve opkomst bij de OM-burgerfora de gang van zaken zoveel anders had doen zijn, valt dus te betwijfelen.

87 Zie bijvoorbeeld § 9.5.7, alwaar tien beweringen over 'invloed' van burgerraadplegingen zijn onderzocht. Naast het gegeven dat vaak meer invloed wordt geclaimd dan feitelijk het geval was, is ook opmerkelijk dat die claims allemaal dezelfde richting hebben: steeds wordt beweerd dat de burgers deze verstrenging wilden (terwijl dit in werkelijkheid niet zonder meer zo was).

88 Zie bijvoorbeeld § 8.6.5.

89 Gedacht kan hier bijvoorbeeld worden aan zaken met een (te) lange looptijd die het OM – vanwege het risico op lagere straffen – liever uit de publiciteit houdt. Zie § 8.10.2.

rechtspleging betrekken van het publiek kan de als problematisch ervaren verhitting alleen doen afkoelen indien dat gepaard gaat met het geloof dat het publiek ook tot een kalme dialoog in staat is. Wanneer getracht wordt een verhit discours af te koelen door het publiek slechts stroop om de mond te smeren, verergert het middel naar alle waarschijnlijkheid de kwaal.

### 11.3.2 De nieuwe configuratie van gezag

Een volgend perspectief op de thematiek van dit onderzoek, dat ook aan het begin van dit onderzoek is ingenomen, is dat van de verandering van gezagsstructuren. Het gaat hier om een verandering die in de literatuur in de eerste plaats is beschreven in de context van *politiek* gezag, maar waarbij er vaak veronderstellenderwijs vanuit wordt gegaan dat voor andere gezagsverhoudingen – waaronder die tussen het publiek en de (straf)rechtspleging – wel ongeveer hetzelfde zal gelden. De gedachte is kort gezegd dat gezag in de huidige tijd niet meer als vanzelfsprekend wordt toegekend aan een autoriteit – zoals de politicus, de arts of de leraar – alleen omdat deze een bepaalde positie bekleedt of een bepaalde opleiding heeft genoten. In plaats daarvan is gezag iets geworden dat een autoriteit steeds opnieuw, met concrete prestaties, zou moeten 'verdienen'. Als gevolg hiervan is maatschappelijke belangstelling meer dan voorheen gericht op de individuele handelingen van autoriteiten en bovendien meer oordelend van aard. Autoriteiten zijn zich daar dan weer naar gaan gedragen. Enerzijds door inspraak te faciliteren en transparantie te betrachten, anderzijds door zich meer te bekommeren om reputatie.[90]

Een weinig verrassende bevinding van dit onderzoek is dat het voorgaande niet aan de strafrechtspleging voorbijtrekt. Ook hier beschikken actoren niet meer over de luxe van vanzelfsprekend gezag, maar heeft men te maken met voortdurende inspectie door en commentaar vanuit de maatschappij. Zo is er veel meer media-aandacht voor het functioneren van de strafrechtspleging dan voorheen en wordt in de berichtgeving steeds meer gebruik gemaakt van enquêtes en *voxpops*, aan de hand waarvan de geleverde prestaties ook meteen aan een provisorisch lekentribunaal worden voorgelegd.[91] De opkomst van 'vertrouwensmonitoren' is een ander duidelijk voorbeeld van een soort permanent evaluatieproces waar de rechtspraak tegenwoordig aan onderworpen is.[92] Deze concrete veranderingen staan voor een groter geheel: de opkomst van een *opinioned society*, waarin het presteren van de strafrechtspleging steeds wordt gelegd langs de meetlat van de opvatting van de leek. Aldus vindt ook de strafrechtspleging

90 Zie over dit alles uitgebreider in § 2.5.

91 Zie § 4.6.3 (voor onderzoek naar de aandacht voor de strafrechtspleging in de media) en § 5.2.1 (voor onderzoek naar de opkomst van *voxpops* en enquêtes in mediaberichtgeving).

92 Zie over de opkomst van dit type onderzoek § 3.2.1 en voor de bevindingen hiervan in § 4.4 en § 4.5.

zich terug in wat Rosanvallon een 'inversief panopticon' noemt: een constellatie waarin ze voortdurend – en vanuit alle hoeken – op de vingers wordt gekeken.[93]

Van het originele panopticon gaat een disciplinerende kracht uit – en voor de inversieve variant geldt hetzelfde. Om die reden is het niet verwonderlijk dat onder dit gesternte binnen de strafrechtspleging het idee heeft kunnen postvatten dat men de banden met de burger moet aanhalen. Binnen het OM heeft dit geleid tot de overtuiging dat men iets met de burger aan moet, zonder dat deze overtuiging gepaard is gegaan met een gesubstantieerd idee over wat dat 'iets' dan zou moeten zijn. Het gegeven dat men op enig moment is begonnen met het organiseren van burgerfora, in de stellige overtuiging dat dit bij de tijd hoorde maar zonder duidelijk idee over wat men op die burgerfora met de opgetrommelde burgers wilde aanvangen,[94] is illustratief voor hoe de wind waait. Dat officieren van justitie die *niet* graag met de media praten het predicaat 'van de oude stempel' krijgen is hiervoor een tweede illustratie.[95] Intussen is een *socialmediateam* opgetuigd waar men het adagium huldigt dat het belangrijker is 'wat mensen willen in plaats van dat wij gaan bedenken wat mensen willen'[96]. In de diverse (sociale) media vertellen OM-medewerkers over hun favoriete boek of muzieksmaak en geven zo het OM (letterlijk) een gezicht. In de voorlichting wordt de zakelijke toonzetting meer en meer verlaten en laat het OM zich van zijn empathische, humoristische en stoere – oftewel: zijn menselijke – kant zien.[97] De in het politieke domein veel gesignaleerde 'personalisering van gezag'[98] vindt zo ook binnen het OM navolging.

De gekozen respons is nochtans niet altijd gelukkig. Dat de situatie waarin de strafrechtspleging zich bevindt veel weg heeft van de situatie waarin ook andere – waaronder politieke – autoriteiten verkeren, betekent niet dat ook dezelfde manier van reageren aangewezen is. Van belang is ten eerste dat het publiek dat zelf niet wil. Het publiek hecht juist waarde aan een autonome, onafhankelijke rechtspraak.[99] Het publiek wijst bindende invloed van leken in de rechtspraak af en wil al helemaal niet dat rechters

93 Zie voor deze metafoor in een politieke context Rosanvallon 2008, p. 31.

94 Het OM is door het Verwey Jonker-instituut, door welk instituut het een voorstudie had laten uitvoeren, wel meermaals uitgenodigd een visie op het doel van burgerraadplegingen te ontwikkelen, omdat dit bepalend zou zijn voor de wijze waarop burgerraadplegingen het best konden worden vormgegeven. In de praktijk lijkt met deze aanbeveling niks te zijn gedaan. Zie § 9.2 (analyse op basis van openbare documenten) en § 9.5.1 (nadere analyse op basis van niet-openbare documenten).

95 Zie § 8.6.3.

96 Veldnota 167.

97 Zie § 8.9.4.

98 Zie hierover eerder in § 2.5.

99 Dit kan worden afgeleid uit het gegeven dat het publiek in ruime meerderheid zegt de rechtspraak te vertrouwen (§ 4.4.1) en bovendien aangeeft onafhankelijkheid een van de belangrijkste kwaliteiten voor een 'goede rechter' te vinden (§ 4.5.1).

bij hun oordeelsvorming veel naar het publiek luisteren.[100] Het heeft er dus alle schijn van dat het publiek een rechtspraak wil waar het in enige mate tegen kan opkijken. Een rechtspraak waarmee het soms van mening verschilt, maar die juist op die momenten haar standvastigheid toont. Een rechtspraak die endogeen responsief is, maar zich die responsiviteit niet – exogeen – laat opdringen. En een OM dat wel de representant, maar niet de spreekbuis is van de samenleving.[101] Personalisering van gezag en popularisering van de strafrechtspleging is iets dat hier niet goed bij past. Verregaande personalisering en subjectivering sluit bovendien minder goed aan bij de uitgangspunten van het Nederlands stelsel.[102]

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat in een strafrechtelijke context behoefte bestaat aan een veel scherper onderscheid tussen het aannemen van een open, transparante houding en actief reputatiemanagement, dan in een politieke context gebruikelijk is. In het politieke domein worden deze handelingsvarianten vaak op één hoop gegooid: zij worden beide geschikt geacht om in de huidige tijd 'gezag' te onderhouden. Voor de strafrechtspleging bestaan hiertussen echter wezenlijke verschillen. Transparantie, bereidwilligheid om verantwoording af te leggen en het omarmen van openbaarheid als beginsel – hetgeen dan impliceert dat toegankelijk en niet onnodig complex wordt bericht (dus zoveel mogelijk in 'klare taal'[103]) – is allemaal zeker een goed idee. Er schuilt evenwel ook een gevaar in: dit onderzoek laat immers zien hoe gemakkelijk openbaarheid in de hand werkt dat vooral populariteit wordt nagestreefd. Hoe vlotte penvoering de plaats kan innemen van een duidelijke penvoering en hoe transparantie kan uitmonden in doen alsof de werkelijkheid eenvoudiger en platter is dan zij is. Kortom: hoe transparantie kan verworden tot reputatiemanagement. Dat laatste heeft veel meer nadelen dan voordelen. Uiteindelijk is de strafrechtspleging echt iets anders dan politiek. En zoals men in het recht beducht is voor *legal transplants*[104], zou men ook beducht moeten zijn voor het transplanteren van een politieke gezagslogica naar de strafrechtspleging.

---

100 Zie § 4.5.3. Een bekende denkfout is dat rechters *denken* dat het publiek dit wel van hen verlangt. Hoewel uit onderzoek blijkt dat burgers in ruime meerderheid vinden dat rechters zich bij hun oordeelsvorming van het publiek moeten 'afsluiten' en moeten straffen 'los van publieke verontwaardiging', blijkt uit onderzoek onder rechters dat zij juist veronderstellen dat burgers willen dat zij zich *niet* afsluiten en *niet* straffen los van publieke verontwaardiging. Zie over dit onderzoek § 4.5.3.

101 Hoewel op basis van bestaand empirisch onderzoek niet helemaal duidelijk is in hoeverre maatschappelijke verwachtingen over het OM verschillen van die ten aanzien van de rechtspraak, lijkt het aannemelijkheid dat een autonome instelling ook ten aanzien van het OM zal worden gewaardeerd. Natuurlijk is het wel voorstelbaar dat het OM hier iets meer richting de samenleving kan buigen dan de rechtspraak.

102 In dit verband is vooral de vierde stap uit het beoordelingskader van belang: het zoeken van een balans tussen het winnen van vertrouwen en het bevorderen van wantrouwen. Het personaliseren van gezag is typisch iets dat past bij het eerste – en daarmee minder goed past bij de uitgangspunten van ons stelsel. Vgl. in dit verband § 3.5.3.

103 Zie daarover § 2.2.

104 Vgl. Siems 2014, p. 196 e.v..

Het dichten van de 'kloof' met de burger is een verantwoordelijkheid die de strafrechtspleging – anders dan de politiek – nooit geheel en al naar zichzelf toe kan trekken. Ook in een inversief panopticon bepaalt de persoon in het centrum wanneer en tot hoe ver de luiken opengaan.[105]

### 11.3.3 De subversieve invloed van de strafrechtspolitiek

De ongelukkige uitwerking van electorale politiek op het straf(proces)recht was in dit onderzoek om meerdere redenen van belang. Dát de manier waarop gekozen politici nu invloed uitoefenen op het straf(proces)recht vaak ongelukkig is – vaak gedreven door incidenten, vaak overhaast generaliserend en vaak gericht op het in diskrediet brengen van professionals – is in dit onderzoek vooropgesteld.[106] In zoverre was dit perspectief dus een onderdeel van de probleemanalyse. Tegelijkertijd zijn deze interventies vaak zelf een vorm van 'op de publieke opinie gericht handelen' en beoogt dit onderzoek dus te voorzien in een meer gesubstantieerd beoordelingskader om de wenselijkheid hiervan van geval tot geval te kunnen beoordelen. Tot slot valt veel op de publieke opinie gericht handelen van actoren in de strafrechtspleging op te vatten als een alternatief voor politieke bemoeienis. Door het heft in eigen handen te nemen – bijvoorbeeld door burgerraadplegingen te houden – zou de wind uit de zeilen van de strafrechtspolitiek genomen kunnen worden, zo kan althans beredeneerd worden.[107]

De dynamiek tussen publieke opinie, strafrechtspolitiek en strafrechtspleging is in de loop van dit onderzoek gedeeltelijk in beeld gebracht. Duidelijk is wel dat sprake is van een strafrechtspolitiek die in beide betekenissen van het woord driftig is geworden: zowel in de zin van opvliegend en ongeduldig, het eigen ongeduld vaak botvierend in de richting van de strafrechtspleging, als in de zin van 'op drift': want door het gemis van houvast aan ideologie of (partij)politieke koers naarstig op zoek naar (publieke) opinies om op te koersen.[108] Tegen die achtergrond communiceert de strafrechtspolitiek graag met het publiek op een manier die doet denken aan enquêtes: door te spreken in termen van eenvoudige stellingen,

---

105 In zoverre moet de aan het begin van dit onderzoek opgeworpen vraag, of de manier waarop autoriteiten typisch reageren op de nieuwe configuratie van gezag, inclusief een accent op reputatie en charisma, ook als een *instructie* aan de strafrechtspleging moet worden gelezen (zie § 2.5), met een ondubbelzinnig 'nee' worden beantwoord.

106 In de internationale literatuur is dit proces al uitvoerig gedocumenteerd en in de Nederlandse praktijk valt eveneens een groot aantal ingrepen aan te wijzen dat het resultaat is van onvoldragen politieke besluitvorming en achteraf door vrijwel niemand als een verrijking wordt beschouwd. Zie uitgebreider hierover § 2.6.

107 In de praktijk bleek dit ook door enkele medewerkers van het OM te worden aangewezen als een van de redenen om met burgerraadplegingen te beginnen. Anderen verwierpen dit idee echter weer. Zie § 9.6.1.

108 Zie hierover ook Noyon 2018b.

door complexe problemen te reduceren tot voor-of-tegen-kwesties en door subjectieve percepties van de werkelijkheid in plaats van de objectieve werkelijkheid redengevend te maken voor de eigen strafrechtspolitieke agenda.[109] Op deze manier gaat strafrechtspolitiek, net als de publieke opinie, vaak alleen over de richting, maar niet over wat de bestemming moet zijn: het moet steeds strenger en van de rechten van verdachten kan steeds wel iets af, maar een moment waarop het genoeg is komt nooit in beeld.[110] In het empirisch deel van het onderzoek bleek dat men hier binnen het OM zelf geregeld ongelukkig mee is.[111]

Het resultaat dat van deze dynamiek het gevolg is, zou de complexiteitsparadox genoemd kunnen worden. Deze kan als volgt worden samengevat. Het uitgangspunt dat op basis van dit onderzoek – ook gelet op het beoordelingskader – moet worden gehuldigd, is dat de relatie tussen de publieke opinie en het stelsel van strafrechtspleging in beginsel gebaat is bij zo min mogelijk complexiteit. De mogelijkheid van gezond wantrouwen, transparantie en externe openbaarheid als beginsel worden immers illusoir als de burger die zich voor de strafrechtspleging interesseert, reeds bij een eerste kennismaking verdrinkt in haar esoterisch gehalte. De huidige situatie is echter dat de strafrechtspolitiek en – in mindere mate – het OM de beslissingen waar het in de strafrechtspleging om gaat, overmatig simplificeren. Dit werkt in de hand dat irreële verwachtingen en teleurstellingen over de geleverde prestaties ontstaan. De reactie die de strafrechtspolitiek hier dan typisch op doet volgen, bestaat uit *meer* strafrecht: uit nóg meer strafbaarstellingen, of uit een nóg verdere uitbreiding van het sanctiearsenaal.

Deze ingrepen zijn uiteindelijk ondermijnend voor de coherentie en eenvoud van het stelsel als geheel. Als na een zoveelste op een incident volgende interventie de rook is opgetrokken, is het systeem vooral complexer geworden. De oplossing voor een discrepantie tussen de hoeveelheid complexiteit die het publiek aankan en die het systeem herbergt, wordt zo niet gezocht in het richting het publiek uitdragen en verdedigen van die complexiteit, noch in het vereenvoudigen van het systeem, maar juist in het enerzijds opvoeren van de complexiteit terwijl het publiek anderzijds wordt

109 Enquêtes leggen typisch vragen voor als of er naar de mening van de respondent hard genoeg wordt gestraft, de rechter de rechten van slachtoffers voldoende bewaakt, enzovoort. Of de respondent hierbij een met de waarheid overeenstemmend beeld van de werkelijkheid heeft wordt dan niet gemeten. Zie voor een bespreking van dit onderzoek § 4.4 en § 4.5. Zie voor onderzoek naar de politieke ontvankelijkheid voor enquêtes en de neiging dit in de eigen communicatie te kopiëren § 5.2.2.

110 Zie § 11.2.2 voor een conclusie op dit punt over de inhoud van de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie. Zie over de synchroniciteit tussen de richting van de strafrechtspolitiek en de uitkomsten van enquêteonderzoek § 5.4.2.

111 Gedacht kan in het bijzonder worden aan de 'ministerverdriedubbelaar' – het drie keer zwaarder bestraffen indien sprake is van 'VPT-criminaliteit', waar men binnen het OM liever weer vanaf wil. Zie hierover § 9.5.7.

bevestigd in de juistheid van de eigen, simplistische, verwachtingen. Het kan moeilijk anders dan dat dit op termijn bijvoeding geeft aan de publieke perceptie van een pertinent perfide systeem. Dit is een dynamiek die hoognodig moet worden doorbroken. Initiatieven die *binnen* de strafrechtspleging worden opgetuigd om het systeem voor de buitenwereld begrijpelijker te maken – PROMIS, 'klare taal', enzovoort – zullen Sisyfusarbeid blijken indien het systeem als geheel door voortdurende complicering van de zijde van de strafrechtspolitiek steeds weer wordt teruggeworpen.

### 11.3.4 De notie van democratie (in de 'democratische rechtsorde')

Aan het begin van dit onderzoek is opgemerkt dat de nieuwe, op de publieke opinie gerichte initiatieven binnen de strafrechtspleging nieuwe vragen oproepen met betrekking tot de notie van democratie. Voorstellen voor meer burgerinvloed, bijvoorbeeld door het organiseren van burgerraadplegingen, doen het vaak voorkomen alsof zo simpelweg het democratisch niveau van de strafrechtspleging verhoogd en dus verbeterd kan worden Zij gaan hierbij echter uit van een eenzijdig begrip van democratie, dat alleen op invloed in plaats van ook op bescherming is gericht. Dat elke vorm van democratische beïnvloeding altijd gepaard moet gaan met een corrigerend, beschermend complement, is in de probleemstelling van dit onderzoek al beargumenteerd.[112] De hieraan ten grondslag liggende gedachte van een onverbreekbare eenheid van feit en norm keerde in dit onderzoek meermaals, maar met name in relatie tot de notie van legitimiteit, terug.[113]

Het is de vraag wat dit onderzoek heeft geleerd over dit spanningsveld. Wat in elk geval duidelijk is, is dat de balansoefening die een democratische rechtsorde nu eenmaal altijd met zich meebrengt – die eruit bestaat dat de ontwikkelings- en beschermende dimensie van democratie elkaar in evenwicht dienen te houden – er niet eenvoudiger op is geworden. Van oudsher valt deze balansoefening samen met een spanning tussen het domein van het recht en dat van de politiek, een spanning die op de spits wordt gedreven wanneer de vraag aan de orde komt wie van de twee bij territoriale conflicten het laatste woord heeft. Niet voor niets bestaat in de literatuur al langer discussie over de vraag of het nu beter is te spreken over een 'primaat van de politiek' of juist over een 'primaat van het recht'.[114]

112 Zie § 2.7.

113 Zie § 6.4.1.

114 Het bestaan van een primaat van de politiek wordt bijvoorbeeld gesteld in Broeders e.a. 2013, p. 73; Van Stokkom 2006, p. 128; Groenhuijsen 2017, p. 488; WRR 2012, p. 127. Brenninkmeijer (1992) spreekt van een primaat van het recht.

Een discussie die in de kern neerkomt op een verschil in perspectief.[115] De vraag of in de praktijk daadwerkelijk grensconflicten ontstaan, hangt uiteindelijk vooral af van de mate waarin politiek of rechtspraak zelf de grenzen opzoeken. Waar het domein van het recht precies overgaat in het domein van de politiek is immers ook een kwestie van gewoonte en rechtscultuur, en zo lang men bestaande gewoonten respecteert, blijven bezonken rolpatronen in stand.

Kenmerkend voor de huidige situatie is echter dat deze rolpatronen, aangespoord door een publieke opinie die ijvert in tegenspraak en gepreoccupeerd is met criminaliteitsbestrijding, worden opgeschud. Waar de strafrechtspolitiek tegenwoordig soms moeite lijkt te hebben met het onderkennen van wat de grenzen aan de eigen invloedsfeer zijn,[116] dringt de strafrechtspleging – in het bijzonder door het organiseren van burgerraadplegingen – een gebied binnen dat traditioneel exclusief politiek was. Wanneer beide zich meer en meer op het publiek oriënteren, is het gevolg echter dat de grenzen *tussen* rechtspraak en politiek vervagen. Hierin schuilt een gevaar. In die situatie kan, indien zowel politiek als strafrechtspleging zich opwerpen als vertolker van de ontwikkelingsdimensie van democratie, de vraag rijzen wie nog over de beschermende dimensie waakt: oftewel wie nog de boeman van de meerderheid wil zijn. Uiteindelijk is dit een vraag die zeker het OM zichzelf moet stellen.

### 11.3.5 De rolopvatting van de verschillende actoren in de strafrechtspleging

Het voorgaande sluit aan op een laatste perspectief op dit onderzoek: dat van (verschuivingen in) rolopvattingen van actoren in de strafrechtspleging. Dit valt dan weer uiteen in de rolopvatting van actoren jegens elkaar en de politiek enerzijds en de rolopvatting jegens het publiek anderzijds. Voor wat betreft het eerste is in het empirisch onderzoek duidelijk geworden

115 Vanuit een theoretische invalshoek wordt de aanspraak op het laatste woord altijd aan de 'beschermende' dimensie van democratie gegund. Dit ligt reeds besloten in het woord 'bescherming' – al is de vraag hoe precies gelegitimeerd kan worden dat deze dimensie door de rechtstheorie een hogere rang krijgt aangemeten, door Melai al eens de 'klemmende rechtsfilosofische vraag' genoemd (1992, p. 126). Vgl. ook 't Hart 1994b, bijvoorbeeld p. 285-295, of Duff 2017, i.h.b. p. 1502. Zij die spreken over het 'primaat van de politiek' nemen doorgaans echter geen theoretisch, maar een praktisch (op afdwingbaarheid gericht) gezichtspunt in. Natuurlijk valt wel een en ander af te dingen op de mate waarin 'de politiek' werkelijk alles kan afdwingen. Vgl. bijvoorbeeld Brenninkmeijer (1992), die zijn stelling dat tegenwoordig sprake is van een 'primaat van het recht' praktisch beargumenteert; daarbij onder andere gewag makend van binding aan inter- en supranationale verdragen (p. 697).

116 Vgl. in dit verband ook Brenninkmeijer (2015), die na een 'stresstest van de rechtsstaat Nederland' als voornaamste achilleshiel het vermogen van de wetgever ziet om zelf de rechtsbeschermende grenzen te onderkennen, o.a. onder vermelding van het alcoholslotarrest (zie HR 3 maart 2015, *NJ* 2015/256 m.nt. Keulen).

dat het OM heeft leren omgaan met een driftige strafrechtspolitiek. In de voorlichting speelt de relatie met de politiek geregeld een rol van betekenis, zowel op nationaal als op lokaal niveau.[117] Ook bij het opstellen van strafvorderingsrichtlijnen moet soms met politieke bemoeienis rekening worden gehouden.[118] Juist het gegeven dat de politieke bemoeienis doorgaans beperkt blijft tot politiek en publicitair gevoelige kwesties, maakt echter dat deze bemoeienis voor het OM voorspelbaar en werkbaar is. Ze concentreert zich doorgaans ook op één strafzaak of één richtlijn – en laat daardoor een groot deel van het dagelijks werk ongemoeid. Al met al is een soort principaal-agent-verhouding ontstaan waarbinnen achter de schermen soms enig touwtrekken plaatsvindt, maar waarbij men naar buiten toe de rijen gesloten houdt.[119] Veel meer dan een zekere omzichtigheid in situaties waarin sprake is van politieke gevoeligheid is hiervan dus niet het gevolg.

Interessanter is dat dit onderzoek heeft laten zien wat er gebeurt als actoren in de strafrechtspleging het beeld van brede maatschappelijke onvrede over het eigen functioneren verinnerlijken. Dit leidt dan – niet verbazingwekkend – tot een gebrekkig zelfvertrouwen. Een duidelijk voorbeeld uit dit onderzoek zijn de burgerfora: deze kwamen immers mede voort uit een gevoel dat het OM de aansluiting met de maatschappij was verloren.[120] Een ander voorbeeld is hoe het OM zicht inspant om in de voorlichting te vertellen 'wat mensen willen horen'[121]: geprobeerd wordt om vooral die verhalen te vertellen die bij het publiek in goede aarde zullen vallen. Zo leidt gebrekkig zelfvertrouwen er gemakkelijk toe dat die andere rol die actoren in de strafrechtspleging zouden kunnen vervullen, die van *gids* van de publieke opinie, in de vergetelheid raakt.[122] Uit angst voor de hoon van het publiek wordt het OM de meeloper, in plaats van de gangmaker van de publieke opinie.

Het onderzoek heeft echter ook, paradoxaal genoeg, argumenten opgeleverd waarom het OM deze schoolpleinlogica juist niet zou hoeven volgen. Ten eerste bestaat geen grond voor een gebrekkig zelfvertrouwen: het publiek is best tevreden met de manier waarop de strafrechtspleging functioneert. Ten tweede past zo'n ootmoedige inslag niet bij de institutionele taak en positie van het OM. De strafrechtspleging – waarvan het OM een onderdeel is – is uiteindelijk een norminscherpend instituut. Juist aan

117 Zie § 8.6.4 (nationaal) en § 8.7.2 en § 8.11.6 (lokaal).
118 Gedurende dit onderzoek speelde dat in het bijzonder bij een richtlijn over verkeersmisdrijven (zie § 9.6.3) en voor VPT-criminaliteit (zie § 9.5.7).
119 Zie in dit verband in het bijzonder de situatie rondom VPT-criminaliteit, beschreven in § 9.5.7.
120 Zie ook hiervoor in § 11.2.4.
121 Veldnota 167, zie ook hiervoor in § 11.3.2.
122 Zie over deze rol § 2.8, alwaar dit gecontrasteerd wordt met de notie van 'responsiviteit'.

die maatschappelijke opdracht ontleent het OM zijn gezag.[123] Tot slot is de gedachte dat er zoiets zou zijn als 'maatschappelijke opvattingen' waarbij het OM zou kunnen aansluiten, onjuist: de publieke opinie is juist in hoge mate kneedbaar en dus vatbaar voor aansturing door opinie*makers*.[124]

## 11.4 Aanbevelingen

De hiervoor besproken antwoorden op de onderzoeksvragen en het daarna geschetste bredere landschap waarbinnen die antwoorden geplaatst kunnen worden, laten een beeld zien dat niet uitsluitend positief kan worden gewaardeerd. Hoewel de huidige stand van zaken zeker niet alarmerend is, is de richting in enige mate verontrustend. Met name de wijze waarop de publieke opinie – gemedieerd door de strafrechtspolitiek – aanleiding geeft tot voortdurende opvoering van de punitiviteit en complexiteit van het stelsel is problematisch. Op basis van dit onderzoek kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan die kunnen helpen om in deze situatie verbetering te brengen. Hieronder worden eerst enkele aanbevelingen aan het OM besproken (§ 11.4.1). Vervolgens komen aanbevelingen aan de strafrechtspleging als geheel (§ 11.4.2), aan de wetgever en strafrechtspolitiek (§ 11.4.3) en aan de wetenschap (§ 11.4.4) aan bod.

### 11.4.1 Het OM

Voor het OM geldt om te beginnen dat het op basis van dit onderzoek kan worden aanbevolen om die elementen van de voorlichting en de straftoemetingsdialoog te herzien, die de toetsing aan het beoordelingskader niet goed hebben doorstaan. Dus minder amuseren en meer informeren, minder berichten over de uitzondering en meer werken aan het bevorderen van een realistisch discours over misdaad en straf, waarbij ook de complexiteit van de vragen waar het in de strafrechtspleging om gaat niet uit de weg wordt gegaan. Uiteraard wel zo begrijpelijk mogelijk, maar zonder criminaliteit terug te brengen tot karikaturen en zonder het eigen optreden te heroïficeren. Daarbij hoort ook dat de waarden van het strafrecht worden beleden en uitgedragen: dus waken voor subjectieve (subtiele) veroordelingen over iemands karakter en weer, net als vroeger, in woord en toon benadrukken dat schuldvaststelling aan de rechter – of in elk geval nog niet

123 Het vertrouwen in de rechtspraak gaat immers juist samen met een brede steun voor rechterlijke neutraliteit (§ 4.4.1) en een voorkeur voor rechterlijke autonomie: bindende invloed van leken wordt door een grote meerderheid afgekeurd (§ 4.5.3).

124 Uiteraard wel binnen bepaalde grenzen (zie ook hiervoor onder verwijzing naar het *Overton*-venster § 11.2.2). Zie over de mate waarin de publieke opinie vatbaar is voor *framing* en *claim making* nader in § 5.4.2.

aan de orde – is.[125] Het raadplegen van burgers over het straftoemetingsbeleid kan beter worden gestopt, tenzij eerst een grondige herbezinning plaatsvindt op de doelen die hiermee moeten worden nagestreefd en het soort opinies dat men wil meten.[126]

Daarnaast zou het OM in algemene zin werk moeten maken van een eigen gezagslogica. Hierbij moet het zich niet teveel laten inspireren door een politieke of commerciële logica. Natuurlijk mag (en moet) het OM zich opwerpen als de belangenbehartiger van de samenleving, maar hierbij past een scherp(er) eigen rolbewustzijn dan nu het geval is. Hierbij hoort geen ongeclausuleerd streven naar 'zichtbaarheid': het aantal *views, likes* en kijkcijfers zou ondergeschikt moeten zijn aan de boodschap waar het OM voor staat. Er valt veel voor te zeggen dat het OM zijn eigen gezagspositie gebruikt om de publieke opinie te gidsen, bijvoorbeeld door bij tijd en wijle aan het publiek uit te leggen wat de moeilijke vragen zijn die in de strafrechtspleging spelen. Maar het OM zou ervoor beducht moeten zijn – en daarom is een ongeclausuleerd streven naar zichtbaarheid zo problematisch – dat het, eenmaal zichtbaar, vooral bezig is met hoe het zelf uit de verf komt. De praktijk laat zien dat het dan al snel (te) verleidelijk wordt om de ernst van criminaliteit te overdrijven en het nut van strafrechtstoepassing te simplificeren. In de gezagslogica van het OM zou echter niet centraal moeten staan 'wat mensen willen horen', noch wat 'zoveel mogelijk mensen ter ore komt'. Het zou erom moeten gaan wat mensen *zouden moeten* willen horen.

Tot slot heeft het OM een eigen verantwoordelijkheid voor het in standhouden van kritische media. Dit impliceert dat het OM niet teveel het pad van de media zou moeten betreden, door bijvoorbeeld van begin tot eind geregisseerde filmpjes via de eigen mediakanalen te delen. Het OM moet een instituut zijn dat open staat voor een kritische buitenwacht, niet een instituut dat de media de pas afsnijdt door het publiek zelf interpretaties van de werkelijkheid op te dringen. Onderkend moet worden dat deze aanbeveling tot op zekere hoogte op gespannen voet staat met de vorige. Omdat media nu eenmaal vooral belangstelling hebben voor het meest uitzonderlijke en het meest spannende, is het moeilijk om *en* verantwoordelijkheid te nemen voor een realistisch discours over misdaad en straf *en* niet zelf de regie over de berichtgeving in handen te nemen. Toch kunnen beide goed samengaan. Wanneer het OM op de eigen mediakanalen minder de wetten van de media zou volgen – dus minder zichzelf zou personali-

125 Zie hierover ook § 10.2.6. Hoewel in het overgrote merendeel van de strafzaken waarvoor mediabelangstelling ontstaat vroeg of laat tot dagvaarding zal worden overgegaan, is de oude formulering door de invoering van de strafbeschikking natuurlijk niet meer helemaal adequaat. In die situaties waarbij reeds tot dagvaarden besloten is of waarbij dit evident in de lijn der verwachting is, kan niettemin met de oude formulering worden volstaan.

126 Zie hierover ook § 10.3.6.

seren en minder accent zou leggen op spannende verhalen en meer op de complexiteit en nuance – kunnen deze een goede aanvulling zijn op wat (toch al) in de media verschijnt.

### 11.4.2 De strafrechtspleging

Naast de aanbevelingen die specifiek aan het OM zijn gericht, kunnen ook enkele meer algemene aanbevelingen aan de strafrechtspleging als geheel worden gedaan. De meest algemene en vanzelfsprekende aanbeveling is dat ook toekomstige initiatieven bestaande uit op de publieke opinie gericht handelen, voor invoering getoetst zouden moeten worden aan het in dit onderzoek opgestelde beoordelingskader. Dit onderzoek levert verder argumenten op om door te gaan op een weg die al enige tijd geleden is ingeslagen: meer 'klare taal' en meer transparantie.[127] Tegelijkertijd zijn er ook enkele praktijken die herziening behoeven. Dit geldt voor de digitale wijze van informatieverstrekking van zowel het OM als de gerechten.[128] Hoewel deze werkwijze in beginsel beter is dan de voorheen bestaande praktijk van perskamers – dit werkt voor journalisten immers sneller en dient dus de transparantie – valt de manier waarop de informatie nu wordt verstrekt vanuit het perspectief van bescherming van persoonsgegevens niet goed te rechtvaardigen. Hiervoor zal ook de *Persrichtlijn 2013* moeten worden gewijzigd. [129]

Daarnaast geldt ook voor andere actoren in de strafrechtspleging dan het OM dat zou moeten worden nagedacht over een eigen gezagslogica. Dit geldt met name voor de strafrechtspraak. De externe openbaarheid als beginsel zou hier – in plaats van slechts een procesrechtelijk uitgangspunt – ook een richtsnoer mogen zijn bij de maatschappelijke positionering. Mediaproducties gericht op uitzonderlijke succesverhalen passen hier niet goed bij, hoe aantrekkelijk die vanuit het oogpunt van medialogica of reputatiemanagement ook mogen zijn. Mediaproducties gericht op het aan de samenleving laten zien van een dwarsdoorsnede van de strafrechtspleging – van televisieprogramma's over de dagelijkse praktijk, livestreams van zittingszalen tot lezersjury's in kranten – doen dit wel. Alleen aan dit laatste zou de strafrechtspraak dus moeten meewerken. Daarbij zou het opnieuw niet primair moeten gaan om de vraag hoeveel mensen hiernaar kijken of

127 Omdat in dit onderzoek alleen gevalstudies bij het OM zijn uitgevoerd, kan geen voldragen oordeel geveld worden over dit soort initiatieven van de zijde van de strafrechtspraak. Gelet op het belang van transparantie en eenvoud – met name voor de vierde stap van het beoordelingskader – lijken dit soort initiatieven *prima facie* nochtans een goed idee.

128 Zie i.h.b. § 8.11.4, alwaar het problematische karakter hiervan is besproken.

129 Zie § 8.9.2, alwaar dit al is geconcludeerd. Op lange(re) termijn zou – wanneer de digitalisering van de rechtspraak geanonimiseerde verstrekking realistisch maakt – kunnen worden teruggekeerd naar een vorm van digitale verstrekking.

dit lezen, noch om de vraag of zo de 'juiste'[130] mensen worden bereikt. Het nastreven van openbaarheid en inzichtelijkheid is immers ook een normatieve opdracht.[131]

Bovenstaande aanbevelingen vallen allemaal te realiseren binnen de bestaande configuratie van de strafrechtelijke instituties. Er zijn in de literatuur ook de nodige voorstellen gedaan, zo kwam in de probleemstelling van dit onderzoek aan de orde, waarin gepleit wordt voor het openbreken van deze instituties als zodanig. Bijvoorbeeld door juryrechtspraak in te voeren of door bepaalde bevoegdheden over te hevelen naar lekenpanels.[132] Hoewel dit soort voorstellen in het algemeen eerst nader moeten worden uitgewerkt om ze goed aan het beoordelingskader te kunnen toetsen, kan wel in algemene zin worden geconcludeerd dat dit onderzoek geen overtuigende argumenten heeft opgeleverd om dit nader te verkennen. Zo zijn geen aanknopingspunten gevonden om het invoeren van juryrechtspraak te overwegen.[133] Voor het delegeren van andere bevoegdheden aan lekenpanels is gelet op dit onderzoek iets meer te zeggen, maar ook hiervan hoeft men waarschijnlijk geen grote verwachtingen te hebben.[134] Vanwege het ingrijpende karakter van zulke aanpassingen, ligt het niet voor de hand dit met voorrang te onderzoeken.

### 11.4.3 De wetgever en de strafrechtspolitiek

Op basis van dit onderzoek kunnen ook aanbevelingen worden gedaan aan de wetgever en de strafrechtspolitiek. Enkele aanbevelingen vloeien voort uit wat in de gevalstudies naar voren kwam. Zo zou een duidelijker doordenking van de wetgever verwacht mogen worden op de vraag wat wanneer met de pers gedeeld mag worden. De huidige praktijk is, bij afwezigheid

130 In de praktijk wordt – net als bij de burgerfora van het OM (vgl. § 9.6.4) – nog wel eens tegengeworpen dat de mensen die naar dit soort programma's kijken of dit soort stukken in de krant lezen, toch al een 'positief beeld' hebben van de strafrechtspleging, en dat de meerwaarde van dit soort initiatieven daarom beperkt zou zijn.

131 Zie hiervoor met name de vierde stap uit het beoordelingskader.

132 In de literatuur wordt onder meer gedacht aan het door burgers laten prioriteren van politie-inzet of het door burgers laten formuleren van vervolgingsbeleid. Zie voor een bespreking van deze voorstellen § 2.2 en § 2.3.

133 In de empirie zijn geen aanwijzingen gevonden dat burgers dit liever zouden willen – laat staan dat dit tot minder onvrede zou leiden – en ook op normatieve gronden valt moeilijk in te zien waarom dit beter zou zijn dan de professionele rechtspraak.

134 De verwachting die men hier typisch bij heeft is dat betrokkenheid (door deelname aan een lekenpanel) ertoe leidt dat deelnemers minder ontvankelijk zijn voor simplistische retoriek en dit vervolgens uitdragen in hun sociale omgeving (zie § 2.4). Het begin van deze gedachte – dat betrokkenheid leidt tot nuance – is niet onaannemelijk. Het eindpunt – dat deze nuance beklijft en hiervan een uitstralend effect uitgaat – is dat helaas wel (zie § 4.7.3).

van zo'n visie, gevormd door toevalligheden.[135] Omdat verschillende actoren – politie, gerechten, (slachtoffer)advocaten en OM -grotendeels op eigen kompas varen bij het bepalen van wat zij aan informatie met de pers delen, terwijl zij bovendien graag onderling gelijke tred houden, ontstaat gemakkelijk een vorm van informatieverstrekking die kenmerken vertoont van een *race to the bottom*: verschillende partijen worden – onbedoeld – door elkaar uitgedaagd om steeds meer informatie met de media te delen, al was het maar om niet onweersproken te laten wat door een andere partij al is gedeeld.[136] Dit werkt dan weer een vorm van *trial by media* in de hand, hetgeen als onwenselijk moet worden beoordeeld.[137] De wetgever kan dit corrigeren door de regie te nemen. Zeker nu de modernisering van het Wetboek van Strafvordering op tafel ligt (en de wetgever van plan is de pro forma-systematiek te veranderen), ligt het voor de hand dat hij zich hierbij zal bezinnen op de vraag hoe hij de openbaarheid en de rol van de media voor zich ziet. Uit de gevalstudie naar de straftoemetingsdialoog komt vooral naar voren dat ruimte is voor een meer coherente inbreng van de wetgever. De inbreng van de minister beperkt zich nu tot publicitair gevoelige kwesties,[138] terwijl de wetgever zich met name heeft bekommerd om kwesties als minimumstraffen en het taakstrafverbod.[139] Dit is onwenselijk: de wetgever zou zich daarom weer meer als auteur van een kettingroman mogen beschouwen (en minder als die van een verhalenbundel).[140]

De vraag is natuurlijk of dit van de wetgever gevraagd kan worden. Dit onderzoek is niet het eerste – en zal ook de laatste niet zijn – waarin als

135 Gedacht kan worden aan de voorlichtingspraktijk van de politie – die al eerder met actieve voorlichting was begonnen (zie § 8.2) –, de figuur van de pro forma-zitting (zie § 8.9.2) en initiatieven van gerechten (§ 8.9.3). Tegen de achtergrond van deze realiteit heeft zich de OM-voorlichting gevormd, die zich steeds, *a l'improviste* tot deze omgeving heeft proberen te verhouden.

136 Zie § 8.11.4: indien informatie door één partij is gedeeld, kan dit door andere partijen niet meer ongedaan gemaakt worden. Wel ontstaat hierdoor voor elke andere partij een prikkel ook haar kant van het verhaal te vertellen. Bovendien stimuleert een begin van een verhaal journalisten om verder te zoeken, hetgeen dan weer Zo ontstaat een intrinsieke neiging tot uitdijing.

137 *Trial by media* wordt in de literatuur vaak gedefinieerd als de situatie waarin de verdachte door de aandacht in de media als het ware wordt 'veroordeeld', (Schouten 2013, p. 641, vgl. Van Lent 2008, p. 217), waardoor het uiteindelijke oordeel van de rechter 'geen wortel kan schieten in de samenleving' (Pagano Mirani 1992, p. 118). Dat is niet wat hier wordt bedoeld (op een dergelijke definitie sluit de term *conviction by media* wellicht ook beter aan). Waar het hier om gaat, is dat door veel media-aandacht sprake is van een uitwisseling van argumenten tussen het OM, de verdediging en soms ook slachtoffers (*een trial*), buiten de zittingszaal, waardoor de aandacht voor het proces in de zittingszaal ondersneeuwt.

138 Gedacht kan met name worden aan straftoemetingbeleid in verkeerszaken en ten aanzien van 'geweld tegen hulpverleners'. Zie § 9.5.7.

139 Zie hierover – en voor meer voorbeelden – § 2.6.

140 De idee van recht als kettingroman is ontleend aan Dworkin (1986). Hoewel over de coherentie van de gemiddelde kettingroman kan worden getwist, is de grondgedachte van deze metafoor dat iedere auteur zich steeds rekenschap moet geven van eerdere hoofdstukken. Dit lijkt bij dit soort *ad hoc*-wetgeving niet steeds te gebeuren.

belangrijke conclusie naar voren komt dat de invloed van de strafrechtspolitiek op het straf(proces)recht en stelsel van strafrechtspleging in brede zin echt zeer problematisch is.[141] Daarom zou deze aanbevelingenparagraaf niet compleet zijn als niet ook wordt aanbevolen de mogelijkheden te onderzoeken om de electorale dynamiek als zodanig te herzien. Buiten de strafrechtelijke context wordt, niet voor niets, nagedacht aan, bijvoorbeeld door loting gevormde, burgerpanels.[142] Dit is ook voor het onderwerp van dit onderzoek een *prima facie* prikkelende gedachte: het onderzoek geeft aanleiding de aandacht te verschuiven van het invoeren van lekeninbreng in de strafrechtspleging naar lekeninbreng in de strafrechtwetgeving. Veel meer kan hier op deze plaats echter niet over worden gezegd. De uitermate complexe vragen die hierbij rijzen, die ook veel verder rijken dan vragen omtrent de legitimiteit van de strafrechtspleging, vergen een veel bredere doordenking.

### 11.4.4 De wetenschap

Dan de aanbevelingen aan de wetenschap. Deze bestaan voor een deel uit aanbevelingen voor nader onderzoek: gaandeweg dit onderzoek zijn enkele onderwerpen gepasseerd die om nader onderzoek vragen. Dit geldt onder meer voor de dimensie van kracht van publieke opinie.[143] Daarnaast bestaan er natuurlijk tal van mogelijkheden om het in dit onderzoek ontwikkelde beoordelingskader toe te passen op andere strafrechtelijke actoren en dit beoordelingskader zo op bredere toepasbaarheid te beoordelen en het waar nodig verder te verfijnen.

Een ander punt, dat niet in de sfeer van nader onderzoek ligt, heeft betrekking op de maatschappelijke positie van de wetenschap. In dit onderzoek heeft steeds op de achtergrond een sluimerende spanning gespeeld tussen de (strafrechtelijke) elite en een deel van de bevolking dat zich hiervan heeft afgekeerd. De (strafrecht)wetenschap is zelf een onderdeel van die elite. Zij zou zich daarom moeten inspannen de verbinding weer te zoeken. Ten eerste door – net als actoren in de strafrechtspleging – niet bang te zijn de publieke opinie tot gids te zijn, door de verworvenheden van een rationeel strafrecht in het publiek debat uit te dragen. Ten tweede door niet lichtvaardig bepaalde opvattingen buiten de orde te plaatsen, bijvoorbeeld door deze als 'punitief populistisch' te bestempelen.[144]

---

141 Zie voor eerdere constateringen i.h.b. § 2.6. Zie voor een conclusie in dit onderzoek hiervoor in § 11.3.3.

142 Zie hierover eerder in § 2.6, alwaar is besproken hoe in een bredere publiekrechtelijke context over de wenselijkheid van lekenpanels wordt gedacht.

143 Er bestaan, zeker in het digitale tijdperk, tal van mogelijkheden om dit beter te onderzoeken. Zie Prichard e.a. 2015 voor een voorverkenning.

144 In dit onderzoek is al eerder geconcludeerd dat deze term in de literatuur nu te vrijblijvend wordt gebruikt en daarom een meer afgebakende betekenis verdient. Zie § 3.3.2 (voor aan de theorie ontleende argumenten) en § 4.6.4 (voor aan de empirie ontleende argumenten).

## 11.5 Tot besluit

De belangrijkste boodschap van dit onderzoek kan als volgt worden samengevat. De relatie tussen publieke opinie en het stelsel van strafrechtspleging is gespannen. Hoewel veel lijkt te berusten op een stapeling aan misverstanden en simplistisch denken, heeft dit reële effecten, met name door toedoen van politieke interventies in het straf(proces)recht. Deze ingrepen ondermijnen uiteindelijk de coherentie en begrijpelijkheid van het stelsel en plaveien zo de weg voor steeds nieuwe onvrede. Gelet hierop bestaat in het maatschappelijk debat behoefte aan een realistisch narratief, waarin de complexiteit van de vragen waar het in de strafrechtspleging om draait niet wordt verdoezeld. Actoren in de strafrechtspleging kunnen hieraan bijdragen. Mede daarom zouden zij werk moeten maken van een eigen gezagslogica. Hierbij moet niet – zoals nu te vaak nog het geval is – inspiratie worden opgedaan bij een politieke of economische gezagslogica. Het onderscheidende, norminscherpende karakter van de strafrechtspleging dient hierbij voorop te staan: juist hieraan ontleent de strafrechtspleging haar gezag. Een dergelijke gezagsopvatting verdraagt zich goed met transparantie en met een streven naar begrijpelijkheid, maar niet met een accent op reputatie of stoerdoenerij. In plaats van de publieke opinie te willen bekoren, zouden actoren in de strafrechtspleging haar meer tot gids moeten willen en durven zijn. Dit onderzoek geeft aanleiding een opinievolgende attitude voor de strafrechtspleging te verwerpen en in plaats daarvan te geloven in de mogelijkheid en wenselijkheid van een zelfbewuste, opinie*makende* rolopvatting.

# 12 Literatuur


Van der Aa en Groenhuijsen 2012
S. van der Aa en M.S. Groenhuijsen, 'Slachtofferrechten in het strafproces: drie stapjes naar voren en een stapje terug?', *AA* 2012, p. 603–611.

Aarten 2014
P.G.M. Aarten, *Suspended sentences. Public opinion, compliance and recidivism* (diss. Amsterdam VU), Leiden: Mostert & Van Onderen 2014.

Achterberg en Mascini 2013
P. Achterberg en P. Mascini, 'Kenmerken Nederlanders die de rechtspraak wantrouwen zich door institutioneel wantrouwen in het algemeen?', *NJB* 2013, p. 671–677.

Allen 2006
R. Allen, 'What works in changing public attitudes to prison: lessons from rethinking crime and punishment', in: P. Mason (red.), *Captured by the media. Prison discourse in popular media*, Portland: Willan publishing 2006, p. 65–83.

Allen en Hough 2008
R. Allen en M. Hough, 'Does is matter? Reflextions on the effectiveness of institutionalised public participation in the development of sentencing policy', in: A. Freiberg en K. Gelb (red) *Penal populism, sentencing councils and sentencing policy*, Oxon/ New York: Routledge 2008, p. 224–238.

Allport 1937
F.H. Allport, 'Toward a science of public opinion', *Public Opinion Quarterly*, 1937, afl. 1, p. 7–23.

Altena 2016
J.G.H. Altena, *Het legaliteitsbeginsel en de doorwerking van Europees recht in het Nederlandse materiële strafrecht* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Althoff 2010
M. Althoff, 'Mediaberichtgeving en het maatschappelijk discours over criminaliteit en geweld in de publieke ruimte', in: M. Althoff en J. Nijboer (red.), *Zoeklicht op geweld. Sociale conflicten in het publieke domein*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 201–217.

Althoff 2017
M. Althoff, 'Securitisering en seksualisering van migratie: het debat over oud en nieuw in Keulen', *Tijdschrift over cultuur en criminaliteit* 2017, afl. 3, p. 6–30.

Ansems, Van den Bos en Mak 2020
L.M.F. Ansems, K. van den Bos en E. Mak, 'Speaking of justice: A qualitative interview study on perceived procedural justice among defendants in Dutch criminal cases', *Law & Society Review* 2020, afl. 3, p. 643–678.

Applegate e.a. 1996
B.K. Applegate, F.T. Cullen, M.G. Turner en J.L. Sundt, 'Assessing public support for Three-strikes-and-you're-out laws: Global versus specific attitudes', *Crime & Delinquency* 1996, afl. 4, p. 517–534.

Arendt 1968
H. Arendt, *Between past and future. Six excercises in political thought*, Cleveland: Meridian Books 1968.
Ashworth 2008
A. Ashworth, 'English sentencing guidelines in their public and political context', in: A. Freiberg en K. Gelb (red.), *Penal populism, sentencing councils and sentencing policy*, Londen/ New York: Routledge 2008, p. 112–125.
Bagaric 2014
M. Bagaric, 'Proportionality in sentencing: the need to factor in community experience, not public opinion', in: J. Ryberg en J. V. Roberts (red.), *Popular punishment. On the normative significance of public opinion*, Oxford: Oxford University Press 2014.
Bakker 2016
F.S. Bakker, 'Het taakstrafverbod van artikel 22b Sr: is de rechter ongehoorzaam?', *DD* 2016, p. 289–305.
Barak 2006
A. Barak, *The judge in a democracy*, Princeton: Princeton University Press 2006.
Baranauskas 2018
A.J. Baranauskas, *The social construction of neighborhood crime by the news media*, Ann Arbor: ProQuest 2018.
Baranauskas en Drakulich 2018
A.J. Baranauskas en K.M. Drakulich, 'Media construction of crime revisited: media types, consumer contexts, and frames of crime and justice', *Criminology* 2018, afl. 4, p. 679–714.
Barbalet 2009
J. Barbalet, 'A Characterization of trust, and its consequences', *Theory and Society* 2009, p. 367–382.
Barker 2001
R. Barker, *Legitimating identities: the self-presentations of rulers and subjects*, Cambridge: Cambridge University Press 2001.
Barker 2009
V. Barker, *The politics of imprisonment. How the democratic process shapes the way America punishes offenders,* New York: Oxford University Press: 2009.
Bauman 1987
Z. Bauman, *Legislators and interpreters. On modernity, post-modernity and intellectuals*, Ithaca: Cornell University Press 1987.
Bauman 1989
Z. Bauman, *Modernity and the holocaust*, Cambridge/ Malden: Polity Press 1989.
Bauman 2006
Z. Bauman, *Liquid fear*, Cambridge/ Malden: Polity Press 2006.
Beaujean 2007
R.G.A. Beaujean, 'De rechter, de burger en het straftoemetingsinstrumentarium. Een overzicht van initiatieven van de rechtspraak om de stem van de burger in het straftoemetingsinstrumentarium te laten doorklinken', *Trema* 2007, afl. 9, p. 9–13.
Beck 1999
U. Beck, *World risk society*, Oxford: Polity Press 1999.
Beckers, Walgrave en Van Den Bulck 2018
K. Beckers, S. Walgrave en H. Van Den Bulck, 'Opinion balance in vox pop television news', *Journalism Studies* 2018, afl. 2, p. 284–296.

Beetham 2013a
D. Beetham, 'Revisiting legitimacy. Twenty years on', in: J. Tankebe en A. Liebling (red.), *Legitimacy and criminal justice. An international exploration*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 19–36.
Beetham 2013b
D. Beetham, *The Legitimation of power*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2013.
Bemelmans 2018a
J.H.B. Bemelmans, *Totdat het tegendeel is bewezen. De onschuldpresumptie in rechtshistorisch, theoretisch, internationaalrechtelijk en Nederlands strafprocesrechtelijk perspectief* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018.
Bemelmans 2018b
J.H.B. Bemelmans, 'Een aanwezigheidsplicht voor de voorlopig gehechte verdachte', *AA* 2018, p. 904–911.
Bennett 2014
C. Bennett, 'Public opinion and democratic control of sentencing policy', in: J. Ryberg en J. V. Roberts (red.), *Popular punishment. On the normative significance of public opinion*, New York: Oxford University Press 2014, p. 146–162.
Bennett 2016
C. Bennett, 'Why greater public participation in criminal justice', in: A.W. Dzur, I. Loader en R. Sparks (red.), *Democratic theory and mass incarceration*, New York: Oxford University Press 2016, p. 114–139.
Bergasse 1789
N. Bergasse, *Sur la maniéré dont il convient de limiter le pouvoir législatif & le pouvoir exécutif dans une monarchie.* Digitaal geraadpleegd via: http://archive.org/details/discoursdemberga00berg_1.
Berkhout-van Poelgeest 2001
A.M. Berkhout-van Poelgeest, 'Enkele vragen over legaliteit in het strafproces (artikel 1 Sv)', in: C.H. Brants, P.A.M. Mevis en E. Prakken (red.), *Legitieme strafvordering. Rechten van de mens als inspiratie in de 2lste eeuw*, Antwerpen/ Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen 2001, p. 23–36.
Berlin 2015
I. Berlin, *Twee opvattingen van vrijheid*, Amsterdam: Boom 2015.
Van Berlo 2020
P. van Berlo, *Human rights elephants in an era of globalisation. Commodification, crimmigration, and human rights in confinement* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf legal publishers 2020.
Beunders 2018
H. Beunders, *Hoeveel recht heeft de emotie? Over straffen in de slachtoffercultuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018.
Beunders en Muller 2005
H. Beunders en E.R. Muller, *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*, Zeist: Kerckebosch 2005.
Beunders en Muller 2006
H. Beunders en E.R. Muller, 'Het openbaar ministerie en de media', in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 593–644.
Bibas 2012
S. Bibas, *The machinery of criminal justice*, Oxford: Oxford University Press 2012.
Blumer 1948
H. Blumer, 'Public opinion and public opinion polling', *American Sociological Review* 1948, afl. 5, p. 542–549.

Blumstein en Cohen 1980
A. Blumstein en J. Cohen, 'Sentencing of convicted offenders: An analysis of the public's view', *Law & Society Review* 1980, afl. 2, p. 223–261.
De Boer e.a. 2006
Y. de Boer, A. de Gier, M. Verschuur en B. de Wit, *Bruggen bouwen. Onderzoekers over hun ervaring met interdisciplinair onderzoek in Nederland*, RMNO/ KNAW/ NWO/ COS 2006.
Boholm 2016
M. Boholm, 'Towards a semiotic definition of discourse and a basis for a typology of discourses', *Semiotica* 2016, p. 177–201.
Bokhorst 2014
A.M. Bokhorst, *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014.
Bokhorst en Witteveen 2013
A.M. Bokhorst en W.J. Witteveen, 'Als gezag verdiend moet worden', in: D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, A.M. Bokhorst, en M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 127–160.
Bonger 1936
W.A. Bonger, *Problemen der demokratie. Een sociologische en psychologische studie*, Amsterdam: De Arbeiderspers 1936.
Boogaard e.a. 2016
G. Boogaard, A. Michels, J. Cohen, P. Smets, H. Binnema en M. Vlind, *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2016.
Boone 2011
M.M. Boone, 'Ongefundeerd wantrouwen in de rechterlijke macht. De empirische onderbouwing van het concept-wetsvoorstel minimumstraffen bij recidive van zware delicten', *AA* 2011, p. 620–624.
Boone 2019
M.M. Boone, *Paradoxen van toezicht. Straffen in het hart van de samenleving* (oratie Leiden), Den Haag: Boom criminologie 2019.
Boone, Jacobs en Lindeman 2017
M.M. Boone, P. Jacobs en J.M.W. Lindeman, *Detour. Towards pre-trial detention as ultima ratio. 2nd Dutch national report on expert interviews*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2017.
Borgers 2011
M.J. Borgers, 'De communicatieve strafrechter. Over de actuele betekenis van het legaliteitsbeginsel in het materiële strafrecht, de beslissingsvrijheid van de rechter en de interactie tussen wetgever en rechter', in: W.J.M. Voermans, M.J. Borgers en C.H. Sieburgh, *Controverses rondom legaliteit en legitimatie. Preadviezen Nederlandse Juristen Vereniging*, Deventer: Kluwer 2011, p. 103–185.
Borgers 2015
M.J. Borgers, 'Op het bord van de rechter', *DD* 2015, p. 673–687.
Van den Bos 2011
K. van den Bos, *Vetrouwen in de Overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?*, Min BZK: Den Haag 2011.
Bosch 2014
B. Bosch, 'Beyond vox pop: The role of news sourcing and political beliefs in exemplification effects', *Mass communication and society* 2014, afl. 2, p. 217–235.

Bosma, Groenhuijsen en De Vries 2020
A.K. Bosma, M.S. Groenhuijsen en G.M. De Vries, 'De positie van het slachtoffer aan de voorkant van de executiefase', *DD* 2020, p. 68–82.
Bosmans en Pemberton 2012
M. Bosmans en A. Pemberton, *Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers: een replicatiestudie*, Universiteit van Tilburg: Tilburg 2012.
Bottoms 1995
A. Bottoms, 'The philosophy and politics of punishment and sentencing', in: C. Clarkson en R. Morgan (red.), *The politics of sentencing reform*, Oxford: Clarendon Press 1995, p. 17–50.
Bottoms en Tankebe 2012
A. Bottoms en J. Tankebe, 'Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice', *Journal of Criminal Law and Criminology* 2012, p. 119–170.
Bottoms en Tankebe 2013
A. Bottoms en J. Tankebe, ''A voice within': power-holders' perspectives on authority and legitimacy', in: J. Tankebe en A. Liebling (red.), *Legitimacy and criminal justice. An international exploration*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 60–82.
Bouabid 2016
A. Bouabid, 'De Marokkanenpaniek: de sociale constructie van 'Marokkanen' als folk devils', *Tijdschrift over cultuur en criminaliteit* 2016, afl. 1, p. 82–99.
Bourdieu 1973
P. Bourdieu, 'L'opinion publique n'existe pas', *Les temps modernes* 1973, p. 1292–1309.
Bourdieu 1984
P. Bourdieu, *Distinction. A social critique of the judgement of taste*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1984.
Boutellier 2005
J.C.J. Boutellier, *De Veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005.
Boutellier 2011
J.C.J. Boutellier, *De improvisatiemaatschappij. Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.
Boutellier en Lünnemann 2007
J.C.J. Boutellier en K. Lünnemann, 'Burgers over rechters: over de beleving van de rechtspraak', *Rechtstreeks* 2007, afl. 1, p. 45–62.
Bovend'Eert 2012
P. Bovend'Eert, 'Het vertrouwen van de rechter in de rechtspraak', *NJB* 2012, p. 1451–1457.
Bovenkerk 2011
F. Bovenkerk, *Een gevoel van dreiging. Criminologische opstellen*, Amsterdam/ Antwerpen: Uitgeverij Augustus 2011.
Brants 1987
C.H. Brants 'Slavenburg: een geslaagde transactie?', *Recht en Kritiek* 1987, afl. 1, p. 7–30.
Brants en Brants 1994
C.H. Brants en K.L.K. Brants, 'Van vermaak tot lering en terug. Televisie, punitiviteit en de tijdgeest', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 253–267.

Brants en Van Lent 2001
C.H. Brants en L. Van Lent, 'Externe openbaarheid. Van vanzelfsprekendheid tot probleem', in: C.H. Brants, P.A.M. Mevis en E. Prakken (red.), *Legitieme strafvordering. Rechten van de mens als inspiratie in de 2lste eeuw*, Antwerpen/ Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen 2001, p. 75–101.

Brants, Mevis en Prakken 2001
C.H. Brants, P.A.M. Mevis en E. Prakken, 'Legitieme strafvordering. Rechten van de mens als inspiratie in de 2lste eeuw', in: C.H. Brants, P.A.M. Mevis en E. Prakken (red.), *Legitieme strafvordering. Rechten van de mens als inspiratie in de 2lste eeuw*, Antwerpen/ Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen 2001, p. 1–21.

Brants en Van Praag 2014
K. Brants en Ph. van Praag, 'Signs of media logic half a century of political communication in the Netherlands', *Journal of the European Institute for Communication and Culture* 2006, afl. 1, p. 25-40.

Brenninkmeijer 1992
A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het primaat van de politiek bestaat niet meer. Over politieke rechtspraak, rechterlijk activisme en de legitimatie van rechterlijke oordeelsvorming', *AA* 1992, p. 680–697.

Brenninkmeijer 2003
A.F.M. Brenninkmeijer, 'De onafhankelijke en onpartijdige rechter. Een internationaal perspectief', *JV* 2003, afl. 1, p. 91–104.

Brenninkmeijer 2015
A.F.M. Brenninkmeijer, 'Stresstest rechtsstaat Nederland', *NJB* 2015, p. 1046–1055.

Van den Brink 2002
G. van den Brink *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

Broeders e.a. 2013
D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, A.M. Bokhorst, en M. Sax, *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, Den Haag: Amsterdam University Press 2013.

Brooks 2016
T. Brooks, 'Punitive restoration: give the public a say on sentencing', in: A.W. Dzur, I. Loader en R. Sparks (red.), *Democratic theory and mass incarceration*, New York: Oxford University Press 2016, p. 140–161.

Bröring e.a. 2012
H.E. Bröring, M. den Uijl, A. Tollenaar, N.J.M. Kwakman en B.F. Keulen, *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2012.

Brouwer 2007a
H.N. Brouwer, 'Het B-woord', *RM Themis* 2007, afl. 3, p. 108–110.

Brouwer 2007b
H.N. Brouwer, 'Over de aanpassing van OM-richtlijnen en wat burgers daar zoal me te maken hebben', *Trema Straftoemetingsbulletin* 2007, afl. 2 p. 14–17.

Brouwer 2020
J. Brouwer, *Detection, detention, deportation. Criminal justice and migration control through the lens of crimmigration*, Den Haag: Eleven International Publishing 2020.

Bruno 2017
J.R. Bruno, 'Vigilance and Confidence: Jeremy Bentham, Publicity, and the Dialectic of Political Trust and Distrust', *American Political Science Review* 2017, afl. 2, p. 295–307.
Bryce 1923
J. Bryce, *The American Commonwealth (vol. 2)*, New York: The Macmillan Company 1923.
Van der Bulck 2004
J. van der Bulck 'The Relationship between Television Fiction and Fear of Crime An Empirical Comparison of Three Causal Explanations', *European Journal of Communication* 2004, afl. 2, p. 239–248.
Van de Bunt, De Keijser en Elffers 2004
H.G. van de Bunt, J.W. de Keijser en H. Elffers *Rechters en de media. Een knelkoppeling*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2004.
Van de Bunt en Mevis 2004
H.G. van de Bunt en P.A.M. Mevis, 'Het rechterlijk oordeel in strafzaken ter discussie', in: J.W. de Keijser en H. Elffers, *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 5–19.
Buruma 1994
Y. Buruma, 'Victimalisering van het strafrecht', in: M. Moerings, *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 211–233.
Buruma 2005
Y. Buruma, 'Motiveren: waarom?', in: A. Harteveld, D.H. De Jong en E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling (Liber amicorum Geert Knigge)*, Nijmegen: Wolf legal publishers 2005, p. 71–87.
Buruma 2006
Y. Buruma 'Recht spreken in de dramademocratie. Kanttekeningen bij lekenrechtspraak en motiveringsvereisten', *DD* 2006, p. 1077–1088.
Buruma 2011
Y. Buruma, ' Vertrouwen in de strafrechtspraak. Een essay na een onrustbarend jaar', *DD* 2011, p. 1-20.
Canovan 1981
M. Canovan, *Populism*, New York/ Londen: Harcourt Brace Jovanovich 1981.
Canovan 1999
M. Canovan, 'Trust the people! Populism and the two faces of democracy', *Political Studies* 1999, p. 2–16.
Casey en Mohr 2005
S. Casey en P. Mohr, 'Law-and-order Politics. Public-opinion polls and the media', 2005, p. 141–151.
Cate en HoSang 2018
S. Cate en D. HoSang, ''The better way to fight crime': Why fiscal arguments do not restrain the carceral state', *Theoretical Criminology* 2018, afl. 2, p. 169–188.
CBS 2012
Central Bureau voor de Statistiek, *Integrale veiligheidsmonitor*, CBS: Den Haag/ Heerlen 2012.
CBS 2017
Central Bureau voor de Statistiek, *Veiligheidsmonitor 2016*, CBS: Den Haag 2017.

Chavannes 2011
M. Chavannes, *Rechtspraaklezing 2011. Rechtspraak en publiek debat: van speelbal tot gids en baken*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2011.
Chiricos, Eschholz en Gertz 1997
T. Chiricos, S. Eschholz en M. Gertz, 'crime, news and fear of crime: Toward an identification of audience effects', *Social Problems* 1997, afl. 3, p. 342–357.
Cleiren 2010
C.P.M. Cleiren, *Evolueren naar meer horizontale en multidimensionale verhoudingen in het strafrecht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2010.
Cleiren en Hol 2013
C.P.M. Cleiren en A. Hol, *Strafrecht. Tussen ratio en emotie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.
Cleiren en De Roos 2002
C.P.M. Cleiren en Th.A. de Roos, 'Democratisering van de strafrechtspleging', in: K. Boonen, C.P.M. Cleiren, R. Foqué en Th. A. de Roos (red.), *De weging van 't Hart. Idealen, waarden en taken van het strafrecht*, Deventer: Kluwer 2002, p. 171–188.
Cleiren, Ten Voorde en Van Waas 2019
C.P.M. Cleiren, J.M. ten Voorde en W. van Waas, 'Strafbaarstelling van sexchatting en sextortion onder de loep. De meerwaarde van een empirisch perspectief', *Strafblad* 2019, afl. 2, p. 69–76.
Cohen 1972
S. Cohen, *Folk devils and moral panics. The creation of the Mods and Rockers*, Londen: MacGibbon & Kee 1972.
Cohen 2011
S. Cohen, *Folk devils and moral panics. The creation of the Mods and Rockers*, Londen/ New York: Routledge 2011.
Cohen 2015
J. Cohen, *De vierde D* (oratie Leiden), *Bestuurswetenschappen* 2015, afl. 2, p. 9-23.
Coicaud 2002
J.-M. Coicaud, *Legitimacy and politics. A contribution to the study of political right and political responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press 2002.
Coicaud 2013
J.-M. Coicaud, 'Crime, justice and legitimacy: A brief theoretical inquiry', in: J. Tankebe en A. Liebling (red.), *Legitimacy and criminal justice. An international exploration*, Croydon: Oxford University Press 2013, p. 37–59.
Cope 2008
M. Cope, 'Coding qualitative data', in: I. Hay (red.), *Qualitative research methods in human geography*, Melbourne: Oxford University Press 2008, p. 223–233.
Corstens 2009
G.J.M. Corstens, *Vertrouwen in de rechtspraak*, Voordracht gehouden op 9 oktober 2009 tijdens het jaarcongres van de NVvR: 'Magistraat 2.0 – de update', geraadpleegd op 27 mei 2015 via rechtspraak.nl.
Corstens 2011
G.J.M. Corstens, *Vertrouwen in de rechtspraak*, Voordracht gehouden op 30 augustus 2011 tijdens een bijeenkomst van het Montesquieu Instituut: 'Rechters van deze tijd', geraadpleegd op 27 mei 2015 via rechtspraak.nl.
Corstens/ Borgers en Kooijmans 2018
G.J.M. Corstens/ M.J. Borgers en T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2018.

Crijns 2010
J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en provaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

Crijns 2012
J.H. Crijns, 'Strafrecht als ultimum remedium Levend leidmotief of archaïsch desideratum?', *AA* 2012, p. 11–18.

Crijns, Dubelaar en Pitcher 2018
J.H. Crijns, M. Dubelaar en K.M. Pitcher, 'Overgeleverd aan de wolven? De toekomst van de kroongetuige in het Nederlands strafproces', *NJB* 2018, p. 1564–1571.

Croes 2011
M. Croes 'Heeft de burger vertrouwen in de rechter?', in: M. Hertogh en H. Weyers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 301–324.

Crombach 2017
H.F.M. Crombach, 'Over tunnelvisie', in: P.J. Van Koppen, J.W. de Keijser, R. Horselenberg en M. Jelicic (red.), *Routes van het recht. Over de rechtspsychologie*, Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 385–396.

Cullen, Fisher en Applegate 2000
F.T. Cullen, B.S. Fisher en B.K. Applegate, 'Public Opinion about Punishment and Corrections', *Crime and Justice* 2000, p. 1–79.

Daems 2007
T. Daems, *Making sense of penal change: Punishment, victimization & society*, Oxford: Oxford University Press 2007.

Das 2020
A. Das, 'Terwijl de zon op de terrassen schijnt, vindt de strafrechtspraak plaats in het duister', *NJB* 2020, p. 1728–1929.

Decorte 2017
T. Decorte, 'Kwalitatieve data-analyse', in T. Decorte en D. Zaitch (red.): *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/ Den Haag: Acco 2017, p. 465–512.

Dekker e.a. 2018
P. Dekker, J. den Ridder, P. van Echtelt en P. van Houwelingen, *Burgerperspectieven 2018|4*, Den Haag: SCP 2018.

Dekker, Maas-De Waal en Van der Meer 2004
P.B. Dekker, C.J. Maas-De Waal en T.W.G. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*, Den Haag: SCP 2004.

Dekker en Van der Meer 2007
P. Dekker en T.W.G van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*, Den Haag: SCP 2007.

Dekker en Den Ridder 2020
P. Dekker en J. den Ridder, *Burgerperspectieven 2020|1*, Den Haag: SCP 2020.

Demker 2008
M. Demker, A. Towns, G. Duus-Otterström en J. Sebring, 'Fear and punishment in Sweden. Exploring penal attitudes', *Punishment & Society* 2008, afl. 3, p. 319–332.

Van Dijk 1979
J.J.M. van Dijk 'The extent of public information and the nature of public attitudes towards crime', in: *Public opinion on crime and justice*, Strasbourg: Council of Europe 1979, p. 7–42.
Van Dijk 2017
A.A. van Dijk, *Opzet, kans en keuzes. Een analyse van doodslag in het verkeer*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2017.
Dijkstra 2014
S. Dijkstra, 'Beeldvorming in de rechtspraak: een kwestie van claim-making', *RM Themis* 2014, p. 235–241.
Dijkstra 2020
S. Dijkstra, 'De "public watchdog" aan de ketting ter bescherming van de "guarantor of justice"', *NJB* 2020, p. 3071–3077.
Van Dixhoorn 2006
A. van Dixhoorn, *De stem des volks. Publieke opinie, opinieonderzoek en democratie*, Den Haag: SCP 2006.
De Doelder 2004
H. de Doelder, 'Bovenmenselijke rechters?', in: J.W. de Keijser en H. Elffers (red.), *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 185–198.
Donovan en Klahm 2015
K.M. Donovan en C.F. Klahm, 'The role of entertainment media in perceptions of police use of force', *Criminal Justice and Behavior* 2015, afl. 12, p. 1261–1281.
Doob en Roberts 1984
A.N. Doob en J. V. Roberts 'Social psychology, social attitudes, and attitudes toward sentencing', *Canadian Journal of Behavioural Science* 1984, afl. 4, p. 269–280.
Druckman en Nelson 2003
J.N. Druckman en K.R. Nelson 'Framing and deliberation: How citizens' conversations limit elite influence', *American Journal of Political Science* 2003, afl. 4, p. 729–745.
Dryzek 2002
J.S. Dryzek, *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*, Oxford: Oxford University Press 2002.
Duff 2017
R.A. Duff, 'A Criminal Law we can call our own', *Northwestern University Law Review* 2017, afl. 6, p. 1491–1505.
Duker 2003
M.J.A. Duker, *Legitieme Straftoemeting* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003.
Durkheim 2014
E. Durkheim, *Over moraliteit*, Amsterdam: Boom 2014.
Dzur 2012
A.W. Dzur, *Punishment, Participatory Democracy & the Jury*, New York: Oxford University Press 2012.
Dzur 2014
A.W. Dzur, 'Repellent institutions and the absentee public: grounding opinion in responsibility for punishment', in: J. Ryberg en J. V. Roberts (red.), *Popular punishment. On the normative significance of public opinion*, New York: Oxford University Press 2014, p. 204–227.

Dzur 2016
A.W. Dzur, 'Participatory innovation in criminal justice: Why, how, and how far?', in: S. Farrall, B. Goldson, I. Loader en A. Dockley (red.), *Justice and Penal Reform. Reshaping the penal landscape*, Oxon / New York: Routledge 2016, p. 180–197.

Dzur, Loader en Sparks 2016
A.W. Dzur, I. Loader en R. Sparks, 'Punishment and democratic theory: resources for a better penal politics', in: A.W. Dzur, I. Loader en R. Sparks (red.) *Democratic theory and mass incarceration*, New York: Oxford University Press 2016, p. 1–17.

EenVandaag opiniepanel 2014a
EenVandaag opiniepanel, *Onderzoek: Huisvesting Benno L.* 2014, https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/editorial/docs/rapportbennol..pdf

EenVandaag opiniepanel 2014b
EenVandaag opiniepanel, *Onderzoek: Beveiliging Volkert van der G.* 2014, https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/editorial/docs/rapportageonderzoekvolkert.pdf

EenVandaag opiniepanel 2017
EenVandaag opiniepanel, *Onderzoek: Verkeer en veiligheid* 2017, https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/user_upload/PDF/Rapportage_onderzoek__Verkeer_en_Veiligheid__.pdf.

EenVandaag opiniepanel 2018a
EenVandaag opiniepanel, *Onderzoek: DNA afstaan verplichten?* 2018, https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/user_upload/PDF/Rapportage_DNA-databank.pdf.

EenVandaag opiniepanel 2018b
EenVandaag opiniepanel, *Veiligheid in de buurt* 2018, https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/user_upload/PDF/Rapportage_veiligheid.pdf.

Eerdmans 2007
J. Eerdmans, 'Het debat over lekenrechtspraak: de politieke opmaat', *Rechtstreeks* 2007, afl. 1, p. 9–12.

Van der Eijk en Van Praag 2006
C. van der Eijk en Ph. van Praag, 'Partijen, kiezers en vervagende scheidslijnen', in: U. Becker en Ph. Van Praag (red.) *Politicologie. Basisthema's & Nederlandse politiek*, Apeldoorn/ Antwerpen: Het Spinhuis 2006, p. 126–154.

Elchardus 2002
M. Elchardus, *De dramademocratie*, Tielt: Lannoo 2002.

Elffers e.a. 2007
H. Elffers, J.W. de Keijser, P.J. van Koppen, L. van Haeringen, 'Newspaper juries', *Journal of Experimental Criminology* 2007, afl. 2, p. 163–182.

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

Elffers en De Keijser 2007
H. Elffers en J.W. de Keijser, *De strafrechter en de burger: zij konden bijeen niet komen...*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007.

Elffers en De Keijser 2009
H. Elffers en J.W. de Keijser, 'Het ongeloof in de kloof. Wat moeten we denken van de uiteenlopende resultaten van onderzoek naar de punitiviteitskloof?', *DD* 2009, p. 842–850.

Elias 2011
N. Elias, *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoekingen*, Amsterdam: Boom 2011.
Ellmann 1995
S. Ellmann, 'Law and legitimacy in South Africa', *Law & Social Inquiry* 1995, afl. 2, p. 407–479.
Entman 1993
R.M. Entman, 'Framing: Toward clarification of a fractured paradigm', *Journal of Communication* 1993, afl. 3, p. 51–58.
Esser 2013
F. Esser, 'Mediatization as a challenge: Media logic versus political logic', in: H. Kriesi, D. Bochsler, J. Matthes, S. Lavenex, M. Bühlmann, F. Esser (red.), *Democracy in the age of globalization and mediatization*, Londen: Palgrave Macmillan.
Estrada 2001
F. Estrada, 'Juvenile violence as a social problem. Trends, media attention and societal response', *British Journal of Criminology* 2001, afl. 4, p. 639–655.
Feber 1970
G.H.A. Feber, 'Afscheidsrede bij het vertrek als president van de Hoge Raad', *NJB*, p. 410–414.
Fennema 2001
M. Fennema, *De moderne democratie. De geschiedenis van een politiek idee*, Amsterdam: Het Spinhuis 2001.
Fishkin 1995
J.S. Fishkin, *The voice of the people: Public opinion and democracy*, New Haven: Yale University Press 1995.
Fishkin 2009
J.S. Fishkin, *When the people speak. Deliberative democracy & public consultation*, Oxford: Oxford University Press 2009.
Flanagan 1996
T.J. Flanagan, 'Public opinion and public policy in criminal justice', in: D.R. Longmire en T.J. Flanagan (red.), *Americans view crime and justice : A national public opinion survey*, Thousand Oaks / Londen / New Delhi: SAGE Publications 1996, p. 151–158.
Foqué 1987
R. Foqué, 'Het belang van het recht. Ontwikkelingen in de continentale rechtstheorie', in: E.H.L. Brugmans en J.L.M. Elders (red.), *Recht en legitimiteit*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987, p. 35–96.
Foqué en 't Hart 1990
R. Foqué en A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming; grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem: Gouda Quint 1990.
Fossen 2013
T. Fossen, 'Taking stances, contesting commitments: Political legitimacy and the pragmatic turn', *Journal of Political Philosophy* 2013, afl. 4, p. 426–450.
Foucault 1977
M. Foucault, *Discipline and punish. The birth of the prison*, New York: Vintage Books 1977.
Foucault 2007
M. Foucault, *Security, territory, population. Lectures at the collège de France 1977-1978*, New York: Palgrave Macmillan 2007.

Franken 2011
A.A. Franken, 'Media en strafrechter', *DD* 2011/34.
Freiberg en Gelb 2008a
A. Freiberg en K. Gelb (red.), *Penal populism, sentencing councils and sentencing policy*, Collumpton, UK, UK: Willan 2008.
Freiberg en Gelb 2008b
A. Freiberg en K. Gelb, 'Introduction', in: A. Freiberg en K. Gelb (red.), *Penal populism, sentencing councils and sentencing policy,* Collumpton, UK: Willan 2008, p. 1-14.
Frielink 2009
P.M. Frielink, *Het OM: schakel in een geloofwaardige strafrechtspleging* (oratie Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2009.
Frissen, 't Hart en Sieckelinck 2012
P. Frissen, P. 't Hart en S. Sieckelinck, *Reputaties gewogen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012.
Frost 2013
N.A. Frost, 'Beyond public opinion polls: Punitive public sentiment & criminal justice policy', *Sociology Compass* 2010, afl. 3, p. 156–168.
Gabbidon en Boisvert 2012
S.L. Gabbidon en D. Boisvert, 'Public opinion on crime causation: An exploratory study of Philadelphia area residents', *Journal of Criminal Justice* 2012, p. 50–59.
Gabrielson 2009
T. Gabrielson, 'James Madison's Psychology of Public Opinion', *Political Research Quarterly* 2009, p. 431–444.
Gallie 1955
W.B. Gallie, 'Essentially contested concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society* 1955, p. 167–198.
Gallup 1938
G. Gallup, 'Testing public opinion', *Public Opinion Quarterly* 1938, p. 8–14.
Gallup 1957
G. Gallup, 'The changing climate for public opinion research', *Public Opinion Quarterly* 1957, afl 1, p. 23–27.
Gallup 1971
G. Gallup (Jr), 'The public opinion referendum', *Public Opinion Quarterly* 1971, p. 220–227.
Garland 2001
D. Garland, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press 2001.
Garland 2008
D. Garland 'On the concept of moral panic', *Crime media culture* 2008, afl. 1, p. 8–30.
Gelb 2008
K. Gelb, 'Myths and misconceptions: Public opinion versus public judgment about sentencing', in: A. Freiberg en K. Gelb (red.), *Penal populism, sentencing councils and sentencing policy,* Collumpton, UK: Willan 2008, p. 68–82.
Giddens 1991
A. Giddens, *The consequences of modernity*, Stanford: Polity Press 1991.
Giddens 1998
A. Giddens, *The third way. The renewal of social democracy*, Cornwall: Polity Press 1998.

Goffman 1990
E. Goffman, *The presentation of self in everyday life*, St Ives: Penguin Psychology 1990.
Gommer, Woerdman en Lammers 2008
H. Gommer, E. Woerdman en J. Lammers, 'De bemoeienis van politici met rechters: een empirische analyse', *Recht der Werkelijkheid* 2008, afl. 1, p. 35-43.
Goode en Ben-Yehuda 1994
E. Goode en N. Ben-Yehuda, 'Moral panics: Culture, politics, and social construction', *Annual Review of Sociology* 1994, afl. 1, p. 149–171.
Gottschalk 2006
M. Gottschalk, *The Prison and the gallows. The politics of mass incarceration in America*, New York: Cambridge University Press 2006.
Green 2006
D.A. Green, 'Public opinion versus public judgment about crime: Correcting the "comedy of errors"', *British Journal of Criminology* 2006, p. 131–154.
Green 2008
D.A. Green, *When children kill children. Penal populism and political culture*, Oxford: Oxford University Press 2008.
Green 2016
D.A. Green, 'Liberty, justice and all: the folly of doing good by stealth', in: A.W. Dzur, I. Loader en R. Sparks (red.), *Democratic theory and mass incarceration*, New York: Oxford University Press 2016, p. 187–212.
Greer en Reiner 2012
C. Greer en R. Reiner, 'Mediated mayhem: Media, crime, criminal justice', in: M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (red.), *The Oxford Handbook of criminology*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 245–278.
Griffiths 2011a
J. Griffiths, 'Vertrouwen in de rechtspraak?', *NJB* 2011, p. 1028–1031.
Griffiths 2011b
J. Griffiths, 'Vertrouwen in rechtspraak (vervolg)', *NJB* 2011, p. 2426-2430.
Grimmelikhuijsen 2018
S. Grimmelikhuijsen, 'Van gegeven naar verdiend gezag. Hoe kan transparantere rechtspraak (blijvend) bijdragen aan legitimiteit?', *Rechtstreeks* 2018, afl. 2, p. 13–35.
Groenhuijsen 2005
M.S. Groenhuijsen, 'Jury en andere vormen van lekenrechtspraak. Over onbehagen, legitimiteit, onderbuik en cultuur', *DD* 2005, p. 831-841.
Groenhuijsen 2007a
M.S. Groenhuijsen, 'Het D-woord', *RM Themis* 2007, p. 110–111.
Groenhuijsen 2007b
M.S. Groenhuijsen, 'Het nieuwe beleidsplan van het openbaar ministerie: perspectief op 2010', *DD* 2007, p. 1-12
Groenhuijsen 2007c
M.S. Groenhuijsen, 'Pleidooi voor professionele strafrechtspraak door beroepsrechters', *Rechtstreeks* 2007, afl. 1, p. 15–27.
Groenhuijsen 2017
M.S. Groenhuijsen, 'Over strafrecht en politiek – over intrinsieke spanning en potentiële cohabitatie', *DD* 2017, p. 481–488.

De Groot- van Leeuwen e.a. 2015
L.D.G. de Groot-van Leeuwen, M. Laemers, I. Sportel, en P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Het vonnis beter uitgelegd ? Maatschappelijke effecten van beter motiveren in de strafrechtspraak*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2015.
Grossman 2011
S. Grossman, 'Hot crimes: a study in excess', *Creighton Law Review* 2011, p. 33–86.
Habermas 1980
J. Habermas, *Legitimation crisis*, Londen: Heinemann 1980.
Habermas 1991
J. Habermas, *The structural transformation of the public sphere. An inquiry into a category of bourgeois society*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press 1991.
Habermas 2007
J. Habermas, *Legitimation crisis*, Cambridge/ Malden: Polity Press 2007.
Habermas 2015
J. Habermas, *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge/ Malden: Polity Press 2015.
Hardin 1999
R. Hardin, 'Do we want trust in government', in: M.E. Warren (red.), *Democracy & Trust*, Cambridge: Cambridge University Press 1999, p. 22–41.
Harkin 2015
D. Harkin, 'Police legitimacy, ideology and qualitative methods: A critique of procedural justice theory', *Criminology and Criminal Justice* 2015, afl. 5, p. 594–612.
't Hart 1984
A.C. 't Hart, 'Om het OM' (oratie Tilburg), in: A.C. 't Hart (red.), *Strafrecht en beleid*, Leuven: Uitgeverij Acco 1984, p. 21–73.
't Hart 1994a
A.C. 't Hart, 'Straf, recht en waarden', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 31–44.
't Hart 1994b
A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving. Een verkenning*, Arnhem: Gouda Quint 1994.
Hegel 2014
G.W.F. Hegel, *Hoofdlijnen van de rechtsfilosofie*, Amsterdam: Boom 2014.
Ter Heide 1970
J. ter Heide, *De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een functioneel-analytische beschouwing* (Oratie Rotterdam), Amsterdam/ Brussel: Agon Elsevier 1970.
Held 2006
D. Held, *Models of democracy*, Cambridge: Polity Press 2006.
Hendriks e.a. 2015
F. Hendriks, K. van der Krieken, S. van Zuydam en M. Roelands, *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur,* Den Haag: Tilburgse school voor politiek en bestuur 2015.
Herber 2016
E. Herber, 'Juryleden, slachtoffers en het OM Hervorming en continuïteit in het Japanse strafproces', *AA* 2016, p. 735–744.
Hertogh 2011
M. Hertogh, 'Loyalists, cynics and outsiders: who are the critics of the justice system in the UK and the Netherlands?', *International Journal of Law in Context* 2011, afl. 1, p. 31–46.

Hertogh 2012
M. Hertogh, *Scheidende machten. De relatiecrisis tussen politiek en rechtspraak,* Den Haag: Boom juridische uitgevers 2012.
Hertogh 2018
M. Hertogh, *Nobody's law. Legal consciousness and legal alienation in everyday life*, Londen: Palgrave Macmillan 2018.
HiiL 2018
The Hague institute for the innovation of the Law, *Het ergste hanteerbaar. Ruimte voor menselijk strafrecht*, Den Haag: HiiL 2018.
Hilgartner en Bosk 1988
S. Hilgartner en C.L. Bosk, 'The rise and fall of social problems: a public arena model', *The American Journal of sociology* 1988, afl. 1, p. 53–78.
Hindelang 1974
M.J. Hindelang, 'Public opinion regarding crime, criminal justice, and related topics', *Journal of Research in Crime and Delinquency* 1974, afl. 2, p. 101–116.
Hinsch 2010
W. Hinsch, 'Justice, legitimacy, and constitutional rights', *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 2010, afl. 1, p. 39–54.
Hoefnagels 1987
G.P. Hoefnagels, *Rituelen ter terechtzitting* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 1987.
Hoekema 1972
A.J. Hoekema, *Rechtsnormen en sociale feiten. Een. sociologisch onderzoek naar repressieve reacties op kleine havendiefstal* (diss. Amsterdam UvA), Rotterdam: Universitaire pers Rotterdam 1972.
Hol 2012
A. Hol, 'Rechtspraak als leerschool voor de democratie', *AA*, p. 487–495.
Holtz-Bacha 2012
C. Holtz-Bacha, 'Polls, media and the political system', in: C. Holtz-Bacha en J. Strömbäck (red.), *Opinion polls and the media. Reflecting and shaping public opinion*, New York: Palgrave Macmillan 2012, p. 267–280.
Hough 1996
M. Hough, 'People talking about punishment', *The Howard Journal of Criminal Justice* 1996, afl. 3, p. 191–214.
Hough en Park 2002
M. Hough en A. Park, 'How malleable are attitudes to crime and punishment? findings from a British deliberative poll', in: J.V. Roberts en M. Hough (red.), *Changing attitudes to punishment. Public opinion, crime and justice and justice*, Devon: Willan publishing 2002, p. 163–183.
Hough en Roberts 1998
M. Hough en J. V. Roberts, *Attitudes to punishment: findings from the Britsh crime survey*, Londen: Home Office: Research and statistics directorate 1998.
Hough en Roberts 1999
M. Hough en J. V. Roberts, 'Sentencing trends in Britain: Public knowledge and public opinion', *Punishment & Society* 1999, p. 11–26.
De Hullu 2018
J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Huls, Mevis en Visscher 2003
N.J.H. Huls, P.A.M. Mevis en N. Visscher, 'De kloof tussen rechtspraak en samenleving. Hoe klantvriendelijk is de rechter?', *JV* 2003, afl. 1, p. 11–31.
Hulst 2017
J.E. Hulst, *Experimental legal studies on perceived procedural justice and trust in law and society* (diss. Amsterdam VU), Uitgegeven in eigen beheer 2017.
Hulst en van den Bos 2018
J.E. Hulst en K. van den Bos, 'De strafzaak tegen de blokkeerfriezen. Gescheiden werelden en hoe dat te boven komen', *NJB* 2018, p. 3181–3187.
Hurrelmann, Schneider en Steffek 2007
A. Hurrelmann, S. Schneider en J. Steffek, 'Conclusion: legitimacy – making sense of an essentially contested concept', in: A. Hurrelmann, S. Schneider en J. Steffek (red.), *Legitimacy in an age of global politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2007, p. 229–237.
Hutton 2005
N. Hutton, 'Beyond populist punitiveness?', *Punishment & Society* 2005, afl. 3, p. 243–258.
Igo 2007
S.E. Igo, *The averaged American. Surveys, citizens, and the making of a mass public*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 2007.
Indermaur 1987
D. Indermaur, 'Public perception of sentencing in Perth, Western Australia', *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 1987, afl. 3, p. 163–183.
Indermaur 2008
D. Indermaur, 'Dealing the public in: challenges for a transparent and accountable sentencing policy', in: A. Freiberg en K. Gelb (red.), *Penal populism, sentencing councils and sentencing policy*, Londen/ New York: Routledge 2008, p. 45–67.
Indermaur en Hough 2002
D. Indermaur en M. Hough, 'Strategies for changing public attitudes to punishment', in: J. V. Roberts en M. Hough (red.), *Changing attitudes to punishment. Public opinion, crime and justice*, Devon: Willan publishing 2002, p. 198–214.
Indermaur en Roberts 2009
D. Indermaur en L. Roberts, 'Confidence in the criminal justice system', *Trends & issues in crime and criminal justice* 2009, p. 1–6.
Indermaur e.a. 2012
D. Indermaur, L. Roberts, C. Spiranovic, G. Mackenzie en K. Gelb, 'A matter of judgement: The effect of information and deliberation on public attitudes to punishment', *Punishment & Society* 2012, afl. 2, p. 147–165.
Inglehart 1977
R. Inglehart, *The silent revolution. Changing values and political styles among western publics*, Princeton: Princeton University Press 1977.
Intravia, Wolff en Piquero 2017
J. Intravia, K.T. Wolff en A.R. Piquero, 'Investigating the effects of media consumption on attitudes toward police legitimacy', *Deviant Behavior* 2017, afl. 8, p. 963–980.
Jackson e.a. 2011
J. Jackson, B. Bradford, M. Hough, J. Kuha, S. Stares, S. Widdop, R. Fitzgerald, M. Yordanova en T. Galev, 'Developing European indicators of trust in justice', *European Journal of Criminology* 2011, afl. 4, p. 267–285.

Jackson e.a. 2012
J. Jackson, B. Bradford, M.Hough, A.Myhill, P. Quinton, T.R. Tyler, R. Fitzgerald, M. Yordanova en T. Galev, 'Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions', *British Journal of Criminology* 2011, afl. 6, p. 1051–1071.

Jackson e.a. 2015
J. Jackson, M. Hough, B. Bradford, J. Kuha, 'Empirical legitimacy as two connected psychological states', in: G. Meško en J. Tankebe (red.), *Trust and legitimacy in criminal justice. European perspectives*, Cham/ Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ Londen: Springer 2015, p. 137–160.

Jacoby en Cullen 1998
J.E. Jacoby en F.T. Cullen, 'The Structure of Punishment Norms: Applying the Rossi-Berk Model', *The Journal of Criminal Law and Criminology* 1998, p. 245–312.

Janssen, Koekebakker en Sikkel 2012
J. Janssen, J. Koekebakker en C. Sikkel, 'Strafrechters over het wetsvoorstel minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven. Een oordeel van de werkvloer!', *NJB* 2012, p. 933–937.

Janssen 2018
J. Janssen, 'Uitgesproken klare taal bij de napperon-rechter', *AA* 2018, 190-192.

Jaume 1989
L. Jaume, *Le discours jacobin et la démocratie*, Parijs: Fayard 1989.

Jerre 2014
K. Jerre, 'More sanctions – less prison? A research note on the severity of sanctions proposed by survey participants and how it is affected by the option to combine a prison term with other sanctions', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2014, p. 121–136.

Jesson, Matheson en Lacey 2011
J.K. Jesson, L. Matheson en F.M. Lacey, *Doing your literature review. Traditional and systematic techniques*, Londen/ Thousand Oaks/ New Delhi/ Singapore: SAGE Publications 2011.

Jewkes 2015
Y. Jewkes, *Media & Crime*, Los Angeles/ Londen/ New Delhi/ Singapore/ Washington DC: Sage 2015.

Jones, Newburn en Smith 1996
T. Jones, T. Newburn en D.J. Smith, 'Policing and the idea of democracy', *British Journal of Criminology* 1996, afl. 2, p. 182–198.

De Jong 2012
F. de Jong, 'Gezag, legitimiteit en de "vervlakking" van het algemeen deel van het materiële strafrecht', in: F. de Jong en R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom lemma uitgevers 2012, 11-44.

De Jong 2020
F. De Jong, 'Schuld en de Ander: pleidooi voor een herwaardering van de binnenzijde van het strafrechtelijke schuldbegrip', *DD* 2020, p. 337–356.

De Jonge Akademie 2015
De Jonge Akademie, *Kansen en belemmeringen voor interdisciplinair onderzoek*, Amsterdam: De jonge akademie 2015.

Jonkers 2013
P. Jonkers, 'Zet transparantie liever in voor bekritiseerbaarheid dan voor vertrouwen', in: D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, A.M. Bokhorst en M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, Den Haag / Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 449–492.

Kääriäinen 2018
J. Kääriäinen, 'Knowledge, punitive attitudes and punitive gap: Finnish findings', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2018, p. 409–425.

Kaeble en Cowhig 2018
D. Kaeble en M. Cowhig, *Correctional Populations in the United States, 2016*, Washington: US Department of Justice 2018.

Van Kalmthout en Tak 2003
A.M. van Kalmthout en P.J.P. Tak, *Ups en downs van de minimumstraf: een verkennende studie naar het voorkomen van minimumstraffen in Frankrijk, België, Duitsland, Engeland en Wales*, Nijmegen: Wolf legal publishers 2003.

Kant 2013
I. Kant, *Over de gemeenplaats*, Amsterdam: Boom 2013.

Karstedt 2013
S. Karstedt, 'Trusting authorities: legitimacy, trust and collaboration in non-democratic regimes', in: J. Tankebe en A. Liebling (red.), *Legitimacy and criminal justice. An international exploration*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 127–156.

Katz 1960
D. Katz 'The functional approach to the study of attitudes', *Public Opinion Quarterly* 1960, afl. 2, p. 163–204.

Kearns 2008
R.A. Kearns, 'Knowing seeing? Undertaking observational research', in: I. Hay (red.), *Qualitative research methods in human geography*, Melbourne: Oxford University Press 2008, p. 192–206.

De Keijser 1997
J.W. de Keijser, 'De verhouding tussen resocialisatie, vergelding en herstel', in: K. Wittebrood, J.A. Michon en M.J. ter Voert (red.), *Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving*, Deventer: Gouda Quint 1997, p. 75–84.

De Keijser 2013
J.W. de Keijser, 'De moeizame relatie tussen publieke opinie en theorie en praktijk van straf', in: G. Bruinsma, W. Huisman, W. Bernasco, en S. Ruiter (red.), *Eenvoud en verscheidenheid. Liber amicorum voor Henk Elffers.*, Zutphen: Wöhrmann 2013, p. 137–149.

De Keijser 2014
J.W. de Keijser, 'Penal theory and popular opinion: the deficiencies of direct engagement', in: J. Ryberg en J. V. Roberts (red.), *Popular punishment. On the normative significance of public opinion*, New York: Oxford University Press 2014, p. 101–118

De Keijser, Van de Bunt en Elffers 2004
J.W. de Keijser, H.G. van de Bunt en H. Elffers, 'Strafrechters over maatschappelijke druk, responsiviteit en de kloof tussen rechter en samenleving', in: J.W. de Keijser en H. Elffers (red.), *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 21–52.

De Keijser en Elffers 2009
J.W. de Keijser en H. Elffers, 'Cross-Jurisdictional Differences in Punitive Public Attitudes?', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2009, afl. 1, p. 47–62.
De Keijser, Van Koppen en Elffers 2006
J.W. de Keijser, P.J. van Koppen en H. Elffers, *Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zoals de strafrechter?*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006.
De Keijser, Weerman en Huisman 2012
J.W. de Keijser, F.M. Weerman en W. Huisman, 'Het mysterie van het wetsvoorstel minimumstraffen', *DD* 2012, afl. 1, p. 61–68.
Kempe 1959
G.Th. Kempe, 'Het volk en de strafrechtspraak', in: W.J.P. Pompe en G.Th. Kempe (red.), *Strafrechtspraak. Criminologische studiën (deel V)*, Assen: Van Gorcum & Comp. N.V. 1959, p. 13–28.
Kempe 1975
G.Th. Kempe 'De publieke opinie en de strafrechter in de laatste halve eeuw: enkele inleidende opmerkingen', in: G.Th. Kempe, M. Moerings, M. Rood-de Boer, C. Kelk en A.A.G. Peeters (red.), *Dilemma's in het hedendaagse strafrecht*, Utrecht: Ars Aequi Libri 1975, p. 13–22.
Van Kempen 2018
P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Subsidiariteit, proportionaliteit en doelbinding als algemene beginselen: codificatie graag, maar meer volledig', *DD* 2018, p. 85–100.
Van Kempen 2020
P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Conflictoplossing, therapeutic jurisprudence en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering', *DD* 2020, p. 409–421.
Van Kessel 2011
S. van Kessel 'Explaining the electoral performance of populist parties: The Netherlands as a case study', *Perspectives on European Politics and Society* 2011, afl 1, p. 68–88.
King en Maruna 2006
A. King en S. Maruna, 'The function of fiction for a punitive public', in: P. Mason (red.), *Captured by the media. Prison discourse in popular media*, Portland: Willan publishing 2006, p. 16–30.
Kirk en Drakulich 2016
K.M. Kirk en E.M. Drakulich, 'Public opinion and criminal justice reform. Framing matters', *Criminology & Public Policy* 2016, p. 171–177.
Kleck en Jackson 2017
G. Kleck en D.B. Jackson 'Does crime cause punitiveness?', *Crime & Delinquency* 2017, p. 1572–1599.
Klerks 2006
P.P.H.M. Klerks, *In het belang van het onderzoek! Kritische journalistiek als noodzakelijke kwaliteitsbewaking van de opsporing*, Apeldoorn: Politieacademie 2006.
Klerks 2018
P.P.H.M. Klerks, 'Onderzoeksjournalistiek en opsporing', *Proces. Tijdschrift voor strafrechtspleging* 2018, p. 353–366.
Klijn 2014
A. Klijn, *Rechter en burger vis-à-vis. Percepties van elkaar en van elkaars meningen*, Utrecht: SSR 2014.
Klijn e.a. 2008
A. Klijn, F. van Tulder, R. Beaujean, T. van der Heijden, 'Moord, doodslag, taakstraf? een Zembla-uitzending nader bekeken', *Rechtstreeks* 2008, afl. 1.

Knigge 2006
G. Knigge, 'De stem van het volk', *RMThemis* 2006, p. 235–236.
Kocken 2008
J. Kocken, 'Questioning legitimacy or why social scientists find legitimacy where none existst', in: L. Huppes-Cluysenaer, R. Knegt en O.W. Lembcke (red.), *Legality, legitimacy & modernity. Reconsidering Max Weber's concept of domination*, Den Haag: Reed business 2008, p. 7–18.
Kool 2010
R.S.B. Kool, 'Better safe, than sorry? Over de legitimiteit van strafbaarstelling van seksueel corrumperen van minderjarigen en grooming.', *DD* 2010, p. 1264–1294.
Koomen 2006
M. Koomen, *Lekenparticipatie in de strafrechtspraak. Het beeld van de Nederlandse bevolking*, Den Haag: WODC 2006.
Van Koppen 2003
P.J. van Koppen, *Verankering van rechtspraak. Over de wisselwerking tussen burger, politie, justitie en rechter* (oratie Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2003.
Koster 2018
N.N. Koster, *Crime victims and the police: crime victims' evaluations of police behavior, legitimacy, and cooperation: A multi-method study*, Amsterdam: Ipskamp printing 2018.
Kort 2020
J. Kort, *Politiemensen, officieren en rechters over strafrecht. Een onderzoek naar opvattingen van drie groepen professionals over de strafrechtspleging in Nederland* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer.
Kounadi e.a. 2015
O. Kounadi, T.J. Lampoltshammer, E. Groff, I. Sitko en M. Leitner, 'Exploring Twitter to analyze the public's reaction patterns to recently reported homicides in London', *PLOS One* 2015, p. 1–17.
Kubiak en Allen 2011
S.P. Kubiak en T. Allen, 'Public opinion regarding juvenile life without parole in consecutive statewide surveys', *Crime & Delinquency* 2011, p. 495–515.
Kuijer 2004
M. Kuijer, *The blindfold of Lady Justice. Judicial independence and impartiality in light of the requirements of article 6 ECHR* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf legal publishers 2004.
Kwak 2003
A.J. Kwak, 'Rechterlijk gezag in het geding. Over het marktplein, de ivoren toren en het glazen huis', *JV* 2003, afl. 1, p. 32–46.
Van der Laan 1993
P.H. van der Laan, 'Het publiek en de taakstraf. Een maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf', *JV* 1993, p. 89–110.
Lacey 2008
N. Lacey, *The prisonners' dilemma. Political economy and punishment in contemporary democracies*, New York: Cambridge University Press 2008.
Lacey 2011
N. Lacey, 'The Prisoners' Dilemma and Political Systems: The Impact of Proportional Representation on Criminal Justice in New Zealand', *Wellington Law Review* 2011, p. 615–638.

Vander Laenen 2017
F. Vander Laenen, 'Focusgroepen', in: T. Decorte en D. Zaitch (red.) *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/ Den Haag: Acco 2017, p. 223–253.

Langemeijer 1970
G.E. Langemeijer, 'Toespraak gehouden bij de 96e Algemene vergadering van de Nederlandse Juristen-Vereniging', *NJB* 1970, p. 780–789.

Langemeijer 1971
G.E. Langemeijer, 'De onafhankelijke rechter op de schopstoel', *NJB* 1971, p. 801–813.

Lawrence Lowell 1981
A. Lawrence Lowell, 'Public Opinion', in: M. Janowitz en P.M. Hirsch (red.), *Reader in public opinion and mass communication*, New York/ Londen: The free press 1981, p. 10–15.

Leclerc, Niang en Duval 2018
C. Leclerc, A. Niang en M.-C. Duval 'Understanding the relationship between public opinion and experience with the criminal justice system', *International journal of public opinion research* 2018, afl. 3, p. 473–492.

Lee Hamilton en Rytina 1980
V. Lee Hamilton en S. Rytina, 'Social consensus on norms of justice: Should the punishment fit the crime?', *American Journal of Sociology* 1980, afl. 5, p. 1117–1144.

Lee 2007
M. Lee, *Inventing fear of crime. Criminology and the politics of anxiety*, Collumpton: Willan publishing 2007.

Leijten 2001
J. Leijten, 'De media, het strafproces en nog wat meer...', in: A. Ellian en I.M. Koopmans (red.) *Media & strafrecht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 3–10.

Lelieveldt 1999
H. Lelieveldt, *Wegen naar macht. Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*, Amsterdam: Thela 1999.

Lembcke 2008
Olver W. Lembcke, 'The dynamics of legitimacy. A critical reconstruction of Max Webers's concept', in: L. Huppes-Cluysenaer, R. Knegt en Oliver W. Lembcke (red.) *Legality, legitimacy & modernity. Reconsidering Max Weber's concept of domination*, Den Haag: Reed business 2008, p. 33–46.

Lensing 2007
J.A.W. Lensing, 'Inspraak in de straftoemeting', *Trema Straftoemetingsbulletin* 2007, afl. 3, p. 3–5.

Lensing 2010
J.A.W. Lensing, 'Enkele recente ontwikkelingen rond het straftoemetingsinstrumentarium in Nederland', *Trema Straftoemetingsbulletin* 2010, afl. 2, p. 44–47.

Van Lent 2008
L. van Lent, *Externe openbaarheid in het strafproces* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

Van Lent 2013
L. van Lent, 'Media en strafproces: eisen en grenzen ingevolge artikel 6 EVRM', *Strafblad* 2013, p. 350–359.

Van Lent 2018
L. van Lent, 'Openbaarheid en toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken. Van oude principes die niet voorbijgaan', *AA* 2018, p. 418–424.

Leys, Zaitch en Decorte 2017
M. Leys, D. Zaitch en T. Decorte, 'De gevalstudie', in: T. Decorte en D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/ Den Haag: Acco 2017, p. 162–186.

Lindeman 2011
P. Lindeman, 'Minimumstraffen: politiek opportunisme of verrijking van het strafrecht?', *Terecht gesteld,* Geraadpleegd via http://www.terechtgesteld.nl/minimumstraffen-politiek-opportunisme-of-verrijking-van-het-strafrecht/.

Lindeman 2017
J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2017.

Lippke 2014
R.L. Lippke, 'Criminal prosecutors: experts or elected officials?', in: J. Ryberg en J. V. Roberts (red.), *Popular punishment. On the normative significance of public opinion*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 163–182.

Lippmann 1965
W. Lippmann *Public opinion*, New York/ Londen: The free press 1965.

List 2012
C. List, R.C. Luskin, J.S. Fishkin, en I. McLean, 'Deliberation, single-peakedness, and the possibility of meaningful democracy: Evidence from deliberative polls', *The Journal of Politics* 2012, p. 80–95.

Loader en Sparks 2012
I. Loader en R. Sparks, 'Beyond lamentation: Towards a democratic egalitarian politics of crime and justice', in: T. Newburn en J. Peay (red.), *Policing: Politics, culture and control*, Oxford/ Portland: Hart Publishing 2012, p. 11–41.

Loader en Sparks 2013
I. Loader en R. Sparks, 'Unfinished business: Legitimacy, crime control, and democratic politics', in: J. Tankebe en A. Liebling (red.), *Legitimacy and criminal justice. An international exploration*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 105–126.

Lochs 2019
M. Lochs, *Contempt of court. Een meerwaarde voor de goede strafrechtspleging in Nederland?* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2019.

Lohmann 2020
S. Lohmann, 'Bandwagon effects, information cascades, and the power in numbers', in: E. Suhay, B. Grofman en A.H. Trechsel (red.), *The Oxford handbook of electoral persuasion*, New York: Oxford University Press 2020, p. 1-27 (digitaal geraadpleegd).

Lopson 2016
L. Lopson, 'After penal populism: punishment, democracy, and utopian method', in: A.W. Dzur, I. Loader en R. Sparks (red.), *Democratic theory and mass incarceration*, New York: Oxford University Press 2016, p. 162–186.

Lünnemann 2013
K. Lünnemann, 'Burgerpanels en het strafvorderingsbeleid van het OM: het experiment in 2007', *Trema Straftoemetingsbulletin* 2013, afl. 2, p. 18–22.

Lünnemann, Moll en Ter Woerds 2008
K. Lünnemann, M. Moll en S. ter Woerds, *Burgers geraadpleegd. Experiment: burgers over straftoemetingsrichtlijnen*, Utrecht: Verwey Jonker-Instituut 2008.

Luskin, Fishkin en Jowell 2002
R.S. Luskin, J.S. Fishkin en R. Jowell, 'Considered opinions: Deliberative polling in britain', *British Journal of Political Science* 2002, p. 455–487.
Maandag 1992
A. Maandag, 'Justitie ontloopt dialoog met de pers', in: T.M. Schalken (red.), *Magistraat met beleid. De officier van justitie en zijn omgeving*, Arnhem: Gouda Quint 1992, p. 173–186.
MacCoun 2005
R.J. MacCoun, 'Voice, control, and belonging: The double-edged sword of procedural fairness', *Annual review of law and social science* 2005, p. 171–201.
Mackenzie e.a. 2012
G. Mackenzie, C. Spiranovic, K. Warner, N. Stobbs, K. Gelb, D.Indermaur, L. Roberts, R. Broadhurst en T. Bouhours, 'Sentencing and public confidence: Results from a national Australian survey on public opinions towards sentencing', *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 2012, afl. 1, p. 45–65.
Mackenzie e.a. 2013
G. Mackenzie, N. Stobbs, C. Ferguson en K. Gelb, 'Measuring the effects of small group deliberation on public attitudes towards sentencing: benefits and challenges', *Current Issues in Criminal Justice* 2013, p. 745–762.
Maesschalk 2017
J. Maesschalk, 'Methodologische kwaliteit in het kwalitatief onderzoek', in: T. Decorte en D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/ Den Haag: Acco 2017, p. 131–160.
Manin 1997
B. Manin, *The principles of representative government*, Cambridge: Cambridge University Press 1997.
Martin en Bradford 2019
R. Martin en B. Bradford, 'The Anatomy of police legitimacy: Dialogue, power and procedural justice', *Theoretical Criminology* 2019, afl. 0, p. 1–19.
Mason 2006
P. Mason, 'Turn on, tune in, slop out', in: P. Mason (red.), *Captured by the media. Prison discourse in popular media*, Portland: Willan publishing 2006, p. 1–15.
Mason 2006
P. Mason, 'Relocating Hollywood's prisonfilm discourse', in: P. Mason (red.), *Captured by the media. Prison discourse in popular media*, Portland: Willan publishing 2006, p. 191–209.
Matthews 2005
R. Matthews ,'The myth of punitiveness', *Theoretical Criminology* 2005, afl. 2, p. 175–201.
McCombs 2014
M.E. McCombs, *Setting the agenda*, Cambridge: Polity Press 2014.
McCombs en Zhu 1995
M.E. McCombs en J.-H. Zhu, 'Capacity, diversity, and volatility of the public agenda', *Public Opinion Quarterly* 1995, afl. 4, p. 495–525.
McEvily en Tortoriello 2011
B. McEvily en M. Tortoriello, 'Measuring trust in organisational research: Review and recommendations', *Journal of trust research* 2011, afl. 1, p. 23–63.
Mears e.a. 2008
D.P. Mears, C. Mancini, M. Gertz en J. Bratton, 'Sex crimes, children, and pornography. Public views and public policy', *Crime & Delinquency* 2008, p. 532–559.

Mediatest 2011
Mediatest, *Effect 'De rechtbank'op kennis en houding*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak/ Mediatest 2011.
De Meijer en Simmelink 2014
M.E. de Meijer en J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen', in: M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink en D. van Daele (red.), *Het Openbaar Ministerie verandert* (preadvies NVVS), Oisterwijk: Wolf legal publishers 2014, p. 125–290.
De Meijer 2016
M.E. de Meijer, 'Juridische togadragers: de leden van het openbaar ministerie', in: E. Bauw, B. Böhler, M.E. de Meijer, en M. Westerveld (red.), *Togadragers in de rechtstaat. De jurudische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 143–194.
Melai 1992
A.L. Melai, 'Het strafrecht en de cirkel van de abstractie (oratie Leiden)', in: *Polcariteit en tegenspraak. Een selectie uit het werk van A.L. Melai*, Arnhem: Gouda Quint 1992, p. 119–139.
Merquior 1980
J.G. Merquior, *Rousseau and Weber. Two studies in the theory of legitimacy*, Londen/ Boston/ Henley: Routledge en Kegan Paul 1980.
Meško en Tankebe 2015
G. Meško en J. Tankebe (red.), *Trust and legitimacy in criminal justice. European perspectives*, Cham/ Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ Londen: Springer 2015.
Mizell 2014a
J. Mizell, 'Criminal justice and social media', in: J. Fisher-Rowe en J. Thukral (red.), *An overview of public opinion and discourse on criminal justice issues*, New York: The Opportunity Agenda 2014, p. 89–109.
Mizell 2014b
J. Mizell, 'Overview of public opinion', in: J. Fisher-Rowe en J. Thukral (red.), *An overview of public opinion and discourse on criminal justice issues*, New York: The Opportunity Agenda 2014, p. 1–49.
Moeller, Helberger en Makhortykh 2019
J. Moeller, N. Helberger en M. Makhortykh, *Filterbubbels in Nederland*, Amsterdam: Commissariaat van de Media/ Instituut voor informatierecht 2019.
Moerman 2016
E.M. Moerman, *Inburgeren in de opsporing. Over de juridische positie van de burger in de opsporing van strafbare feiten* (diss. Rotterdam), Enschede: Gildeprint 2016.
Morgan 2002
R. Morgan, 'Privileging public attitudes to sentencing', in: J. V. Roberts en M. Hough (red.), *Changing attitudes to punishment. Public opinion, crime and justice*, Devon: Willan publishing 2002, p. 215–228.
Mortelmans 2017a
D. Mortelmans, 'Het kwalitatief onderzoeksdesign', in: T. Decorte en D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/ Den Haag: Acco 2017, p. 81–130.
Mortelmans 2017b
D. Mortelmans, 'Rapporteren van kwalitatief onderzoek', in: T. Decorte en D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/ Den Haag: Acco 2017, p. 513–554.

Moy en Rinke 2012
P. Moy en E.M. Rinke, 'Attitudinal and behavioral consequences of published opinion polls', in: C. Holtz-Bacha en J. Strömbäck (red.), *Opinion polls and the media. Reflecting and shaping public opinion*, New York: Palgrave Macmillan 2012, p. 225–245.

Mudde 2004
C. Mudde, 'The populist Zeitgeist', *Government and Opposition* 2004, afl. 4, p. 542–563.

Mulder 1970
G.E. Mulder, 'Strafrecht en publieke opinie toen en nu', in: *Honderd jaar rechtsleven. De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1970*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970, p. 163–177.

Muller 1934
N. Muller, 'De straf in het strafrecht (taak en schoonheid van de onvoorwaardelijke straf)', *Tijdschrift voor Strafrecht* 1934, p. 15–72.

Muller & Cleiren 2013
E.R. Muller en C.P.M. Cleiren, 'Rechterlijke macht in perspectief', in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren, *Rechterlijke macht. Rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer.

Munro 1999
V.T. Munro, *Images of crime and criminals: How media creations drive public opinion and policy*, Ann Arbor: UMI 1999.

Needham 2005
C. Needham, 'Brand leaders: Clinton, Blair and the limitations of the permanent campaign', *Political Studies* 2005, p. 343–361.

Newburn en Jones 2005
T. Newburn en T. Jones, 'Symbolic politics and penal populism: The long shadow of Willie Horton', *Crime, Media, Culture* 2005, p. 72–87.

Newell 2001
W. Newell, 'A Theory of interdisciplinary studies', *Issues in integrative studies* 2001, afl. 1, p. 1–25.

Niemeijer en Van Wijck 2013
B. Niemeijer en P. Van Wijck, 'Verschillen tussen burgers in vertrouwen in de rechtspraak', *Recht der Werkelijkheid* 2013, afl. 2, p. 61–75.

Nieuwenburg 2004
P. Nieuwenburg, 'Learning to deliberate: Aristotle on truthfulness and public deliberation', *Political Theory* 2004, afl. 4, p. 449–467.

Noelle-Neumann 1991
E. Noelle-Neumann, 'The theory of public opinion: The concept of the spiral of silence', *Annals of the International Communication Association* 1991, p. 256–287.

Nonet en Selznick 1978
Ph. Nonet en Ph. Selznick, *Law and society in transition: Toward responsive law*, New York: Harper Colophon Books 1978.

Van Noorloos 2015
M. van Noorloos, 'Het strafrecht en de bescherming van minderheden. Een haatliefdeverhouding?', *NJB* 2015, p. 2935–2942.

Nooteboom 2009
B. Nooteboom, 'Vertrouwen: betekenis, bronnen en beperkingen', in: Ph. van Schilfgaarde en B. Nooteboom, *Vertrouwen*, Amsterdam: KNAW Press 2009, p. 31–55.

Nooteboom 2013
M. Nooteboom, 'De invloed van burgers op de richtlijnen van het OM', *Trema Straftoemetingsbulletin* 2013, afl. 1, p. 23–26.
Noyon 2017a
L. Noyon, 'De geschiedenis van het 'taakstrafverbod' van artikel 22b Sr', *AA* 2017, p. 307–315.
Noyon 2017b
L. Noyon, 'Visies op legitimiteit', in: P. van Berlo, J.P. Cnossen, T.J.M. Dekkers, J.V.O.R. Doekhie, L. Noyon en M. Samadi (red.), *Over de grenzen van de discipline. Interactions between and within criminal law and criminology*, Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 147–165.
Noyon 2017c
L. Noyon, 'Waarom publieke opinie er (juist nu) toe doet voor het strafrecht', *Strafblad* 2017, p. 528–535.
Noyon 2018a
L. Noyon, 'Het wantrouwen in de strafrechtspleging. Misschien wel veel interessanter dan het vertrouwen', in: A.K. Bosma en S.S. Buisman (red.), *Methoden van onderzoek in het strafrecht, de criminologie en de victimologie*, Deventer: Kluwer 2018, p. 105–121.
Noyon 2018b
L. Noyon, 'Punitief populisme en de rol van de strafrechtswetenschap Naar aanleiding van een uitnodiging tot debat', *DD* 2018, p. 33–43.
Noyon 2021
L. Noyon, 'Over de J&V Monitor, horizontalisering met de hamer en verschuivende verantwoordelijkheden voor de strafrechtelijke elite' [te verschijnen].
Noyon, De Keijser en Crijns 2020
L. Noyon, J.W. de Keijser en J.H. Crijns, 'Legitimacy and public opinion. A five-step model', *International Journal of Law in Context* 2020, p. 390-402.
O'Connoll 1999
M. O'Connoll, 'Is Irish public opinion towards crime distorted by media bias?', *European Journal of Communication* 1999, afl. 2, p. 191–212.
OM 2006
Openbaar Ministerie *Perspectief op 2010*, Den Haag: OM 2006.
OM 2011
Openbaar Ministerie *Perspectief op 2015*, Den Haag: OM 2011.
Osborne en Rose 1999
T. Osborne en N. Rose, 'Do the social sciences create phenomena?: the example of public opinion research', *British Journal of Sociology* 1999, afl. 3, p. 367–396.
Pagano Mirani 2001
R.P. Pagano Mirani, 'Recht op TV' (diss. Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint 1992.
Palmer 1938
P.A. Palmer, 'Ferdinand Tonnies's theory of public opinion', *Public Opinion Quarterly* 1938, afl. 4, p. 584–595.
Parmentier en Vervaeke 2011
S. Parmentier en G. Vervaeke, 'In criminal justice we trust: a decade of public opinion research in Belgium', *European Journal of Criminology* 2011, afl. 4, p. 286–302.

Peeters 1975
A.A.G. Peeters, 'Individuele vrijheid en de positie van verdachten in het strafproces', in: J.T. van den Berg, E.H. Hondius, F. Kalshoven, R.S.A. van der Kraan, A.M. van Lieshout en A.J.H. Pleysier (red.), *Praesidium Libertatis. Opstellen over het thema vrijheid en recht, uitgegeven ter gelegenheid van het 400-jarig bestaan der Rijksuniversiteit te Leiden*, Deventer: Kluwer 1975, p. 179–203.

Pfeiffer, Windzio en Kleimann 2005
C. Pfeiffer, M. Windzio en M. Kleimann, 'Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime olicy', *European Journal of Criminology* 2005, afl. 3, p. 259–285.

Pickett, Justin 2016
J.T. Pickett, 'Reintegrative populism? Public opinion and the criminology of downsizing', *Criminology & Public Policy* 2016, p. 131–177.

Van Der Pijll 2017
J. Van Der Pijll, 'Het taakstrafverbod in een weerbarstige rechtspraktijk', *NJB* 2017, p. 517–524.

De Pinto 1869
A. de Pinto 'De afschaffing der doodstraf in het koningrijk Saksen', *Themis. Regtskundig tijdschrift* 1869, p. 251–272.

Pitcher en Samadi 2018
K.M. Pitcher en M. Samadi, 'Integriteit als perspectief bij de rechterlijke reactie op vormverzuimen', *DD* 2018 , p. 731–746.

Van de Pol 1986
U. van de Pol, *Openbaar terecht. Een onderzoek van het openbaarheidsbeginsel in de strafrechtspleging* (diss Amsterdam VU), Arnhem: Gouda Quint 1986.

Van de Pol 2007
U. van de Pol, 'OM in de publiciteit: magistraat, geen straatvechter', *RM Themis* 2007, p. 47–49.

Prabhat 2008
D. Prabhat, 'Examining Weber on legal legitimate domination: a case study of the opposition to the Patriot act in the United States', in: L. Huppes-Cluysenaer, R. Knegt en O.W. Lembcke (red.), *Legality, legitimacy & modernity. Reconsidering Max Weber's concept of domination*, Den Haag: Reed business 2008, p. 19–31.

Pratt 2005
J. Pratt, 'Elias, punishment and decivilization', in: J. Pratt, D. Brown, M. Brown, S. Hallsworth, en W. Morrison (red.), *The new punitiveness. Trends, theories and perspectives*, Cornwall: Willan publishing 2005, p. 256–271.

Pratt 2007
J. Pratt, *Penal populism*, Londen: Routledge 2007.

Pratt 2008
J. Pratt, 'Penal scandal in New Zealand', in: A. Freiberg en K. Gelb (red.), *Penal populism, sentencing councils and sentencing policy*, Londen/ New York: Routledge 2008, p. 31–44.

Prichard e.a. 2015
J. Prichard, P. Watters, T. Krone, C. Spiranovic en H. Cockburn, 'Social media sentiment analysis: A new empirical tool for assessing public opinion on crime?', *Current Issues in Criminal Justice* 2015, afl. 2, p. 217–236.

Prins 2013
C. Prins, 'Rechtspraak en transparantie: inbreng voor een noodzakelijk debat', *Rechtstreeks* 2013, afl. 1, p. 16–37.

De Quervain e.a. 2004
D.J.-F. De Quervain, U. Fischbacher, V. Treyer, M. Schellhammer, U. Schnyder, A. Buck en E. Fehr, 'The neural basis of altruistic punishment', *Science* 2004, p. 1254–1258.
Ramirez 2013a
M.D. Ramirez, 'American's changing views on crime and punishment', *Public Opinion Quarterly* 2013, afl. 4, p. 1006–1031.
Ramirez 2013b
M.D. Ramirez, 'Punitive sentiment', *Criminology* 2013, afl. 2, p. 329–364.
Rawls 1985
J. Rawls, 'Justice as fairness: Political not metaphysical', *Philosophy & Public Affairs* 14/3, p. 223–251.
Rawls 1993
J. Rawls, *Political liberalism*, New York: Columbia University Press 1993.
Reiner 2001
R. Reiner, 'The rise of virtual vigilantism: crime reporting since World War II', *CJM* 2001, afl. 4, p. 4–5.
Repko 2008
A.F. Repko, *Interdisciplinary research. Process and theory*, Los Angeles/ Londen/ New Delhi/ Singapore: Sage 2008.
Van Reybrouck 2013
D. Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij 2013.
Den Ridder, Dekker en Boonstoppel 2018
J. Den Ridder, P. Dekker en E. Boonstoppel, *Burgerperspectieven 2018|3*, Den Haag: SCP 2018.
Den Ridder en Dekker 2015
J. Den Ridder en P. Dekker, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag: SCP: 2015.
RMO 2003
Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag: RMO 2003.
Robert 1979
Ph. Robert, 'The extent of public information and the nature of public attitudes towards the social control of crime', in: *Public opinion on crime and justice*, Strasbourg: Council of Europe 1979, p. 43–118.
Roberts 1992
J. V. Roberts, 'Public opinion, crime, and criminal justice', *Crime and Justice* 1992, p. 99–180.
Roberts 2002
J. V. Roberts, 'Public opinion and the nature of community penalties: international findings', in: J. V. Roberts en M. Hough (red.), *Changing attitudes to punishment. Public opinion, crime and justice*, Devon: Willan publishing 2002, p. 33–62.
Roberts 2003a
J. V. Roberts,. 'Penal populism in context', in: J.V. Roberts, L.J. Stalans, D. Indermaur en D. Hough (red.), *Penal populism and public opinion. Lessons from five countries*, New York: Oxford University Press 2003, p. 3–20.
Roberts 2003b
J. V. Roberts 'Public opinion and mandatory sentencing', *Criminal Justice and Behavior* 2003, afl. 4, p. 483–508.

Roberts 2008
J. V. Roberts, 'Sentencing policy and practice: the evolving role of public opinion', in: A. Freiberg en K. Gelb (red.), *Penal populism, sentencing councils and sentencing policy*, Londen/ New York: Routledge 2008, p. 15–30.
Roberts 2011
J. V. Roberts, 'The future of state punishment: the role of public opinion in sentencing', in: M. Tonry (red.), *Retributivism has a past. Has it a future*, Oxford: Oxford University Press 2011, p. 101–129.
Roberts en Doob 1989
J. V. Roberts en A.N. Doob, 'Public opinion: Taking false shadows for true substances', *Osgoode Hall Law Review* 1989, p. 491–515.
Roberts e.a. 2003
J. V. Roberts, L.J. Stalans, D. Indermaur en M. Hough, *Penal populism and public opinion. Lessons from five countries*, New York: Oxford University Press 2003.
Roberts e.a. 2012
J. V. Roberts, M. Hough, J. Jackson, M.M. Gerber, 'Public opinion towards the lay magistery and the sentencing council guidelines. The effects of information on attitudes', *British Journal of Criminology* 2012, p. 1072–1091.
Roberts en Hastings 2012
J. V. Roberts en R. Hastings, 'Public opinion and crime prevention: A review of international trends', in: D.P. Farrington en B.C. Welsh (red.), *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, 2012, p. 1–25 (digitaal geraadpleegd).
Roberts en Hough 2005a
J. V. Roberts en M. Hough, 'The state of the prisons: Exploring public knowledge and opinion', *The Howard Journal of Criminal Justice* 2005, afl. 3, p. 286–306.
Roberts en Hough 2005b
J. V. Roberts en M. Hough, *Understanding public attitudes to criminal justice*, Berkshire: Open University press 2005.
Roberts en De Keijser 2014
J. V. Roberts en J.W. de Keijser, 'Democratising punishment: Sentencing, community views and values', *Punishment & Society* 2014, afl. 4, p. 474–498.
Roberts en Plesničar 2015
J. V. Roberts en M.M. Plesničar, 'Sentencing, legitimacy, and public opinion', in: G. Meško en J. Tankebe (red.), *Trust and legitimacy in criminal justice. European perspectives*, Cham/ Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ Londen: Springer 2015, p. 33–51.
Roberts en Stalans 1998
J. V. Roberts en L.J. Stalans, 'Crime, criminal justice and public opinion', in: M. Tonry (red.), *The handbook of crime and punishment*, New York: Oxford University Press 1998, p. 31–57.
Roberts en White 1986
J. V. Roberts en N.R. White, 'Public estimates of recidivism rates: Consequences of a criminal stereotype', *Canadian Journal of Criminology* 1986, afl. 3, p. 229-241.
Robinson 2013
P.H. Robinson, *Intuitions of justice and the utility of desert*, New York: Oxford University Press 2013.
Robinson 2014
P.H. Robinson, 'The proper role of community in determining criminal liability and punishment', in: J. Ryberg en J. V. Roberts (red.), *Popular punishment. On the normative significance of public opinion*, New York: Oxford University Press 2014, p. 54–75.

Robinson en Darley
P.H. Robinson en J.M. Darley 'Utility of desert', *Northwestern University Law Review* 1996, afl. 2, p. 453–499.
Roche, Pickett en Gertz 2016
S.P. Roche, J.T. Pickett en M. Gertz, 'The scary world of online news? Internet news. Exposure and public attitudes toward crime and justice', *Journal of Quantitative Criminology* 2016, p. 215–236.
Rood-Pijpers 1988
E. Rood-Pijpers, *Mensen over misdaad en straf* (diss. Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint 1988.
Rooduijn 2013
M. Rooduijn, *A populist Zeitgeist? the impact of populism on parties, media and the public in Western Europe* (diss. Amsterdam UvA), Oosterhout: Almanakker 2013.
Rooduijn 2014
M. Rooduijn, 'The mesmerising message: The diffusion of populism in public debates in Western European media', *Political Studies* 2014, afl. 4, p. 726–744.
De Roos 1994
Th.A. de Roos, 'Beheerste reactie of politieke overkill. Hedendaagse punitiviteit in de strafrechtspolitiek', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 45–58.
De Roos 2003
Th.A. de Roos, 'Burger en strafrechtspleging. Is het strafrechtelijk discours passé?', *JV* 2003, afl. 1, p. 62–73.
De Roos 2006
Th.A. de Roos *Is de invoering van lekenrechtspraak in de Nederlandse strafrechtspleging gewenst?*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2006.
De Roos 2007
Th.A. de Roos, 'Lekenrechtspraak: een hot issue inmiddels al weer afgekoeld?', *Rechtstreeks* 2007, afl. 1, p. 29–43.
Rosanvallon 2008
P. Rosanvallon, *Counter democracy. Politics in an age of distrust*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.
Rosanvallon 2011
P. Rosanvallon, *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity*, Princeton: Princeton University Press 2011.
Ručman 2013
A.B. Ručman, 'Crime news discourse in Slovenia: Critical reflection two decades after transition to "democracy"', *Crime, Law and Social Change* 2013, afl. 1, p. 21–37.
Ruigrok e.a. 2011
N. Ruigrok. B. Kester, O. Scholten, N. Ismaïli en M. Goudswaard, *Rechtspraakverslaggeving in een veranderend medialandschap. Een evaluatie van de Persrichtlijn 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.
Ruiter e.a. 2011
S. Ruiter, J. Tolsma, M. de Hoorn, H. Elffers en P. van der Laan, *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.
Ruiter en Tolsma 2010
S. Ruiter en J. Tolsma, *Taakstraffen langs de lat: strafopvattingen van Nederlanders*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010.

Ryan 2006
M. Ryan, 'Red tops, populists and the irresistible rise of the public voice(s)', in: P. Mason (red.), *Captured by the media. Prison discourse in popular media*, Portland: Willan publishing 2006, p. 31–47.
Ryberg 2010
J Ryberg, 'Punishment and public opinion', in: Jesper Ryberg en J.A. Corlett (red.), *Punishment and ethics. New perspectives*, Chippenham/ Eastbourne: Palgrave Macmillan 2010, p. 149–168.
Ryberg en Roberts 2014
J. Ryberg en J.V. Roberts (red.), *Popular punishment. On the normative significance of public opinion*, New York: Oxford University Press 2014.
Saldaña 2010
J. Saldaña, *The coding manual for qualitative researchers*, Londen: SAGE Publications 2010.
Sanders 1997
L.M. Sanders, 'Against deliberation', *Political Theory* 1997, afl. 3, p. 347–376.
Sanders en Roberts 2000
T. Sanders en J.V. Roberts, 'Public attitudes toward conditional sentencing: Results of a national survey', *Canadian Journal of Behavioural Science* 2000, afl. 4, p. 199–207.
Schaap 2018
D. Schaap, *The police, the public, and the pursuit of trust A cross-national, dynamic study of trust in the police and police trust-building strategies* (diss. Nijmegen), Den Haag: Eleven International Publishing 2018.
Van Schilfgaarde 2009
P. van Schilfgaarde, 'Vertrouwen en 'fairness' tussen rechtvaardigheid en gerechtigheid', in: P. Van Schilfgaarde en B. Nooteboom (red.), *Vertrouwen: betekenis, bronnen en beperkingen*, Amsterdam: KNAW Press 2009, p. 9–30.
Schlesinger, Tumber en Murdock 1991
P. Schlesinger, H. Tumber en G. Murdock, 'The media politics of crime and criminal justice', *The British Journal of Sociology* 1991, afl. 3, p. 397.
Schneider 1979
H.J. Schneider, 'The influence of mass communication media on public opinion on crime and criminal justice', in: *Public opinion on crime and justice*, Strasbourg: Council of Europe 1979, p. 121–160.
Schoep 2008
G.K. Schoep, *Straftoemetingsrecht en strafvorming* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2008.
Schouten 2013
P.C. Schouten, 'Trial by media: Banger voor de pers dan voor de strafrechter', *AA* 2013, p. 641–644.
Schuyt 2010
P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2010.
Sheehan 2002
C.A. Sheehan, 'Madison and the French Enlightenment: The authority of public opinion', *The William and Mary Quarterly* 2002, afl. 4, p. 925–956.
Shiraev en Sobel 2016
E. Shiraev en R. Sobel, *People and their opinions. Thinking critically about public opinion*, Londen/ New York: Routledge 2016.

Siegel 2014a
L. Siegel, 'Criminal justice and social media', in: J. Fisher-Rowe en J. Thukral (red.), *An overview of public opinion and discourse on criminal justice issues*, New York: The Opportunity Agenda 2014, p. 89–119.
Siegel 2014b
L. Siegel 'Media coverage of criminal justice reform', in: J. Fisher-Rowe en J. Thukral (red.), *An overview of public opinion and discourse on criminal justice issues*, New York: The Opportunity Agenda 2014, p. 51–87.
Siems 2014
M. Siems, *Comparative law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014.
Simmel 1958
G. Simmel, *Philosophie des Geldes*, Berlijn: Duncker & Humblot 1958.
Simon Thomas 2019
M. Simon Thomas, 'Teaching sociolegal research methodology: Participant observation', *Law and Method* 2019, afl. 1, p. 1–16.
Smith 2007
D.J. Smith, 'The foundations of legitimacy', in: T.R. Tyler (red.), *Legitimacy and criminal justice*, New York: Russel Sage Foundation 2007, p. 30–58.
Smith 2010
D. Smith, *Public confidence in the criminal justice system: Findings from the British Crime Survey 2002/03 to 2007/08*, Ministry of Justice: 2010.
Smulders 2017
I.M.P. Smulders, <I#Politie. Twittergebruik door wijkagenten & de veiligheidsbeleving van de burger (diss. OU), Heerlen: ProefschrifMaken 2017.
Smulders 2018
I.M.P. Smulders, 'De twitterende wijkagent, veiligheidsbeleving en het beeld van de politie', *Proces. Tijdschrift voor strafrechtspleging,* 2018, afl. 6, p. 394–404.
Solomon 2006
E. Solomon, 'Crime sound bites: a view from both sides of the microphone', in: P. Mason (red.), *Captured by the media. Prison discourse in popular media*, Portland: Willan publishing 2006, p. 48–64.
Spaaij 2011
R. Spaaij, 'Mindless thugs running riot? Mainstream, alternative and online media representations of football crowd violence', *Media International Australia* 2011, p. 126–136.
Van Spanje en De Vreese 2013
J. van Spanje en C. de Vreese,. 'De rechtspraak in de media: drie negatieve trends', in: D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, A.M. Bokhorst en M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, Den Haag/ Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 413–446.
Sparks 2001
R. Sparks, 'The media, populism, public opinion and crime', *Criminal Justice Matters* 2001, p. 6–7.
Spithoven 2018
R. Spithoven, 'Het zal je dochter maar zijn. Op zoek naar verklaringen voor de maatschappelijke impact van drie zaken van dodelijk seksueel geweld tegen jonge vrouwen in 2017', *Proces. Tijdschrift voor strafrechtspleging* 2018, p. 422–433.
Splichal 2012
S. Splichal, 'Public opinion and opinion polling: Contradictions and controversies', in: C. Holtz-Bacha en J. Strömbäck (red.), *Opinion polls and the media. Reflecting and shaping public opinion*, New York: Palgrave Macmillan 2012, p. 25–46.

Sprott en Doob 1997
J.B. Sprott en A.N. Doob, 'Fear,victimization, and attitudes to sentencing, the courts, and the police', *Canadian Journal of Criminology* 1997, p. 275–291.
Stalans 1993
L.J. Stalans, 'Citizens' crime stereotypes, biased recall, and punishment preferences in abstract cases: The educative role of interpersonal sources.', *Law and Human Behavior* 1993, afl. 4, p. 451–470.
Stevens 2010
L. Stevens, 'Strafzaken in het nieuws. Over ontsporende media en de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie', *NJB* 2010, p. 660–665.
Stobbs, Mackenzie en Gelb 2014
N. Stobbs, G. Mackenzie en K. Gelb, 'Sentencing and public confidence in Australia: The dynamics and foci of small group deliberations', *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 2014, afl. 0, p. 1–19.
Van Stokkom 2006
B. van Stokkom, *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.
Van Stokkom 2009
B. van Stokkom, 'Triviale, reductionistische en verkennende vormen van criminologie. Hoe collectieve strafverlangens bestuderen?', in: D. Siegel, F. Van Gemert en F. Bovenkerk (red.), *Culturele criminologie*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009, p. 235–248.
Van Stokkom 2010
B. van Stokkom, *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing*, Amsterdam: Boom 2010.
Van Stokkom 2013
B. van Stokkom, 'Mediaschandalen en punitief populisme', *Strafblad* 2013, p. 371–380.
Strömbäck 2012
J. Strömbäck, 'The media and their use of opinion polls: reflecting and shaping public opinion', in: C. Holtz-Bacha en J. Strömbäck (red.), *Opinion polls and the media. Reflecting and shaping public opinion*, New York: Palgrave Macmillan 2012, p. 1–22.
Strömbäck 2012
J. Strömbäck, 'Published opinion polls, strategic party behavior and news management', in: C. Holtz-Bacha en J. Strömbäck (red.), *Opinion polls and the media. Reflecting and shaping public opinion*, New York: Palgrave Macmillan 2012, p. 246–266.
Sunshine en Tyler 2003
J. Sunshine en T.R. Tyler, 'The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing', *Law and Society Review* 2003, afl. 3, p. 513–548.
De Swaan 2009
A. de Swaan, *De mens is de mens een zorg*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.
Van Swaaningen 2011
R. van Swaaningen, 'Making sense of penal change: Punishment, victimization & society', *Tijdschrift voor criminologie* 2011, afl. 3, p. 277–280.
Sztompka 1999
P. Sztompka, *Trust: A sociological theory*, Cambridge/ New York/ Melbourne: Cambridge University Press 1999.

Tankebe 2013
J. Tankebe, 'Viewing things differently: Examining the dimensions of public perceptions of legitimacy', *Criminology* 2013, p. 103–135.
Tankebe 2014
J. Tankebe, 'Police legitimacy', in: M.D. Reisig en R.J. Kane, *The Oxford handbook of police and policing*, New York: Oxford University Press 2014, p. 238–259.
Terpstra 2013
J.B. Terpstra, 'Mediatisering van opsporing en vervolging. Nieuwe kwetsbaarheden van politie en justitie', *Strafblad* 2013, p. 360–370.
Thielo e.a. 2016
A.J. Thielo, F.T. Cullen, D.M. Cohen, C. Chouhy, 'Rehabilitation in a red state. Public support for correctional reform in Texas', *Criminology & Public Policy* 2016, p. 137–170.
Thomas, Cage en Foster 1976
C.W. Thomas, R.J. Cage en S.C. Foster, 'Public opinion on criminal law and legal sanctions: An examination of two conceptual models', *The Journal of Criminal Law and Criminology* 1976, p. 110–116.
Thomas 1928
W.I. Thomas, *The child in America; behavior problems and programs*, New York: A.A. Knopf 1928.
Thurstone 1994
L.L. Thurstone, 'A Law of Comparative Judgment', *Psychological Review* 1992, afl. 2, p. 266–270.
Tillie e.a. 2016
J. Tillie, J. van Holsteyn, H. van der Kolk en K. Aarts, *Rumoer. Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.
Den Tonkelaar 2017
J.D.A. den Tonkelaar, 'Rechters en politiek', *Trema*, 2017, afl 5, p. 172-179.
Tönnies 1922
F. Tönnies, *Kritik der öffentlichen Meinung*, Berlijn: Julius Springer 1922.
Tonry 2005
M. Tonry, 'Obsolescence and immanence in penal theory and policy', *Columbia Law Review* 2005, p. 1233–1275.
Tonry 2007
M. Tonry, 'Preface', in: T.R. Tyler (red.), *Legitimacy and criminal justice. International perspectives*, New York: Russell Sage Foundation 2007, p. 3–8.
Tonry 2009
M. Tonry, 'Explanations of American punishment policies', *Punishment & Society* 2009, afl. 3, p. 377–394.
Traugott 2012
M. Traugott, 'Methodological trends and controversies in the media's use of opinion polls', in: C. Holtz-Bacha en J. Strömbäck (red.), *Opinion polls and the media. Reflecting and shaping public opinion*, New York: Palgrave Macmillan 2012, p. 69–89.
Van Tulder 2019
F. van Tulder, 'Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld', *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting* 2019, afl. 2, p. 73–82.
Turner 2014
E.R. Turner, 'Penal populism, deliberative methods, and the production of "public opinion" on crime and punishment', *The Good society* 2014, afl. 1, p. 87–102.

Turner 2016
E.R. Turner, 'Mass incarceration and public opinion on crime and justice: from democratic theory to method and reality', in: A.W. Dzur, I. Loader en R. Sparks (red.), *Democratic theory and mass incarceration*, New York: Oxford University Press 2016, p. 213–237.
Turner 2018
E.R. Turner, *Public confidence in criminal justice. A History and critique*, Cham: Palgrave Macmillan 2018.
Tversky en Kahneman 1973
A. Tversky en D. Kahneman, 'Availability: A heuristic for judging frequency and probability', *Cognitive Psychology* 1973, p. 207–232.
Twisk, Van Es en Utermark 2016
K. Twisk, R. van Es en R. Utermark, 'Percepties en ervaringen van verdachten in de kantonrechtspraak: een exploratief onderzoek', *Proces. Tijdschrift voor strafrechtspleging* 2016, afl. 3, p. 6–19.
Tyler 2006
T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton: Princeton University Press 2006.
Tyler e.a. 2007
T.R. Tyler, A. Braga, J. Fagan, T. Meares, R. Sampson en C. Winship, 'Legitimacy and criminal justice: international perspectives', in: T.R. Tyler (red.), *Legitimacy and criminal justice: international perspectives*, New York: Russell Sage Foundation 2007, p. 9--29.
Tyler en Huo 2002
T.R. Tyler en Y.J. Huo, *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*, New York: Russel Sage Foundation 2002.
Tyler en Jackson 2013
T.R. Tyler en J. Jackson, 'Future challanges in the study of legitimacy and criminal justice', in: J. Tankebe en A. Liebling (red.), *Legitimacy and criminal justice. An international exploration*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 83–104.
Tyler, Schulhofer en Huq 2010
T.R. Tyler, S. Schulhofer en A.Z. Huq, 'Legitimacy and deterrence effects in counterterrorism policing: A study of muslim americans', *Law & Society Review* 2010, afl. 2, p. 365–402.
Varma en Marinos 2013
K.N. Varma en V. Marinos, 'Three decades of public attitudes research on crime and punishment in Canada', *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* 2013, afl. 4, p. 549–562.
Van Veen 1970
Th.W. van Veen, 'Het strafrecht bij massaal verzet. Enkele kanttekeningen bij het rapport van de Commissie van onderzoek Amsterdam (Commissie Enschedé)', *Tijdschrift voor Strafrecht* 1970, p. 85–104.
Van der Veer e.a. 2013
L. van der Veer, A. van Sluis, S. van de Walle en A. Ringeling, *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*, Apeldoorn: Politie & wetenschap 2013.
Verhue en Nieuwenhuizen 2019
D. Verhue en L. Nieuwenhuizen, *J&V-Monitor. Eerste meting*, Den Haag: Min V&J 2019.
Verschoof 2013
R. Verschoof, 'Transparantie en rechterlijke autonomie', *AA* 2013, p. 821–825.

Von Hirsch 1992
A. Von Hirsch, 'Proportionality in the philosophy of punishment', *Crime and Justice* 1992, p. 55–98.
Ten Voorde 2015
J.M. ten Voorde, 'Wat Van der Steur kan leren van Fullers koning Rex', *Strafblad* 2015, p. 77–85.
Wacquant 2008
L. Wacquant, 'Ordering insecurity. social polarization and the punitive upsurge', *Radical Philosophy Review* 2008, afl. 1, p. 1–19.
Wagenaar 2008
W.A. Wagenaar, *Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008.
Van der Wal 1987
G.A. van der Wal, 'Recht en legitimiteit. Een rechtsfilosofische beschouwing', in: T.H.L. Brugmans en J.L.M. Elders (red.), *Recht en legitimiteit*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987, p. 97–124.
Walker en Marsh 1984
N. Walker en C. Marsh, 'Do sentences affect public disapproval?', *The British Journal of Criminology* 1984, afl. 1, p. 27–48.
Walton 1989
D.N. Walton, *Informal logic. A handbook for critical argumentation*, Cambridge/ New York/ Melbourne: Cambridge University Press 1989.
Warner en Davis 2012
K. Warner en J. Davis, 'Using jurors to explore public attitudes to sentencing', *British Journal of Criminology* 2012, p. 93–112.
Warr 1995
M. Warr, 'Poll trends: Public opinion on crime and punishment', *Public Opinion Quarterly* 1995, afl. 2, p. 296–310.
Weber 1922
M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr 1922.
Weber 1946
M. Weber, *Politics as a vocation*, New York: Oxford University Press 1946.
Weber 2013
M. Weber, *Economy and society. An outline in interpretative sociology*, Berkeley/ Los Angeles/ Londen: University of California Press 2013.
Weerman, Huisman en De Keijser 2017
F.M. Weerman, W. Huisman en J.W. de Keijser, 'Het prijskaartje van criminaliteit: maatschappelijke kosten van delicten, jeugdgroepen en fraude', *DD* 2017, p. 369–375.
Westerweel 2021
J. Westerweel, *Lokale democratische innovatie: een juridische analyse* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer.
Weyers en Hertogh 2007
H. Weyers en M. Hertogh, *Legitimiteit betwist. Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2007.
Van Wingerden 2011
S. van Wingerden, 'Minimumstraffen en de dovemansoren van de wetgever', *Proces. Tijdschrift voor strafrechtspleging* 2011, afl. 6, p. 322–333.

Winkels 2019
J. Winkels, 'Het verbod op publieke verwijzingen naar schuld vereist een fundamentele verandering in het persbeleid van het Openbaar Ministerie', *NJB Blog* 2019.
Witteveen 2001
W.J. Witteveen, 'Openbaarheid als voorwaarde voor legaliteit', in: A. Ellian en A.I. Koopmans (red.), *Media & strafrecht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 77–106.
Van der Wolf 2012
M.J.F. van der Wolf, *TBS. veroordeeld tot voorordeel. Een visie na analyse van historische fundamenten van recente knelpunten, het systeem en buitenlandse alternatieven* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf legal publishers 2012.
WRR 2012
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Den Haag/ Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.
Yankelovich 1991
D. Yankelovich, *Coming to public judgement. Making democracy work in a complex world*, Syracuse, New York: Syracuse University Press 1991.
Young 2008
W. Young, 'Sentencing reform in New Zealand: a proposal to establish a sentencing council', in: A. Freiberg en K. Gelb (red.), *Penal populism, sentencing councils and sentencing policy*, Oxon: Routledge 2008, p. 179–190.
Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017
D. Zaitch, D. Mortelmans en T. Decorte, 'Etnografie en participerende observatie', in: T. Decorte en D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/ Den Haag: Acco 2017, p. 256–319.
Zaller 2005
J.R. Zaller, *The nature and origins of mass opinion*, New York: Cambridge University Press 2005.
Zimring, Hawkins en Kamin 2001
F.E. Zimring, G. Hawkins en S. Kamin, *Punishment and democracy. Three strikes and you're out in California*, Oxford/ New York: Oxford University Press 2001.
Van Zwieten, De Vroome en Van den Bossche 2017
M. van Zwieten, E. de Vroome en S. van den Bossche, *Monitor veilige publieke taak*, Leiden: TNO 2017.

# 13 Bijlagen

### *13.8.1 Logboek*

| Nr | Nr | Duur | Activiteit | Nr | Nr. | Duur | Activiteit |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 27 | 1:30 | Kennismaken parket 1 | 34 | 139 | 2:50 | Parket 2 – zitting |
| 2 | 48 | 1:30 | Kannismaken parket 2 | 35 | 140 | 1:20 | Parket 3 |
| 3 | 51 | 1:00 | Kennismaken parket 3 | 36 | 141 | 1:00 | Parket 1 |
| 4 | 53 | 2:00 | Bewonersbijeenkomst | 37 | 145 | 0:35 | Parket 2 |
| 5 | 55 | 0:45 | GEsprek parketleiding parket 1 | 38 | 146 | 6:00 | Parket 1 – zitting |
| 6 | 60 | 1:15 | Parket 1 | 39 | 150 | 1:45 | Parket 2 |
| 7 | 65 | 1:15 | Parket 1 | 40 | 151 | 2:00 | Parket 3 |
| 8 | 67 | 1:45 | Parket 2 | 41 | 153 | 1:00 | Parket 1 |
| 9 | 69 | 8:00 | Parket 1 | 42 | 156 | 1:10 | Parket 2 |
| 10 | 76 | 0:45 | Parket 2 – zitting | 43 | 158 | 7:35 | Parket 1 – zitting |
| 11 | 78 | 1:30 | Parket 2 – zitting | 44 | 160 | 2:30 | Parket 1 – zitting |
| 12 | 80 | 1:45 | Overleg PMO | 45 | 162 | 1:45 | Parket 2 – zitting |
| 13 | 81 | 1:00 | Parket 1 | 46 | 163 | 2:25 | Parket 3 |
| 14 | 83 | 3:30 | Parket 1 – zitting | 47 | 165 | 1:45 | Parket 1 |
| 15 | 86 | 1:20 | Parket 1 | 48 | 167 | 7:00 | PaG |
| 16 | 91 | 1:05 | Parket 2 | 49 | 170 | 3:30 | Parket 2 – zitting |
| 17 | 93 | 2:15 | Parket 2 – zitting | 50 | 171 | 1:30 | Parket 1 |
| 18 | 94 | 2:30 | Parket 1 | 51 | 174 | 1:15 | Parket 2 |
| 19 | 99 | 0:30 | Parket 1 | 52 | 175 | 1:15 | Parket 1 |
| 20 | 100 | 2:00 | Parket 3 – zitting | 53 | 177 | 1:20 | Parket 2 |
| 21 | 101 | 1:20 | Parket 2 | 54 | 178 | 1:00 | Parket 1 |
| 22 | 104 | 0:55 | Parket 2 – zitting | 55 | 180 | 0:50 | Parket 2 |
| 23 | 105 | 1:30 | Parket 1 | 56 | 181 | 3:30 | Parket 1 |
| 24 | 109 | 0:50 | Parket 2 | 57 | 185 | 2:00 | Parket 1 |
| 25 | 113 | 1:25 | Overleg PMO | 58 | 188 | 3:30 | Parket 2 – zitting |
| 26 | 116 | 0:55 | Parket 2 | 59 | 190 | 0:45 | Parket 1 |
| 27 | 118 | 1:30 | Overleg PMO | 60 | 191 | 0:45 | Parket 2 |
| 28 | 119 | 2:55 | Parket 2 | 61 | 196 | 1:00 | PaG |
| 29 | 122 | 1:45 | Parket 1 | 62 | 199 | 3:15 | PaG |
| 30 | 123 | 1:00 | Parket 2 | 63 | 202 | 1:20 | Parket 2 |
| 31 | 125 | 1:15 | Parket 3 | 64 | 203 | 1:00 | Parket 1 |
| 32 | 130 | 1:00 | Parket 2 | 65 | 206 | 2:40 | Parket – zitting |
| 33 | 136 | 1:20 | Parket 1 | | | | |

### *13.8.2 Codeboek Atlas-TI*

*Interne actoren*
1.1: Perscluster
1.3: Social Media Team

*Regievoering*
2.1: Interne regievoering 1: op parket
2.2 Interne regievoering 2: PaG

*Externe actoren*
3.1: Politie
3.2: Bestuur
3.3: Driehoek
3.4: Rechtspraak
3.5: Protocol Maatschappelijke Onrust
3.6: Slachtofferadvocaat
3.7: Advocaat verdachte
3.8: Reclassering

*Journalisten*
4.1: Type journalist 1: regionaal
4.2: Type journalist 2: landelijk
4.3: Type journalist 3: obscuur

*Ontstaan van mediaberichtgeving*
4.4: hoe persberichtgeving ontstaat 1: de regel
4.5: hoe persberichtgeving ontstaat 2: media doen zelf onderzoek
4.6: Hoe persberichtgeving ontstaat 3: het Om zoekt het zelf op door persbericht of tweet
4.7: hoe persberichtgeving ontstaat 4: het OM zoekt het zelf op door journalisten actief te benaderen

*Beeldbepalende kenmerken*
5.1: Vertrouwensrelatie
5.2: Opzoeken grens
5.3: Framing/ verhalende berichten
5.5: Oriëntatie op aantallen
5.6: ratio: alles wat op de zitting gebeurt is openbaar
5.7: Reputatielogica
5.8: Nadruk vooronderzoek/ primeurzucht journalisten

*Afremmen/bevorderen mediaberichtgeving*
6.1 Gas1: 'Leuk verhaal'
6.1 Gas2: overig
6.1: Gas3: instrumenteel (opsporingsdoel)
6.1: Gas4: instrumenteel (generaal preventief)
6.1: Gas6: demonstratie (optreden OM/ misstand)
6.2: Rem1: Onrust

6.2: Rem2: Overig
6.2: Rem3: Lange duur
6.2: Rem4: Reputatieschade (niet door vertraging)
6.2: Rem5: slachtofferbelangen
6.2: Rem6: onderzoeksbelang
6.3: Maatwerk 1: Brandsma
6.3: Maatwerk 2: Geen rem/gas door interne omstandigheid
6.3: Maatwerk 3: Overig

*Beoordelingskader*
7.1: Normatieve/ positiefrechtelijke dimensie
7.2: Typen publiek
7.4: Vertrouwen/ wantrouwen
7.5: Langetermijneffecten

*Methodologische reclectie*
X: (Reflectie op) methodologie

*Overige codes (niet gegroepeerd)*
Y01: Social media (niet zijnde SMT)
Y02: Persconferenties
Y03: Lekken
Y04: Misdaadcollege
Y05: Mediadag (PaG)
Y06: (sfeer van) gemaakte fouten
Y07: Veilige Publieke Taak
Y08: Supersnelrecht
Y09: Uitstapjes naar/ vermenging opsporingsberichtgeving
Y10: Commissie Fokkens
Y11: Etnische dimensie
Y12: Politieke dimensie
Y13: Bekende Nederlander
Y14: Ernstige bezwaren (door media-aandacht)
Y15: 'Beperkingen'
Y16: Talkshow
Y17: corrigeren fouten journalisten
Y18: dynamiek publieke arena
Y19: invloed pers op strafvorderlijke beslissingen
Y20: embedded journalistiek
Y21: politiegeweld
Y22: Terrorisme
Y23: Achtergrondartikel/ -reportage
Y24: 'trial by media'
Y25: beperkte capaciteit journalistiek
Y26: (Bij)effecten digitale verstrekking
*Z1-Z38 (ivm anonimisering niet opgenomen)*

### *13.8.3 Topiclijst focusgroepen*

1 Journalistiek
- *Vijf eigenschappen goede journalist*
- *Belangrijk op goede voet te staan?*
- *In hoeverre serviceverleners?*
- *Wie is afhankelijk van wie?*
- *Willen journalisten persberichten? Willen journalisten een-op-een-info?*
- *Objectiviteit journalisten?*

2A. Chronologie
- *Is er een moment waarop het OM bij uitstek naar buiten treedt? Voorkeursmoment?*
- *Verschillende fasen doorlopen*
- *Wat is procesinfo? 'lekken, schatting? Fishing expeditions / beperkingen / corrigeren onjuiste berichtgeving*
- *Veranderingen: zijn journalisten er steeds eerder bij?*

2B. Inhoudelijk
- *Vrij zaken uit te kiezen?*
- *Vrij kiezen toon?*
- *Verandering: vrijer/ minder vrij dan vroeger?*

3A. Wat is een goede persvoorlichter?
- *Welke eigenschappen nodig?*
- *Bepalen wat in de pers komt?*
- *(en wat niet)*

3B. Wat is goed/ wat slecht voor reputatie OM?
- *Wat voor situaties meest afbreuk?*
- *Hoe is dit van belang in werkzaamheden?*

4. Grenzen aan voorlichting.
- *Laatste tijd veel over te doen*
- *wat mag niet gezegd over vde?*
- *Inh/ toon/ schuld / moment*

5. Relatie andere spelers
- *politie: altijd aan zelfde kant touw?*
- *'defensieve' / sociale media / gezag*
- *Wat zijn evt. moeilijkheden?*
- *Rechtspraak/ bestuur/ druk/*

6. Rondvraag

### *13.9.1 Topiclijst interviews*

*Toelichting:*
- Type interviews: semi-gestructureerd;
- Duur: in uitnodigingen vraag ik om een interview van max 1 uur;
- Onderstaande vragen zijn niet uitputtend/ volledig; het gaat om een topiclijst (hoewel wel als vragen geformuleerd). De bedoeling van de interviews is dat steeds op de gegeven antwoorden wordt doorgevraagd;
- Er zijn vier categorieën van respondenten:
  (1) respondenten die betrokken zijn geweest bij de uitvoering van burgerfora;
  (2) respondenten die op de achtergrond betrokken zijn geweest bij de organisatie;
  (3) externen die als voorzitter zijn gevraagd (bijv. journalisten);
  (4) leden van de LCS.
  In sommige gevallen is sprake van overlap, zo zijn er respondenten die zowel lid waren van de LCS als aanwezig waren bij burgerfora;
- Aan alle respondenten worden, op de externen (3) na, 'algemene vragen' gesteld, die het doel hebben om de respondent in algemene zin te laten reflecteren op burgerraadpleging;
- Voor elk van de categorieën is (daarnaast) een set vragen opgesteld die specifiek zijn voor hun rol. Met deze vragen wordt beoogd herinneringen aan de burgerfora/LCS op te halen en zo – waar mogelijk – het verleden te reconstrueren.

1. *Doornemen vooraf aan interview:*
   (1) Verzoek interview te mogen opnemen. Reden: niet te hoeven meeschrijven. In dat verband: toelichting op vertrouwelijkheid, in uiteindelijke publicatie worden geen namen genoemd en is niks herleidbaar tot personen.
   (2) Toelichting onderzoek: de achtergrond van dit onderzoek is de signalering dat de praktijk lijkt te zoeken naar hoe ze zich tot de publieke opinie moet verhouden. Het doel van dit onderzoek is om aan de gedachtevorming bij te dragen. Aan dit onderzoek is toestemming verleend door het College van Procureurs-Generaal.
   (3) Opzet interview: Eerst wil ik u enkele algemene vragen stellen over burgerraadpleging mbt straftoemeting, daarna enkele vragen toegespitst op de rol die u hierbij in het verleden gespeeld hebt en uw mogelijke herinneringen daaraan. [dwz: ofwel over rol binnen LCS, ofwel herinneringen aan burgerfora waarbij aanwezig geweest].

2. *Algemene vragen:*
   *(1) Wat is, wat u betreft, de reden waarom het OM burgerraadplegingen houdt? En wat zijn, denkt u, de belangrijkste redenen dat het OM dit doet?*
   *(2) Kunt u enkele – potentiële – voor- en nadelen noemen van burgerraadplegingen?*

(3) *Hoe zou u, bijvoorbeeld in steekwoorden, omschrijven hoe burgers in het algemeen over straffen denken?*
(4) *Werd/ wordt de mening van burgers teveel/ te weinig/ precies goed meegenomen in de strafrechtspraktijk?*
(5) *Zou het OM meer/ minder naar burgers moeten luisteren? Op beleidsniveau/ zaaksniveau?*
(6) *Zou de ZM meer/ minder naar burgers moeten luisteren? Op beleidsniveau/ zaaksniveau? Zou de ZM (ook) burgerraadplegingen moeten organiseren?*

3. *Vragen respondent categorie 1:*
(1) *Kunt u, bijvoorbeeld in steekwoorden, aangeven wat u van de burgerfora het meest is bijgebleven?*
(2) *Voor wie worden/ werden burgerfora georganiseerd?*
(3) *Kunt u zeggen wat – naar uw indruk – het doel was van burgerfora? dienen burgerfora primair voor burgerconsultatie, -participatie of iets anders?*
(4) *Kunt u zeggen welke (vijf) factoren het meest van belang zijn voor het organiseren van een 'goed' burgerforum?*
(5) *Terugkijkend, wat beschouwt u als meest en wat als minst geslaagd van de burgerfora waar u bij betrokken bent geweest?*
(6) *Wat denkt u dat het effect is van de burgerfora op de beeldvorming over het OM? En wat denkt u dat het OM met burgerfora in potentie zou kunnen bereiken?*
(7) *Weet u of er, in de media of elders, over deze burgerfora is bericht? Was/ waren er journalisten bij aanwezig, weet u waarom wel/ niet?*
(8) *Vindt u dat de burgerfora voldoende onder de aandacht zijn gebracht?*
(9) *Heeft u na afloop van de burgerfora informatie gekregen over wat met de resultaten is gedaan/ bent u daarbij betrokken geweest?*
(10) *U bent betrokken geweest bij het burgerforum over […] te […]. Kunt u aangeven wat hiervan in uw beleving de betekenis is geweest?*
(11) *Kunt u zich iets herinneren van hoe de avond is geadministreerd? Waarom ging dat op die manier?*
(12) *Nadien is de Aanwijzing […] gewijzigd. Op welke wijze denkt u dat rekening is gehouden met de uitkomsten van uw burgerforum?*
(13) *Kunt u me enkele voorbeelden geven van aanpassingen in aanwijzingen die zijn te herleiden tot het verhandelde op een burgerforum/ uitkomsten van OM-enquêtes?*
(14) *Welke uitkomsten van uw burgerforum beschouwde u als meest verrassend?*
(15) *Vindt u het jammer dat de burgerfora tegenwoordig niet meer bestaan?*

4. *Vragen respondent categorie 2:*
(1) *Wat was uw rol bij het organiseren van burgerfora?*
(2) *Voor wie worden/ werden burgerfora georganiseerd?*
(3) *Kunt u zeggen wat – naar uw indruk – het doel was van burgerfora?*

(4) *Dienen burgerfora primair voor burgerconsultatie, -participatie of iets anders?*
(5) *Kunt u zeggen welke (vijf) factoren het meest van belang zijn voor het organiseren van een 'goed' burgerforum?*
(6) *Terugkijkend, wat beschouwt u als meest en wat als minst geslaagd van de burgerfora waar u bij betrokken bent geweest?*
(7) *Wat denkt u dat het effect is van de burgerfora op de beeldvorming over het OM? En wat denkt u dat het OM met burgerfora in potentie zou kunnen bereiken?*
(8) *Weet u of er, in de media of elders, over deze burgerfora is bericht? Was/ waren er journalisten bij aanwezig, weet u waarom wel/ niet?*
(9) *Vindt u dat de burgerfora voldoende onder de aandacht zijn gebracht?*
(10) *Heeft u na afloop van de burgerfora informatie gekregen over wat met de resultaten is gedaan/ bent u daarbij betrokken geweest?*
(11) *Kunt u zich iets herinneren van hoe de avonden werden geadministreerd? Waarom ging dat op die manier?*
(12) *Op welke manier werden de verschillende burgerfora en internetenquêtes samengevoegd/ op welke manier werd tot een geaggregeerd verslag gekomen?*
(13) *Als ik naar de notulen van de verschillende burgerfora/ uitkomsten van OM-enquêtes kijk, lijkt het me niet mee vallen om te bepalen hoe dit moet worden omgezet naar een (concrete aanpassing in een) Aanwijzing. Kunt u me vertellen hoe dit in zijn werk gaat?*
(14) *Kunt u zich herinneren welke uitkomsten van burgerraadpleging u het meest verrassend vond?*
(15) *Kunt u me enkele voorbeelden geven van aanpassingen in aanwijzingen die zijn te herleiden tot het verhandelde op een burgerforum/ uitkomsten van OM-enquêtes?*
(16) *Vindt u het jammer dat de burgerfora tegenwoordig niet meer bestaan?*

5. *Vragen respondent categorie 3:*
(1) *Kunt u zich herinneren op welke manier u bij de burgerfora betrokken bent geraakt?*
(2) *Wat was uw rol op de avond(en) zelf?*
(3) *Waarom – denkt u – dat het OM u hiervoor heeft benaderd?*
(4) *Hoe kijkt u op de avond(en) terug? Kunt u, bijvoorbeeld in steekwoorden, aangeven wat u van de burgerfora het meest is bijgebleven? Vielen u bepaalde zaken op aan aanwezige OM'ers?*
(5) *Kunt u zeggen wat – naar uw indruk – het doel was van burgerfora?*
(6) *Heeft u nadien nog met het OM contact gehad over de burgerfora?*
(7) *Weet u of er, in de media of elders, over deze burgerfora is bericht? Was/ waren er journalisten bij aanwezig, weet u waarom wel/ niet?*
(8) *Heeft u na afloop van de burgerfora informatie gekregen over wat met de resultaten is gedaan?*
(9) *Welke uitkomsten van uw burgerforum beschouwde u als meest verrassend?*

4. *Vragen respondent categorie 4:*
   (1) *In welk jaar werd u lid van de LCS? En in welk jaar zwaaide u af?*
   (2) *Voor leden vanaf het begin: kunt u zich herinneren met welk doel de LCS aan de slag ging, wie daarin de belangrijkste initiatiefnemers waren, enz?*
   (3) *Voor leden van later: wat waren de voornaamste bezigheden van de LCS bij uw aantreden?*
   (4) *Wat zou u noemen als belangrijkste doelen van de LCS? Is hier in de loop van uw lidmaatschap – naar uw indruk – verandering in gekomen?*
   (5) *Wat is – wat u betreft – het belangrijkste dat de LCS tijdens uw lidmaatschap heeft bereikt?*
   (6) *Kunt u omschrijven op welke manier een Aanwijzing strafvordering tot stand komt?*
   (7) *Wie neemt normaal gesproken het initiatief tot het opstellen van een nieuwe/ aangepaste Aanwijzing?*
   (8) *Van welke kanten/ door welke actoren wordt/ werd er bij het opstellen van zo'n Aanwijzing invloed uitgeoefend?*
   (9) *Het is altijd moeilijk te bepalen wat het afzonderlijke gewicht is van verschillende informatiebronnen, wanneer er bij het opstellen van een Aanwijzing meerdere worden geraadpleegd. Kunt u in de hiervoor genoemde bronnen van invloed een rangorde aanbrengen/ percentages schatten welke de meeste invloed hadden?*
   (10) *Als ik naar de notulen van de verschillende burgerfora / uitkomsten van OM-enquêtes kijk, lijkt het me niet mee vallen om te bepalen hoe dit moet worden omgezet naar een (concrete aanpassing in een) Aanwijzing. Kunt u me vertellen hoe dit in zijn werk gaat?*
   (11) *Kunt u zich herinneren welke uitkomsten van burgerraadpleging u het meest verrassend vond?*
   (12) *Kunt u me enkele voorbeelden geven van aanpassingen in aanwijzingen die zijn te herleiden tot het verhandelde op een burgerforum/ uitkomsten van OM-enquêtes?*
   (13) *Vindt u het jammer dat de burgerfora tegenwoordig niet meer bestaan?*

### *13.9.2 Overzicht van aangehaalde niet-gepubliceerde literatuur*

Beunders, H.J.G.., De Wolff, L.J. 'Het rechtsgevoel van het maatschapelijk middenveld. Een onderzoek naar opvattingen binnen het maatschappelijk middenveld over oplichting en dierenmishandeling.' dd. augustus 2011 (62 pp.).
Beunders, H.J.G.., De Wolff, L.J. 'Het rechtsgevoel van het maatschapelijk middenveld. Een onderzoek naar opvattingen binnen het maatschappelijk middenveld over de juiste strafmaat en modaliteit in geval van verkrachting, alsmede in geval van vermoden wapenbezit.' dd. november 2011 (55 pp.).
Bullock, T., Ravoo, G., Vermeulen, A., Walraven, J. 'Adviesrapport burgerfora.' dd. 10 juni 2010 (54 pp.)
Lünnemann, K., Ter Woerds, S. (m.m.v. De Meere, F., Moll, M.). 'Het raadplegen van burgers. Op zoek naar een kader voor burgerraadpleging door het Openbaar Ministerie. Notitie deelonderzoek 2.' dd. 6 juni 2008 (21 pp.).
Ullah, K. 'Misdaadpraat. Jongerenpanel.' dd. juni 2012 (19 pp.).
Van der Valk, P. 'Voorlopige samenvatting van de ervaringen van de burgerfora.' dd. 10 mei 2010 (3 pp.).

### *13.9.3 Voorbeeld van wervingstekst burgerforum*

**PRAAT MEE: WELKE STRAF IS PASSEND VOOR STRAATROOF?**

14 mei 2013 – Arrondissementsparket Noord-Holland

Stel, u wordt op straat beroofd van uw smartphone. U krijgt ook nog een klap en valt. Welke straf verdient de dader? Praat hierover op 2 juli 2013 mee tijdens een burgerforum bij het Openbaar Ministerie (OM) Noord-Holland.

**Het doel van het burgerforum**
Het OM brengt dagelijks verdachten van een misdrijf voor de rechter en formuleert daarvoor een strafeis. Maar wat vindt de samenleving eigenlijk van de hoogte van deze strafeisen? Vindt u de strafeisen te mild, te hoog of moet er op andere wijze bestraft worden?
Het OM nodigt u uit voor het burgerforum om onder leiding van een officier van justitie te discussiëren over wat een passende strafeis is in een aantal fictieve zaken. Hierbij is onder meer een officier van justitie aanwezig.

**Meld je aan!**
Op 2 juli 2013 vindt het burgerforum plaats in Haarlem. Bent u geïnteresseerd in strafrecht en wilt u graag meedenken met het OM? U kunt zich hier opgeven. Opgeven kan **tot 10 juni 2013.**

Uit de aanmeldingen wordt een selectie gemaakt om een zo gevarieerd mogelijke samenstelling van het burgerpanel te krijgen. Een precieze datum wordt zo snel mogelijk bekendgemaakt. Het burgerforum zal in de avonduren plaatsvinden.

In de afgelopen jaren zijn in diverse arrondissementen burgerfora gehouden. Zo zijn in 2010 in Noord-Holland (Alkmaar) burgerfora gehouden over openlijk geweld en bedreiging. Deze waren mede aanleiding om de strafeisen in dergelijke zaken te verhogen.

### *13.9.4 Voorbeeldcasus burgerfora*

*Casus burgerfora voorjaar 2013 (relatief kort)*
Een 25-jarige man loopt op klaarlichte dag bellend met zijn smartphone op straat. Hij wordt van achteren benaderd door de verdachte. De verdachte trekt de smartphone uit zijn handen en gaat ervandoor.

1) De diefstal vindt plaats om 22:00 uur 's avonds als het helemaal donker is en er weinig mensen meer op straat zijn.
2) Het slachtoffer slaat de dader tijdens de diefstal hard op zijn gezicht. De dader houdt hier een blauw oog aan over.
3) De 25-jarige man wordt overvallen terwijl hij stomdronken over straat waggelt.

*Casus burgerfora voorjaar 2010 (relatief lang)*[1]

*Casus Openlijke geweld*
Mark heeft op zaterdag 30 juni in café "De Haven" in Hoorn ruzie gekregen met Jan. Jan heeft de vriendin van Mark beledigd en geroepen "dat hij nooit met zo'n sloerie zou gaan". Mark is toen direct op Jan afgelopen en heeft geëist dat Jan zijn woorden terug zou nemen. Jan had hier geen zin in. "Ze is toch een sloerie!" riep hij en duwde Mark van zich af. Jan werd vervolgens door zijn vrienden mee genomen om escalatie tussen die twee te voorkomen. De vrienden van Mark; Jim, Cas en Simon, zagen de ruzie gebeuren. "Dat moet je niet pikken joh" zei Cas tegen Mark. "We moeten hem een lesje leren" voegde Simon daar nog aan toe. Een van hen wist nog dat Jan op woensdagavond altijd trainde bij voetbalvereniging VV Hoorn. Ze spreken af om woensdag bij Jan, na afloop van zijn training, nog eens verhaal te gaan halen.

Op woensdag 3 juli staan Mark, Jim, Cas en Simon op het parkeerterrein bij VV Hoorn op Jan te wachten. "Hij moet zijn woorden terug nemen" zegt Mark "anders sla ik hem helemaal ik elkaar".

Als even later de training is afgelopen, komt Jan het parkeerterrein opgelopen. Hij wil net zijn fiets pakken, als hij de mannen ziet staan. "Foute boel" denk hij, en stapt snel op zijn fiets. Als hij weg wil fietsen, hoort hij ineens een hoop geschreeuw en voelt hij dat hij van zijn fiets wordt getrokken. Wat er precies tegen hem gezegd wordt, kan hij zich niet meer herinneren, maar voor hij het weet krijgt hij een stomp tegen zijn achterhoofd. Hij wankelt en voelt nog een stevige stomp tegen zijn schouder. Dan beland hij op de grond en voelt dat er flink tegen hem geschopt wordt. Even plotseling als het begonnen is, houd het geweld ook weer op. Hij ziet nog net dat Jim, Mark, Cas en Simon wegrennen. Dan hoort hij een stem roepen "bel 112, bel 112" en ziet hij gezicht van een van zijn clubgenoten boven zijn hoofd. "Rustig maar" zegt deze "de ambulance is onderweg".

1 Casus is afkomstig uit burgerforum Alkmaar. Op burgerfora in andere arrondissementen zijn de plaatsnamen gewijzigd naar plaatsen in de regio.

*De dagvaarding*
Alle verdachten, Jim, Mark, Cas en Simon, worden vervolgd wegens openlijk geweld.

De tenlastelegging voor alle vier luidt: Dat hij op of omstreeks 3 juli 2009 te gemeente Hoorn met een ander of anderen, op of aan een parkeerterrein gelegen aan het voetbalveld VV Hoorn, in elk geval op of aan de openbare weg, openlijk en in vereniging geweld heeft gepleegd tegen Jan welk geweld bestond uit het vastpakken en het van de fiets trekken en/of het een of meermalen (met de vuisten) slaan op/tegen het achterhoofd of de schouder, althans het lichaam, van die Jan en/of het schoppen tegen de benen en/of het hoofd, althans het lichaam van die Jan.

*Requisitoir tot de eis*
"Deze zaak heeft als voorgeschiedenis een ruzie in het café op 30 juni 2009. Na de ruzie spraken Mark, Jim, Cas en Simon af Jan een 'lesje te leren'. Dit gebeurde op een later moment, namelijk op 3 juli 2009 op het parkeerterrein van VV Hoorn.

De bewijsmiddelen in het dossier (de aangifte door slachtoffer Jan, de verklaring van verdachte Simon, de verklaringen van de overige drie verdachten over de aanloop van de zaak en de camerabeelden) hebben mij doen komen tot mijn eis. Verdachte Simon heeft verklaard dat Mark aan de fiets van het slachtoffer Jan is gaan hangen en waardoor werd verhinderd dat Jan wegging. Simon probeert hiermee zijn rol te verkleinen.

Ik hecht er aan te melden dat het hier gaat om een stevig strafbaar feit. Mishandeling in een openbare ruimte noemen we openlijk geweld. Het slachtoffer is wel bewust opgezocht, toen hij probeerde te vluchten werd dit verhinderd, waarna hij in elkaar is geslagen. Buitenstaanders hebben het slachtoffer opgevangen en de ambulance gebeld. De rust in de openbare ruimte werd door deze zaak aangetast.

Alles ik dit alles overzie kom ik tot de volgende eis…..".

Op dit moment werd de zitting bevroren.

### 13.9.5 *Voorbeeld van notitiewijze burgerfora type B, uit burgerforum voorjaar 2010 Almelo*

| **Gevangenisstraf ronde 1** | | | |
|---|---|---|---|
| **Cas (recidive van feit gepleegd toen hij < 18 was)** | **Mark (vorige jaar nog veroordeeld)** | **Simon (4 jaar geleden veroordeeld)** | **Jim (first offender)** |
| 2 weken | 4 maanden onvoorwaardelijk + agressietraining | 2 jaar en cursus | 1 maand voorwaardelijk (minder dan de rest is ook niet eerder veroordeeld) |
| 2 weken | 4,5 jaar, volgende keer TBS | 4 maanden en agressietraining | 1 maand onvoorwaardelijk proeftijd 2 jaar |
| 2 maanden voorwaardelijk | 2 maanden waarvan 1 maand voorwaardelijk (recidive) | 4,5 jaar | 1 maand onvoorwaardelijk met proeftijd van2 jaar (1e keer) |
| 4,5 jaar | 2 maanden + cursus | 2 maanden waarvan 1 maand voorwaardelijk (recidive) | 6 maanden onvoorwaardelijk |
| 4 maanden onvoorwaardelijk + agressietraining | 4 maanden onvoorwaardelijk en een proeftijd van 2 jaar + agressietraining (2e keer) | 2 maanden + cursus | 2 weken voorwaardelijk |
| 2 maanden waarvan 1 maand voorwaardelijk (recidive) | 2 weken + schade-vergoeding aan SO | 4 maanden onvoorwaardelijk en een proeftijd van 2 jr. + agressietraining (is de 2e keer) | 1 maand |
| 2 maanden + cursus | 4 maanden + 150 euro boete | 4 weken (aanstichter) | 1500 euro boete + 4 maanden voorwaardelijk proeftijd van 3 jaar |
| 2 weken | 2 weken (had al voorwaardelijk gehad) | 4 maanden + 150 euro boete | 14 dagen voorwaar-delijk proeftijd 1 jaar |
| 2 weken | Ook agressie-regulatietraining | 2 weken | Taakstraf en 1 jaar gevangenisstraf |
| 1 maand + 150 euro boete | 1 jaar + cursus sociale vaardigheden + schade vergoeden | 1 maand onvoorwaardelijk en 1 maand voorwaardelijk en geldboete 500 euro | 2 maanden + cursus |
| 1 maand onvoorwaardelijk 1 maand voorwaardelijk geldboete 500 euro | 1 maand onvoorwaardelijk + voorwaardelijk 2 weken en 1 maand voorwaardelijk + geldboete 500 euro | 2 jaar + vergoeden schade (met opzet, niet voor het eerst) | |
| 2 jaar (met opzet, niet voor het eerst) | 4 maanden onvoorwaardelijk + proeftijd van 2 jr. + agressietraining (2e keer geweldspleging en kort geleden) | 4 maanden onvoorwaardelijk met proeftijd van 2 jaar en agressietraining (2e keer gewelds-pleging) | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 7 dagen | 2 weken | 7 dagen | |
| 8 maanden | 2 weken + 2 weken voorwaardelijk tenuitvoerleggen | 2 weken | |
| 2 weken | 10 maanden | 2 weken en cursus | |
| 6 maanden | 2 weken | 4 weken voorwaardelijk (is eerder veroordeeld, jet anderen op) | |
| 4 maanden | 2 weken (hij is recentelijk veroordeeld) | 4 weken | |
| 1 week + 1 week Voorwaardelijk ¼ v.d. schade vergoeden | 2 jaar + cursus | 6 maanden | |
| 1 week voorwaardelijk | 2 weken + cursus | 4 maanden waarvan 2 voorwaardelijk proeftijd van 3 jaar | |
| 2 jaar + cursus | 6 maanden | Cursus conflict-hantering 2 weken onvoorwaardelijk 2 weken voorwaardelijk + ¼ v.d. schade vergoeden | |
| 4 maanden onvoorwaardelijk + proeftijd van 2 jr. + agressietraining (2e keer geweldspleging) | 2 maanden voorwaardelijk | 2 maanden voorwaardelijk (is eerder veroordeeld) | |
| | 4 maanden waarvan 2 voorwaardelijk proeftijd van 3 jaar. | 2 weken waarvan 1 week voorwaardelijk proeftijd 2 jaar | |
| | 2 weken voorwaardelijk + 2 weken onvoorwaardelijk + ¼ v.d. schade vergoeden | 8 maanden onvoorwaardelijk | |
| | 2 weken waarvan 1 week voorwaardelijk met proeftijd van 2 jr. | 6 weken | |
| | 2 weken + 150 euro boete | 6 weken | |
| | 4 weken | | |
| | 4 weken (ook i.v.m. eerdere voorwaardelijke veroordeling) | | |

| **Geldboete ronde 1** | | | |
|---|---|---|---|
| **Cas** | **Mark** | **Simon** | **Jim** |
| Taakstraf en geldboete 500 euro | | | 1 maand voorwaardelijk + geldboete van 150 euro |
| | | | 150 euro |
| | | | 150 euro |

### 13.9.6 *Voorbeeld van notitiewijze burgerfora type C, uit burgerforum voorjaar 2011 Leeuwarden*

| **Basiscase** | |
|---|---|
| **Geldboete (aantal)** | 17 |
| **Laagste (euro)** | € 0,–– |
| **Hoogste (euro)** | € 15.440,–– |
| | |
| **Taakstraf (aantal)** | 6 |
| **Laagste (duur)** | 180 uur |
| **Hoogste (duur)** | 250 uur |
| | |
| **Celstraf (aantal)** | 7 |
| **Laagste (duur)** | 3 maanden |
| **Hoogste (duur)** | 1 jaar |
| | |
| **Combinaties (aantal)** | |
| **Combinaties (aantal/duur)** | |
| | |
| **Overig** | |

### *13.9.7 Voorbeeld van notitiewijze burgerfora type D (alleen toevoeging ten opzichte van C weergegeven), uit burgerfora voorjaar 2012 (samenvattend verslag)*

*Variatie 1: 's nachts*

| | **Utrecht** | **Amsterdam** | **Den Haag** | **Leeuwarden**[2] | | **Bandbreedte per straf** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Hoger** | | | 4 | 6 | | |
| **Lager** | | | - | | | |
| **Zelfde** | Meesten | | 12 | 21 | | |

*Variatie 2: bewoners waren thuis*

| | **Utrecht** | **Amsterdam** | **Den Haag** | **Leeuwarden** | | **Bandbreedte per straf** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Hoger** | Meesten | | 11 | 20 | | |
| **Lager** | | | 0 | | | |
| **Zelfde** | | | 2 | 7 | | |

*Variatie 3: meerdere daders*

| | **Utrecht** | **Amsterdam** | **Den Haag** | **Leeuwarden** | | **Bandbreedte per straf** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Hoger** | | | 5 | 19 | | |
| **Lager** | | | 0 | | | |
| **Zelfde** | Meesten | | 9 | 7 (en 1 weet het niet) | | |

*Variatie 4: woning is overhoop gehaald*

| | **Utrecht** | **Amsterdam** | **Den Haag** | **Leeuwarden** | | **Bandbreedte per straf** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Hoger** | | | 5 | 23 | | |
| **Lager** | | | 0 | | | |
| **Zelfde** | | | 10 | 4 | | |

2 Waar 'Leeuwarden' staat, lijkt Arnhem te worden bedoeld.

### 13.9.8 *Voorbeeld van notitiewijze burgerfora type E (alleen toevoeging ten opzichte van D weergegeven), uit burgerforum najaar 2013 Haarlem*

*Ranken: verschillende soorten ontucht met minderjarigen*

Bij onderstaande vormen van ontucht gaat het telkens om een 13 jarig kind en een 30-jarige volwassene (als dader). Vindt u dat er een verschil is in ernst? Geef onderstaande situaties telkens een "rapportcijfer" (1 t/m 11), waarbij geldt: hoe hoger het cijfer, des te zwaarder vindt u dat de dader gestraft moet worden.

*Totaaloverzicht*

| Rapportcijfer | Man trekt jongen af | Man pijpt de jongen | Jongen moet de man pijpen | Jongen moet de man aftrekken | Man en meisje hebben geslachtsgemeenschap | Man neemt jongen van achteren | Vrouw en jongen hebben geslachtsgemeenschap | Jonge neemt man van achteren | Man tongzoent met meisje | Meisje wordt ertoe bewogen zichzelf naakt te laten zien voor de webcam | Meisje wordt ertoe bewogen zichzelf te vingeren voor de webcam |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1** | | | | | | | | | 2 | 8 | |
| **2** | 1 | | | | | | | | 4 | 1 | 4 |
| **3** | 3 | | | | | | 1 | | 4 | 2 | 5 |
| **4** | 3 | | | | | | 1 | 3 | | 1 | 2 |
| **5** | | 4 | | 2 | | | 1 | 2 | 1 | | |
| **6** | | 3 | | 3 | | 1 | | 1 | 1 | | 1 |
| **7** | 2 | 2 | 2 | 3 | | | 2 | 3 | | 2 | 2 |
| **8** | 5 | 3 | 3 | 4 | 2 | 1 | 3 | 1 | 6 | 3 | 2 |
| **9** | 3 | 3 | 6 | 3 | 1 | 1 | 6 | 3 | 1 | | |
| **10** | 1 | 1 | 3 | | 7 | 2 | 2 | 5 | | 1 | 2 |
| **11** | 2 | 4 | 6 | 5 | 10 | 15 | 4 | 2 | 1 | 2 | 2 |

### *13.9.9 Uitsnede 'open velden' in onderzoek naar het 'maatschappelijk middenveld', uitgevoerd door het OM*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 001 | bij anders al toegelicht | 002 | mishandeling is strafbaar | 003 | geld doet het meeste pijn |
| 004 | taakstraf uitdienen in dierenasyl, kinderboerderij of zorgboerderij | 005 | nee | 006 | De vraag is niet goed te beantwoorden, omdat hij te algemeen is, maar ik vind dierenmishandeling gewoon niet goed |
| 007 | ja | 008 | Je moet overtreders van de wet aanpakken op het aspect wat hun het meeste raakt. Als bij dierenmishandeling het doel was om te besparen op bedrijfsvoering is een geldboete op zijn plaats. Bij mishandeling uit baldadigheid past eerder een taakstraf, b.v. werk op een kinderboerderij of bij een dierenarts | 009 | Keihard aanpakken dan laten ze het voortaan wel uit het hoofd |
| 010 | Ik vind dat absoluut niet kunnen en ik vind dat deze mensen zelf ook maar een jaartje mogen brommen | 011 | Bij dierenmishandeling is er meestal meer aan de hand op psychiatrisch gebied. Daarom ook behandeling | 012 | Moeilijk aan te geven de kwesties kunnen zeer uiteenlopend zijn qua ernst |
| 013 | boete 50000/100000 en 6 maanden zitten rest van het leven voorwaardelijk – dan denken ze wel 2x na | 014 | hoogte van de strafmaat is afhankelijk van het aantal door de mishandeling getroffen dieren | 015 | werken bij een dierenambulance of asiel |
| 016 | Raak ze in hun portomonaie en opsluiting zodat ze voor de volgende keer ze twee keer nadenken | 017 | dier kan zich niet verweren | 018 | de soort straf en de hoogte van de boete of lengte van de (taak) straf hangt sterk af van de mate van mishandeling. Als iemand met opzet dieren doodt vind ik gevangenisstraf op zijn plaats, maar liever in combinatie met een taakstraf in bv. een asiel |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 19 | mens en dier zijn allemaal belangrijk | 020 | mishandeling 1 of 2 dagen – doden 5 dagen | 021 | d.m.v. een taakstraf komt men er dan ook niet zo makkelijk er mee weg |
| 022 | geen mening | 023 | de gevangenisstraf om toch een duidelijk statement te maken (ook naar het publiek toe) en de taakstraf om de verdachte sociaal bewuster te maken | 024 | Taakstraffen meteen afschaffem |
| 025 | dsada | 026 | strenger straffen is noodzakelijk anders leren ze het nooit | 027 | Een geldboete voelt de dader direct in zijn/ haar portemonnee |
| 028 | geld is voor veel mensen het belang-rijkste | 029 | Ik denk dat dergelijk daders pas echt gaan nadenken over hun handelen als ze een serieuze straf krijgen | 030 | kan niet hard genoeg gestraft worden |
| 031 | geen | 032 | geen medelij | 033 | Ze zouden met die mensen het zelfde moeten doen wat ze de dieren ook aan doen |
| 034 | Nee | 035 | Afhankelijk van de zwaarte van de mishandeling 20 tot 100 uur. Men moet wel weten dat men met iets levends bezig is | 036 | als een dier opzettelijk gedood wordt dan vind ik dat daar een zwaarder gevangenis-straf tegenover moet staan dan wanneer het gaat om mishandeling |
| 037 | is het zelfde als je een mens mishandeld | 038 | en het liefst bij een instantie die goed doet voor dieren (bijv. een asiel) | 039 | test |

### 13.9.10 Eerste casus verkrachting Burgerforum voorjaar 2011 Rotterdam

*Verkrachting in een hotel*

Tom, een 43-jarige man is voor zijn werk in een hotel. Hij zit er al een paar dagen, en mist vooral in de avond gezelschap. Meestal zit hij dan in de bar en drinkt wat.

Op een avond maakt hij kennis met een vrouw aan de bar. Elise blijkt ook in het hotel te zijn voor een conferentie. Ze praten een tijd, drinken samen een paar drankjes, en het is allemaal heel gezellig.

Om een uur of 11 zegt Elise dat ze naar bed gaat. Tom heeft inmiddels aan haar sleutel gezien dat ze in een kamer op de 6e verdieping zit. Tom zegt dat hij daar ook een kamer heeft, en "gelijk met haar meeloopt".

Aangekomen bij haar kamer, als ze net de deur heeft opengedaan, probeert hij haar te zoenen. Elise zegt hem dat hij weg moet gaan, maar ze wordt naar binnen geduwd. Ze roept nog 'nee', maar op de vloer van haar kamer wordt ze verkracht.

Zodra hij weg is waarschuwt ze de politie. Ze doet aangifte en vertelt de politie dat zij geen enkel signaal heeft afgegeven dat zij zijn [sic, LN] had in seks. Ook had zij geen alcohol gedronken die avond.

*Art 242 Wetboek van Strafrecht, Verkrachting*

Maximumstraf:

12 jaar gevangenisstraf

76.000 euro

240 uur werkstraf

Een combinatie van alle drie kan ook

Als sprake is van meer feiten kan de straf met een derde worden verhoogd

*Resultaten*

| **Basiscase** | |
|---|---|
| **Geldboete (aantal)** | 15 |
| **Laagste (euro)** | € 500,–– |
| **Hoogste (euro)** | € 76.000,–– (maximum) |
| | |
| **Taakstraf (aantal)** | 11 |
| **Laagste (duur)** | 80 uur |
| **Hoogste (duur)** | 240 uur (maximum) |
| | |
| **Celstraf (aantal)** | 24 |
| **Laagste (duur)** | 6 maanden |
| **Hoogste (duur)** | 12 jaar (maximum) |
| | |
| **Combinaties (aantal)** | 19 |
| **Combinaties (aantal/duur)** | |
| | |
| **Overig** | Opmerkingen:<br>– De burgers die voor een combinatie hebben gekozen, zijn tevens meegenomen bij de aantallen en hoogste en laagste duur/hoogste en laagste geldbedragen van de strafsoorten die apart zijn weergegeven.<br>– Alleen onvoorwaardelijke straffen zijn meegenomen in dit schema. |

### *13.9.11 Codeboek analyse interviews*

*Toelichting*
- Codes 1 tot en met 9 zijn voor aanvang van het coderen (na eerste lezing van de transcripten) ontworpen.
- Codes W, X en Y zijn later, tijdens het coderen, toegevoegd.

1. Waarom organiseerde het OM burgerfora?
   **[meerdere codes per interview mogelijk]**
   (a) Het moest van de leiding/ Harm Brouwer
   (b) We wilden maatschappelijk draagvlak voor de richtlijnen
   (c) We moesten de richtlijnen/ BOS-Polaris herzien, die waren verouderd
   (d) we wilden toetsen of we het niet helemaal verkeerd zagen/ nieuwe inzichten opdoen

2. Hoe was de sfeer op de burgerfora?
   **[één code per interview mogelijk]**
   (a) goed
   (b) slecht
   (c) kan ik me niet herinneren
   (d) niet op een burgerforum aanwezig geweest
   (e) niet gevraagd/ geen antwoord

3. Toelichting op de sfeer / gang van zaken
   **[meerdere codes per interview mogelijk]**
   (a) was er wel/niet gelegenheid voor discussie? (bijv. gingen burgers eerst met elkaar in overleg, of moesten zij juist direct antwoorden) deliberatie/ informatie.
   (b) waren er 'roeptoeters' of mensen die de discussie kaapten?
   (c) kon iedereen aan het woord komen en zeggen wat hij/zij wilde (of niet)?
   (d) andere opmerkingen over de gang van zaken
   (e) anders, namelijk…[toelichten in comment]

4. Welke van de volgende onderwerpen werden er in dit interview spontaan (dus niet na een daarop gerichte vraag) genoemd in relatie tot de burgerfora?
   **[meerdere codes per interview mogelijk]**
   (a) burgers waren verrassend mild
   (b) de burgers die erop afkwamen waren niet representatief/ overwegend blank/ ouder/ een 'bepaalde groep' enz.
   (c) we wilden uit de ivoren toren
   (d) je hoort vaak dat burgers ontevreden zijn over opgelegde straffen
   (e) we moeten niet onze oren laten hangen naar (het ongenuanceerde deel van) het publiek
   (f) anders, namelijk:… [toelichten in comment]

5. Is het primaire doel van burgerfora het consulteren van burgers (het halen van informatie) of is het primaire doel het informeren van burgers (het brengen van informatie)?
   **[één code per interview mogelijk]**
   (a) consultatie
   (b) informeren
   (c) 50-50
   (d) weet ik niet

6. Over de **consultatie-functie** (1): Wat is nu daadwerkelijk de invloed van de burgerfora op de richtlijnen?
   **[één code per interview mogelijk]**
   (a) weet ik niet
   (b) niets
   (c) ik weet één voorbeeld, namelijk mensen thuis/ niet thuis bij inbraak
   (d) ik weet één voorbeeld, namelijk anders (…)
   (e) we hebben ze meer dan eens gebruikt, en dat ging als volgt (…)

7. Over de **consultatie-functie** (2, toelichting)**:** Wat is nu daadwerkelijk de invloed van de burgerfora op de richtlijnen?
   **[meerdere codes per interview mogelijk]**
   (a) gang van zaken, van burgerfora naar LCS
   (b) de antwoorden hadden een enorme spreiding (en waren daarom moeilijk leesbaar)
   (c) andere bronnen van invloed dan burgers (richtlijnen zijn óók gebaseerd op bijv. jurisprudentie, bepaalde werkgroepen binnen OM, enz)
   (d) systematiek/ samenhang richtlijnen niet overhoop halen
   (e) We hebben er het gevoel aan overgehouden: onze oorspronkelijke uitgangspunten waren wel goed
   (f) We hebben het gebruikt ter inspiratie/ we hebben het 'opiniërend' gebruikt
   (g) ik weet het niet.
   (h) anders…

8. Over de **informatiefunctie**:
   **[meerdere codes per interview mogelijk]**
   (a) Burgerraadplegingen zijn ook bedoeld als PR.
   (b) Relatie OM-Samenleving moet verbeterd worden.
   (c) Effect burgerfora op beeldvorming OM

9. De toekomst van burgerraadplegingen
   **[één code per interview mogelijk]**
   (a) jammer dat burgerfora zijn gestopt
   (b) niet jammer

**W. Hoe ziet de toekomst er wel uit?**
- in de toekomst wel/ geen fora
- digitaal/ niet digitaal

**X. Overig. Citaten die elders niet geplaatst konden maar wel de moeite waard zijn**

**Y. Hier wat algemene citaten over 'het' publiek plaatsen.**
- Denkbeelden over 'het' publiek
- Vraag of het publiek in algemene zin invloed zou moeten hebben op de strafrechtspleging.

# Summary

## Criminal justice and public opinion

### An inquiry into the relationship between the criminal justice system and the public, with special concern for the Public Prosecution Service

This research is about the connection between public opinion and criminal justice. This connection is often described in terms of a strained relation. In an attempt to cool this down, multiple initiatives are deployed to accommodate public opinion within the criminal justice system. In the scientific literature, proposals for other, sometimes far-reaching reforms are made. However, within this literature there appears to be no common understanding about what we mean when using the term 'public opinion'. As a consequence, there is no consensus about what the public actually thinks of the criminal justice, as well as which reforms would please the public. This has led to diverging ideas about how criminal justice actors should relate to the public. Accordingly, the initiatives and proposals for accommodating public opinion within criminal justice, has met widely varying receptions.

The objective of this research was to find answers for the abovementioned questions. To this end, in the *first chapter* the following research questions were formulated: *(i)* How should public opinion be conceptualized within a criminal justice context? *(ii)* What are, relying on existing research, the relevant features of public opinion regarding criminal justice matters? *(iii)* How should the advisability of public opinion targeted acting within or in relation to the criminal justice system be judged? *(iv)* How should the way in which the Dutch Public Prosecution Service engages in a dialogue with public opinion be judged?

These research questions are answered using different research methods. The *first* research question was answered in two steps. Because an adequate conceptualization of 'public opinion' will always have to be tailored to a specific topic (put differently: universal conceptualizations of public opinion cannot exist), first, the relevant context had to be determined. This has been done by providing an in-depth problem analysis for this research. Conceptual literature on public opinion was then analyzed and viewed in the light of this problem analysis. This resulted in the conceptualization op public opinion used in this study. The *second* research question was answered by means of a narrative literature review. Hereto, existing empirical research into public opinion has been inventoried and analyzed. The conceptualization of public opinion formulated in response to the first research question served as the theoretical groundwork for this analysis. The *third* research question was answered using different methods. As the advisability of public opinion targeted acting cannot be assessed while abstracting from either normative or empirical viewpoints, and since the concept of legitimacy is preeminently suitable for connecting these two viewpoints, at first theoreti-

cal work regarding the notion of legitimacy was analyzed. The findings of this endeavor were confronted with empirical research concerning public opinion. This culminated into an initial framework for judging public opinion targeted acting. Hereafter, two case studies were done at the Public Prosecution Service (PPS). These case studies were done for two reasons. On the one hand, they served to map a part of the public opinion targeted practice. As such, they were of importance for the fourth research question (see more below). On the other hand, they were used to test the initial framework (and as such the case studies were used to finalize the answer to the third research question). This les to some amendments in this initial framework. For answering the *fourth* research question, the findings of the two case studies were of prime importance. Both case studies were conducted at the PPS, as this is institution is preeminently required to balance the interests of society with normative considerations. Furthermore, this institution announced in the 00s that it intended to change its orientation towards the public. This was substantiated by announcing two policy shifts: First, the PPS announced it planned to provide more information to the public about pending criminal investigations. Second, the PPS announced it would engage in citizen consultation on sentencing policy. Both policy shifts were objects of a case study in this research. In this fashion, the 'dialogue' between public opinion and the PPS was operationalized.

This book is structured as follows. The *second* chapter, provides an in-depth problem analysis, and as such a context to which a conceptualization of public opinion is tailored. In the *third* chapter, this conceptualization is established (and thus the first research question answered). Here, other essentially contested concepts that are used throughout this book, are conceptualized as well. In the *fourth* and *fifth* chapter, the findings of the narrative literature review are presented. In this way, the second research question is answered. In chapter *six,* different perspectives on legitimacy are discussed. This then leads to an initial framework, that is presented in chapter s*even.* In chapter *eight* and *nine,* the findings of the two case studies are presented. In chapter *ten,* these findings are first put to the test of the initial framework. Subsequently, it is examined if and how this framework should be refined on the basis of the two case studies. In chapter *eleven*, conclusions are drawn. Here, the problem analysis of this research is discussed in the light of the research findings and some recommendations are put forward to improve the dialogue between public opinion and criminal justice.

In the *second chapter*, the problem analysis of this research has been explored in depth and thus the context to which the conceptualization of public opinion has to relate has been determined. For this purpose, seven perspectives on the subject of this research have been discussed. The first two perspectives highlight how the relationship between criminal law and public opinion was and is thought about in the Dutch and international literature respectively. In the Dutch criminal law literature public opinion is traditionally seen as something that – for example through interest groups – influences criminal (procedural) law and in addition influences the (man-

ner of) proceedings, in which connection a link is typically made with public access to justice. In recent decades, public opinion – partly due to the advent of poling – is more often understood in quantitative terms; and it has become common to speak of a 'gap' between what the public would like and what the criminal justice system can (be able to) deliver. Partly against this background, much thought is taking place about how the criminal justice system should relate to the public (more transparency, simpler language, etc.) or even make room for lay decision-making (by introducing lay panels or even jury trials). Similar problem analyses and schools of thought can be found in the international literature. However, the literature offers no unanimity on what exactly should be left to the public, on what exactly we mean by the term 'public opinion' and what exactly it is that the public thinks.

What *can* be found in the various proposals for a stronger orientation towards the public, are concerns about the current relationship between public opinion and criminal law. These concerns are grouped in chapter two into three subsequent perspectives on the subject matter of this study. These are the heating up of public discourse, the changing of how (public) institutions can establish and perpetuate authority, and the subversive influence of criminal justice politics on criminal justice. For each of these perspectives, however, where the problem is often more or less clear, it is less evident whether – and in what way – a different public orientation of actors in the criminal justice system could provide an adequate remedy for it. The last two perspectives on the subject matter of this study further problematized aspirations to reconnect public opinion and criminal justice. First, by arguing that proposals for more citizen and less professional are not infrequently based on a one-sided view of the concept of 'democracy': as if it were an ideal aimed only at development and not also at protection. Then by problematizing how the classical role conceptions of actors in criminal justice relate to (proposals for) a new public orientation.

In the *third chapter*, first of all, a conceptualization of public opinion was established. For this purpose, conceptual literature on this concept was related to the problem definition established in Chapter 2 (for a synthesis, see Figure 2.1). This first led to a definition of opinion, as a not necessarily disclosed, non-universal opinion on a subject that by its nature lends itself to subjective judgment. The focus in this chapter, however, was on how to determine when an opinion becomes 'public'. In this respect – in view of the conceptual literature – two perspectives appeared possible, namely a first in which the number of people with a more or less similar opinion is central and a second in which one speaks of a public opinion if that opinion develops a certain force in the social discourse. Because both meanings are important for the problem analysis of this research, they have been conceptualized as two dimensions of public opinion. For the dimension of numbers (*N*), the researcher must sum the opinions within a given society. To determine the force (*F*) of a public opinion, one must look, on the one hand, at the reactions a public opinion elicits from actors relevant to criminal justice and, on the other hand, at its prominence within the social discourse. The latter can be

evident, for example, from the extent to which a public opinion suppresses dissenting opinions. Finally, a third dimension has been added, that of durability (*D*). With this, relative fresh opinions can be distinguished from more enduring ones. All this resulted in a three-dimensional conceptualization of public opinion. Consequently, public opinion can be thought of as a concept comprised of eight octants (figure 3.2). The question in which of these octants a public opinion can be situated depends on three mechanisms: the degree to which social groups that wish to bring a certain opinion into the limelight are equipped to do so, the willingness of broader segments of the public to become involved, and the dynamics of the public arena.

In the remainder of the third chapter, definitions of the concepts of 'punitive populism', 'legitimacy' ('rightfulness of power'), 'trust' and a number of related concepts were determined. 'Trust' is defined as the acceptance of dependence in uncertainty. From this conceptualization it is derived that for trust it is always important how much knowledge someone lacks about a certain situation or factual complex. After all, this 'uncertainty gap' determines how much uncertainty someone has to accept. In addition, it is important how strong someone's willingness is to take that uncertainty for granted: the 'leap of faith'. From this conceptualization of trust, it is deduced that there are also other ways of coping with uncertainty. 'Constructive distrust' is one of them. Exercising constructive distrust increases the amount of knowledge about a particular subject (and this therefore reduces the size of the uncertainty gap), which in turn reduces the distance someone must be able to bridge to accept a particular situation. Constructive distrust can thus be another means to the same end: accepting dependency. From these distinctions, an ideal-type distinction can also be derived for how (criminal) authorities can relate to the public. They can promote acceptance, for example by using decorum or otherwise to persuade the public to accept (wide) uncertainty. In addition, they can facilitate constructive mistrust, for example, by practicing transparency.

The *fourth chapter* inventoried and analyzed research into the dimension of numbers of public opinion. The existing research was first grouped into five domains of research: *(i)* Survey research on perceived performance. This is research in which respondents are asked, for example, whether the judiciary can be trusted or whether people think that punishment is generally too harsh or too lenient. *(ii)* Survey research on what people think is important in criminal justice. In this research people are asked, for example, what they believe are important qualities for a judge or what they think are important characteristics for a good criminal justice system. *(iii)* Survey research on background characteristics. This section contained research on group characteristics of people who complete surveys in the same way, on knowledge levels about crime and punishment, and on the influence of the media on those knowledge levels. *(iv)* Research that has used methods other than the traditional survey. Among these are ordinal proportionality research and more deliberative methods. *(iv)* Research using open-ended questions. This includes, for example, research in which respondents are asked what they

think are manifest 'problems', and the answers given are then coded afterwards.

For determining the content of the dimension of numbers of public opinion, it is concluded that only survey research offers a proper method, although results of this type of research should be interpreted with restraint. Other methods discussed in this chapter can be used to assess the elasticity of public opinion, or to institutionalize public input in criminal justice, but are inadequate to assess public opinion as it *is*. Based on a substantive analysis of the survey research, it was then determined that public opinion relevant to criminal justice has limited depth and consists mainly of three non-concrete opinions: Firstly, the Dutch public does trust criminal justice professionals. Secondly, the public is dissatisfied with the general punitive performance of criminal justice. Sentences are widely perceived to be too lenient and large majority segments of the public endorse a wide range of punitive propositions. Thirdly, the public supports rehabilitation of most offenders. Next to these three majority opinions, there is a significant minority, of around thirty percent of the Dutch population, that does not bestow trust on criminal justice actors, and is dissatisfied with perceived levels of sentencing. This group is characterized, among other things, by general uneasiness. Apart from the abovementioned lasting and stable public opinions, it is likely that frequently more specific, but less durable public opinions come and go. These opinions can hardly be grasped reliably by survey research. It does, however, seem probable that the three durable and non-concrete opinions will then serve as a generative basis: opinions which find resonance within them, are more likely to proliferate among members of the public.

The *fifth chapter* discussed research on the dimension of force of public opinion. As there is no existing body of research into this dimension yet, the literature review presented in this chapter has a more circumstantial approach. First, the force of survey research has been analyzed. Then, other research has been discussed, which, while not named 'research on public opinion', is informative for this purpose. With regard to the first – the power of surveys themselves – it has been concluded that survey research develops a force in many ways. It is prominent in social discourse, partly because media make extensive use of surveys in their reporting. Moreover, people who take note of it are more likely to support the majority view: thus, survey research suppresses other opinions. Next to this, survey research affects criminal justice politics, as politicians tend to belief that the results of these surveys are a valid representation for electorally viable stances. Other research that proved useful for exploring the dimension of force of public opinion was research that was either labelled as 'punitive scandal' research or 'moral panic' research. Taken together, studies in these fields demonstrate that public opinions resulting from criminal or penal incidents can easily surge in intensity and consequently lack subtlety. Based on this, some overarching conclusions have been drawn regarding the interaction between the dimension of numbers and that of force of public opinion. What is clear is

that the 'generative bases' identified in chapter 4 are also important for the question of which opinions can develop force. Because the bases sometimes point in different directions – for example, a proposal for minimum sentences can appeal to the punitiveness opinion but clash with the opinion that judges can be trusted – processes such as framing and claim making play a major role in the establishment of concrete, powerful and widely supported opinions. Depending on what is emphasized in a concrete frame, an opinion has the potential to develop more force and proliferate among the public.

The *sixth chapter* began to answer the third research question by examining and analyzing different perspectives on legitimacy. First, an overview of the social science and criminal justice approaches to legitimacy was provided. The essence of the difference between the two is that the social sciences typically look to society for the answer to the question of how legitimacy should be determined – and this typically leads to the question what people perceive as legitimate – while the criminal law scholars seek the answer to this question primarily in the law. As a result, the social science concept of legitimacy mainly overlaps with notions of acceptance (to what extent is a given power relationship currently accepted by subordinates?) and with deeper social values (does the power relationship aligns with the socially, culturally and historically determined values of a legal community?), while criminal law thinking overlaps with notions of legality and – above all – justice. After this general overview, four dividing lines in thinking about legitimacy were examined: *(i)* the dividing line between 'empirical' and 'normative' legitimacy; *(ii)* that between legitimacy as a measure of the quality of a power relationship or as a key to obedience; *(iii)* that between the object and subject approach to legitimacy; and *(iv)* the dividing line between substantive and procedural approaches to legitimacy. For each of these divisions, it was examined to what extent they actually split the concept of legitimacy (which would then leave two or more distinguishable concepts), or whether they do merely reflect perspectives on one underlying concept. The conclusion for each of these divisions was that they do not cut across the concept of legitimacy entirely, that therefore one underlying concept remains intact and that an integrated approach to legitimacy must therefore always pay attention to all of these perspectives. These perspectives therefore recur in the framework established in chapter 7.

The *seventh chapter* contains the initial framework for judging the advisability of public opinion targeted acting in criminal justice (initial, because the framework will be refined after application on two case studies, in chapter 10). The framework is comprised of five levels. *(i)* The *first level* requires a normative test. For this, the values of a given society need to be mapped. In principle, this can be done by means of classical legal scholarship. Restraint needs to be exercised: For this test, only values that cannot be subject to reasonable disagreement matter. *(ii)* Then, it should be first determined whether consequentialist motives play a role in the public opinion targeted acting. If so, the likelihood of the desired effects should be assessed. *(iii)* Subsequently, the likelihood of unintended side effects is the matter of inquiry. Particular

attention should be devoted to diverging effects on the multiple audiences that criminal justice serves. *(iv)* Thereafter, the question is whether the acting at hand is primarily aimed to foster trust, or – on the contrary – to facilitate constructive distrust. The latter is normally preferable. *(v)* Finally, dynamic effects have to be analyzed. Here, the metaphor of a 'dialogue' is of use. Relevant questions are whether or not the public opinion targeted acting contributes to a fair and clear dialogue, and whether or not it is aimed at curbing emotional escalation. After this last step, the balance can be drawn up. Here it is important that going through the various steps in the assessment framework leads to disparate information. This applies both to the nature of the information (it can be normative or empirical), the weight (of the facts or norms at issue) and the definiteness (clear or surrounded by uncertainties). Given the resulting problem of incommensurability, it cannot be said in advance how this disparate information should ultimately be weighed against each other. This requires subjective (because non-argumentative) weighing, which may vary from case to case.

The *eighth chapter* presents the findings of the first case study. For this case study, several research techniques were combined: participant observation, qualitative document analysis, interviews and focus groups. On this basis, a thick description of the information practice of the Dutch PPS was provided. For example, the functions of the various internal actors and external actors were discussed and a typology of the journalists with whom the OM has to deal was given. It also described, using a chronological perspective on information, at which stages of a criminal investigation media coverage can arise, in what way this happens, and how the prosecution typically responds. The main conclusion here is that there is no uniformity: when and what information is shared with the public differs from case to case. Next, on the basis of an analysis of the content, it was determined what reasons the Public Prosecution Service had for seeking or avoiding publicity. Here too, the picture varied from case to case, although a number of repeating motives were identified that always played a role in whether or not media attention was sought.

The thick description of the information practice allowed to highlight seven characteristics. *(i)* To begin with, media attention is, even for trained professionals, very hard to anticipate. This finding – although not surprising in itself – turned out to be of great importance for understanding the choices made by the PPS in the information process. *(iii)* Partly to prevent the PPS from being caught off guard by news coverage, press officers maintain a relationship of mutual trust with journalists. This enables them to see news coverage coming. Several *quid pro quo* dynamics help sustaining these relationships. As a result, the press officers can often intervene in impending news coverage, especially when this is considered to be at odds with the interests of victims, pending investigations, or considered to be overtly biased. *(iii)* A third feature is the highly unregulated character of information services. Prosecutors and press officials are, to a large extent, free to decide for their selves in which cases, when how and if they share information

with the public. *(iv)* A next characteristic is related to the previous two and implies that the OM has internalized the journalistic logic to a certain extent. Press officials respect the interest of journalists, and are generally prepared to adjust their own activities accordingly (*e.g.* by temporarily suspending a press release). *(v)* The fifth feature is a prevailing interest in the reputation of the Public Prosecution Service. This colors the activities of the press officials: They use several techniques to be sure that their institution looks well in the eyes of the public. *(vi)* A next characteristic is the complicated relationship between OM information and the (information departments of) local authorities and the police, actors with their own logic and agenda. *(vii)* A final feature has been referred to as the 'limited limitations resulting from the viewpoint of personal data'. This viewpoint offers a relatively narrow criterion. Broader perspectives, among which are a more holistic conception of privacy and the presumption of innocence, would lead to a more stringent approach.

In the *ninth chapter*, attention shifted to the results of the second case study, which focused on the dialogue on sentencing. The findings of this case study rely mainly on document analysis, observations and interviews. It was concluded, first, that there was never a clear idea or purpose behind the citizen consultations of the PPS. Rather, it was a coincidental convergence of various circumstances. One of these circumstances was that within the PPS, there was the feeling that they had lost contact with 'the citizen'. Another conclusion is that the citizen consultations can be typified as ongoing improvisation. Pilot studies were carried out before the start, which also resulted in concrete recommendations, but these recommendations ultimately played no role once the PPS started the consultations. The outcome of the citizens' forums varied widely: there was a great deal of variety in the number of citizens participating, the way the evening was organized and the method of consultation (see Table 9.5 for an overview). The actual influence of citizens' consultations on the sentencing policy guidelines of the PPS can be considered very small. Systematic influence can be excluded in any case. It is possible, however, that the PPS sometimes gained inspiration by listening to what citizens had to say, which could then theoretically lead to non-systematic influence. From an analysis of claims made by the OM itself and from what was said in the interviews, however, it was concluded that even such a non-systematic form of influence could only have been rather limited. It has also been concluded that enthusiasm within the Public Prosecution Service for citizen consultations seems to have waned. The most likely explanation for this is that it was gradually discovered that 'the citizen' is not as different as was initially feared.

The *tenth chapter* tested the findings of both case studies against the framework developed in chapter 7 and – conversely – examined what this framework could learn from the case studies. The *information service* departments did, at a general level, pass the test. However, there are some features of this practice that were harder to justify. This applies, among other things, to the amusing tone that can be found in some of the information, certain

activities of the PPS on social media, that are inspired by advertising logic, and the sometimes very strong dependence of regionally operating journalists on the PPS. Also objectionable is the often not anonymized digital way of providing information to the press – something that is also done by the courts. The assessment of the sentencing dialogue culminated in a negative judgement. Because the introduction of these consultations must be seen as a deterioration from a normative point of view, no consequentialist gains are plausible, only low levels of constructive distrust are facilitated and lots of undesirable dynamic effects are likely to occur, it seems best to put a hold to the citizen consultations (at least as long as they are organized as they are now and were in the past). In the final section of this chapter, the reconsideration of the test led to some amendments. Most important is that it seemed advisable to already assess the 'multiple audiences' of criminal justice at the second level and to bring in the standpoint of other criminal justice actors in assessing the fifth step.

The *eleventh chapter* contains the conclusion of this study. First, the answers to the research questions are summarized. Next, the findings of this study are placed in a broader context by reflecting on the problem analysis. This reflection first calls attention to the fact that public opinion targeted acting, that is initially intended to cool down the social discourse, can easily backfire if this is done with a desire to charm the public in mind. It was then argued that it can be deduced from this research that a political or corporate logic of authority does not fit well within the criminal justice system. For this reason, actors in the criminal justice system should work on their own logic of authority, which includes a sharper distinction between actions that consist of promoting transparency – which should be recommended – and actions that are primarily focused on reputation – which should be rejected. The conclusion then addressed the influence of criminal justice polics. This influence is particularly problematic because politicians tend to oversimplify the questions at stake in criminal law towards the public, while on the other hand, in response to public dissatisfaction, they often further complicate criminal (procedural) law with ongoing new legal amendments. This state of affairs ultimately undermines a fruitful dialogue between the public, criminal justice policy and criminal justice. Next, attention is focused on the blurring of boundaries between the political and legal sphere. Finally, it has been argued that the findings of this research support the idea of criminal justice professionals that lead – instead of are being led by – public opinion. While public opinion targeted acting in criminal justice often seems to be motivated by a lack of self-confidence – perceived public dissatisfaction with one's own functioning is then internalized – this research actually provides arguments to believe in a more opinion-making role conception for actors in criminal justice. Actors in the criminal justice system should dare and want to guide public opinion. In the final section of chapter 11, some recommendations were made.

# Samenvatting

## Strafrecht en publieke opinie

### Een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie

Dit onderzoek gaat over de veelvuldig geproblematiseerde relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht. Vaak wordt verondersteld dat deze relatie (te) gespannen is. Onder invloed van die veronderstelling worden in de praktijk van de strafrechtspleging tal van initiatieven ontplooid om de relatie met het publiek anders vorm te geven. Ook in de wetenschappelijke literatuur worden intussen voorstellen gedaan voor, deels verstrekkende, hervormingen van het strafrecht en/of het stelsel van strafrechtspleging. Niettemin bestaat er in de wetenschappelijke literatuur tot op heden geen overeenstemming over wat precies met het begrip 'publieke opinie' wordt bedoeld en – mede als gevolg daarvan – hoe de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie nu precies luidt. Men is het oneens over het antwoord op de vraag wat het publiek nu echt vindt van het strafrecht, net als over hoe het volgens het publiek anders zou moeten. Mede gelet hierop bestaan zeer grote verschillen van inzicht over de vraag of en hoe actoren in de strafrechtspleging zich anders tot het publiek zouden moeten verhouden; aldus worden ook de ontwikkelingen in de praktijk en de voorstellen in de literatuur zeer wisselend ontvangen.

In dit onderzoek is op bovenstaande vragen antwoorden gezocht. Daartoe zijn in het *eerste hoofdstuk* de volgende onderzoeksvragen opgesteld: *(i)* Hoe moet de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie worden geconceptualiseerd? *(ii)* Wat valt op basis van bestaand empirisch onderzoek te zeggen over de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie? *(iii)* Op welke wijze kan op de publieke opinie gericht handelen van voor de strafrechtspleging relevante actoren worden beoordeeld? *(iv)* Hoe moet de wijze waarop het Openbaar Ministerie in dialoog treedt met de publieke opinie worden beoordeeld?

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord met gebruikmaking van verschillende methoden. De *eerste* onderzoeksvraag is beantwoord in twee stappen. Omdat een adequate conceptualisering van 'publieke opinie' altijd zal moeten zijn toegesneden op een specifiek thema (anders gezegd: een *universele* conceptualisering kan niet bestaan), moest eerst de context worden bepaald waar een bruikbare conceptualisering op kan aansluiten. Dit is gedaan door de probleemanalyse die aan dit onderzoek ten grondslag ligt uit te diepen. Vervolgens is conceptuele literatuur over publieke opinie geanalyseerd en bezien in het licht van deze probleemstelling. Hieruit volgde de conceptualisering die in dit onderzoek is gehanteerd. De t*weede* onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van een narratieve literatuurreview. Hiervoor is het bestaande empirische onderzoek naar publieke opinie geïn-

ventariseerd en geanalyseerd. De in antwoord op de eerste onderzoeksvraag opgestelde conceptualisering van publieke opinie diende hierbij als grondslag. Voor de *derde* onderzoeksvraag zijn meerdere methoden gecombineerd. Eerst is theorievorming over de legitimiteit van de strafrechtspleging geanalyseerd. De vraag naar de wenselijkheid van op de publieke opinie gericht handelen kan immers niet worden beantwoord zonder oog te hebben voor zowel empirische als normatieve gezichtspunten – en de notie van legitimiteit is bij uitstek een begrip dat beide elementen in zich verenigt. Deze bevindingen zijn steeds geconfronteerd met wat uit empirisch onderzoek bekend is over de inhoud van publieke opinie. Dit leidde tot een initieel beoordelingskader. Tot slot zijn twee empirische gevalstudies bij het OM uitgevoerd. Deze gevalstudies dienden enerzijds om een deel van de praktijk in beeld te brengen en te beoordelen – in zoverre waren zij van belang voor de vierde onderzoeksvraag, waarover hieronder meer – en anderzijds om een eerste versie van het beoordelingskader mee te beproeven. Dat laatste doel is van belang voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag: na toepassing op de gevalstudies kreeg het beoordelingskader zijn definitieve vorm. Voor de *vierde* onderzoeksvraag staan de bevindingen van de twee gevalstudies centraal. Gekozen is om de blik hierbij op het OM te richten, mede omdat het OM in ons stelsel van strafrechtspleging bij uitstek de actor is die een midden moet zien te vinden tussen normatieve overwegingen en maatschappelijke opvattingen. Daarnaast heeft het OM zelf in de jaren 00 besloten zich anders tot het publiek te willen verhouden. De twee pijlers onder die koerswijziging, een actievere voorlichting en burgerraadplegingen over de straftoemeting, keerden in dit onderzoek terug als de objecten van onderzoek voor de twee gevalstudies. Op deze manier is de wijze waarop het OM met het publiek in dialoog treedt dus geoperationaliseerd.

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. In het *tweede* hoofdstuk is de probleemstelling van dit onderzoek uitgediept en zo de context geschetst waar een conceptualisering van publieke opinie op moet aansluiten. In het *derde* hoofdstuk is deze conceptualisering vervolgens opgesteld en zodoende de eerste onderzoeksvraag beantwoord. In dit hoofdstuk zijn bovendien de betekenissen bepaald van enkele andere in dit onderzoek gebruikte begrippen waarvan de betekenis niet voor zich spreekt. In het *vierde* en *vijfde* hoofdstuk zijn de resultaten van de narratieve literatuurreview besproken en is zodoende de tweede onderzoeksvraag beantwoord. In het *zesde* hoofdstuk zijn verschillende benaderingen van het begrip 'legitimiteit' onderzocht, hetgeen dan in hoofdstuk *zeven* is uitgemond in een initieel beoordelingskader. In het *achtste* en *negende* hoofdstuk zijn de resultaten van de gevalstudies besproken, naar respectievelijk de voorlichtings- en straftoemetingsdialoog tussen het OM en het publiek. In hoofdstuk *tien* zijn eerst ter beantwoording van de vierde onderzoeksvraag de resultaten van deze gevalstudies beoordeeld door ze langs de lat van het beoordelingskader te leggen. Vervolgens is onderzocht in hoeverre deze gevalstudies nog aanleiding geven om dit beoordelingskader aan te passen, waarmee ook de derde onderzoeksvraag was beantwoord. In de *conclusie* (hoofdstuk 11) zijn de bevindingen in

samenhang besproken, is gereflecteerd op de probleemstelling en zijn enkele aanbevelingen gedaan.

In het *tweede hoofdstuk* is de probleemstelling van dit onderzoek uitgediept en zodoende de context bepaald waar de conceptualisering van publieke opinie op moet aansluiten. Hiervoor zijn zeven perspectieven op de thematiek van dit onderzoek besproken. De eerste twee perspectieven belichten hoe in respectievelijk de Nederlandse en internationale literatuur over de relatie tussen strafrecht en publieke opinie werd en wordt gedacht. In de Nederlandse strafrechtelijke literatuur wordt publieke opinie van oudsher gezien als iets dat – bijvoorbeeld via belangengroepen – invloed heeft op het straf(proces)recht en daarnaast invloed uitoefent op de (wijze van) procesvoering, in welk verband dan typisch een verband wordt gelegd met de externe openbaarheid. In de afgelopen decennia wordt publieke opinie – mede door de opkomst van enquêteonderzoek – vaker in kwantitatieve termen begrepen; en wordt vaker gesproken over een 'kloof' tussen wat het publiek zou willen en wat de strafrechtspleging zou (kunnen) leveren. Mede tegen die achtergrond vindt veel gedachtevorming plaats over hoe de strafrechtspleging zich anders tot het publiek zou moeten verhouden (meer transparantie, eenvoudiger taalgebruik, enzovoort) of zelfs ruimte zou moeten maken voor besluitvorming door leken (door invoering van lekenpanels of zelfs juryrechtspraak). In de internationale literatuur zijn vergelijkbare probleemanalyses en denkrichtingen te vinden. Eenstemmigheid over wat dan precies aan het publiek zou moeten worden overgelaten, over wat 'publieke opinie' dan precies is en wat het publiek dan precies vindt, biedt die literatuur echter niet aan te treffen.

Wat in de diverse voorstellen voor een versterkte oriëntatie op het publiek wel geregeld valt terug te vinden, zijn zorgen over hoe de relatie tussen publieke opinie en het strafrecht er nu bij ligt. Deze zorgen zijn in hoofdstuk twee gegroepeerd in drie volgende perspectieven op de thematiek van dit onderzoek. Het betreft de verhitting van het publiek discours, de verandering van de wijze waarop (publieke) instituties nog gezag kunnen vestigen en bestendigen en de subversieve invloed van de strafrechtspolitiek op het strafrecht. Voor elk van deze gezichtspunten geldt echter dat waar het probleem vaak wel min of meer helder is, minder evident is of – en op welke manier – een andere publieksgerichte oriëntatie van actoren in de strafrechtspleging hier een adequate remedie tegen zou kunnen bieden. De laatste twee perspectieven op de thematiek van dit onderzoek problematiseerden de gedachtevorming over hoe het 'anders moet' in de relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht nog verder. Allereerst door te beargumenteren dat voorstellen voor meer burger en minder professional niet zelden uitgaan van een eenzijdige opvatting van het begrip 'democratie': als ware het een ideaal dat slechts op invloed en niet ook op bescherming is gericht. Vervolgens door te problematiseren hoe de klassieke rolopvattingen van actoren in de strafrechtspleging zich verhouden tot (voorstellen voor) een nieuwe publieksgerichte oriëntatie.

In het *derde hoofdstuk* is allereerst een conceptualisering van publieke

opinie opgesteld. Hiervoor is conceptuele literatuur over dit begrip gerelateerd aan de probleemstelling die in hoofdstuk 2 is opgesteld (zie voor een synthese figuur 2.1). Dit leidde eerst tot een definitie van het begrip 'opinie', als een niet noodzakelijk geopenbaarde, niet-universele mening over een onderwerp dat zich naar zijn aard leent voor een subjectief oordeel. Het accent lag in dit hoofdstuk echter op de vraag hoe te bepalen wanneer een opinie 'publiek' wordt. Hierop bleken – gelet op de conceptuele literatuur – twee perspectieven mogelijk, namelijk een eerste waarin het aantal mensen met een min of meer gelijke opinie centraal staat en een tweede waarin van een *publieke* opinie wordt gesproken indien die opinie een zekere kracht ontwikkelt in het maatschappelijk discours. Omdat beide betekenissen van belang zijn voor de probleemstelling van dit onderzoek, zijn zij geconceptualiseerd als twee dimensies van publieke opinie. Voor de dimensie van aantallen (*N*) moet de onderzoeker de opinies binnen een bepaalde samenleving optellen. Voor het bepalen van de kracht (*F*) van een publieke opinie moet enerzijds worden gekeken naar de reacties die een publieke opinie teweegbrengt van voor de strafrechtspleging relevante actoren en anderzijds naar de prominentie binnen het maatschappelijk discours. Dit laatste kan bijvoorbeeld blijken uit de mate waarin een publieke opinie andersluidende opinies verdrukt. Tot slot is nog een derde dimensie toegevoegd, die van duurzaamheid *(D*). Hiermee kunnen prille van meer bestendige opinies worden onderscheiden. Dit alles resulteerde in een driedimensionale conceptualisering van publieke opinie. Bijgevolg kan over publieke opinie worden gedacht als over een begrip dat uiteenvalt in acht octanten (figuur 3.2). De vraag in welk van deze octanten een publieke opinie zich bevindt, hangt af van drie mechanismen: de mate waarin sociale groepen die een bepaalde opinie over het voetlicht willen brengen hiertoe geoutilleerd zijn, de bereidwilligheid onder bredere segmenten van het publiek zich te involveren en de dynamiek van de publieke arena.

In het vervolg van het derde hoofdstuk zijn definities bepaald van de begrippen 'punitief populisme', 'legitimiteit' ('rechtmatigheid van macht'), 'vertrouwen' en enkele aan deze begrippen aanpalende concepten. 'Vertrouwen' is gedefinieerd als het accepteren van afhankelijkheid in onzekerheid. Uit deze conceptualisering is afgeleid dat voor vertrouwen steeds van belang is hoeveel kennis iemand over een bepaalde situatie of feitencomplex mist. Dit 'onzekerheidsgat' is immers bepalend voor hoeveel onzekerheid iemand moet accepteren. Daarnaast is van belang hoe sterk iemands bereidwilligheid is die onzekerheid voor lief te nemen: de 'sprongkracht'. Uit deze conceptualisering van vertrouwen is afgeleid dat er ook andere manieren zijn om onzekerheid het hoofd te bieden. 'Constructief wantrouwen' is er hier één van. Het uitoefenen van constructief wantrouwen doet de hoeveelheid kennis over een bepaald onderwerp toenemen (en dit verkleint dus de omvang van het onzekerheidsgat), waardoor de hoeveelheid sprongkracht die iemand moet kunnen opbrengen om een bepaalde situatie te accepteren, afneemt. Constructief wantrouwen kan dus een ander middel zijn om hetzelfde doel – het accepteren van afhankelijkheid – te bereiken. Uit deze

onderscheidingen kan ook een ideaaltypisch onderscheid worden afgeleid voor hoe (strafrechtelijke) autoriteiten zich tot het publiek kunnen verhouden. Zij kunnen acceptatie bevorderen, bijvoorbeeld door met gebruikmaking van decorum of anderszins het publiek ervan te overtuigen voldoende sprongkracht op te brengen. Daarnaast kunnen zij constructief wantrouwen faciliteren, onder meer door transparantie te betrachten.

In het *vierde hoofdstuk* is het onderzoek naar de aantallendimensie van publieke opinie geïnventariseerd en geanalyseerd. Het bestaande onderzoek is eerst gegroepeerd in vijf domeinen van onderzoek: *(i)* Enquêteonderzoek naar gepercipieerde prestaties. Dit is onderzoek waarin respondenten bijvoorbeeld de vraag krijgen of de rechtspraak te vertrouwen is of waarin de vraag wordt gesteld of mensen vinden dat over het algemeen te hard of te zacht wordt gestraft. *(ii)* Enquêteonderzoek naar wat mensen belangrijk vinden. De vraag is dan bijvoorbeeld wat mensen belangrijke kwaliteiten voor een rechter vinden of wat zij belangrijke kenmerken vinden voor een goed stelsel van strafrechtspleging. *(iii)* Onderzoek naar achtergrondkenmerken bij het enquêteonderzoek. Onderscheiden zijn onderzoek naar groepskenmerken van mensen die deze enquêtes op dezelfde manier invullen, naar kennisniveaus over misdaad en straf en naar de invloed van de media op die kennisniveaus. *(iv)* Onderzoek waarin is gewerkt met andere methoden dan de klassieke enquête. Onderscheiden zijn de 'rangordemethode' en een grote variëteit aan meer deliberatieve methoden. *(iv)* Onderzoek waarin minimaal in de sociale werkelijkheid is ingebroken. Dit betreft bijvoorbeeld onderzoek waarin respondenten de open vraag krijgen wat zij 'problemen' vinden, waarna de gegeven antwoorden achteraf worden gecodeerd.

Voor wat betreft de aantallendimensie van publieke opinie is geconcludeerd dat momenteel alleen het enquêteonderzoek een geschikte methode is om publieke opinie te meten, zij het dat de resultaten van dit onderzoek met terughoudendheid moeten worden geïnterpreteerd. De overige methoden van onderzoek zijn geschikt voor andere doelen, bijvoorbeeld om de elasticiteit van publieke opinie bloot te leggen of als methode om invloed van leken in de strafrechtspleging te institutionaliseren. Op basis van een inhoudelijke analyse van het enquêteonderzoek is vervolgens vastgesteld dat de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie een beperkte diepgang heeft en in hoofdzaak bestaat uit drie niet-concrete opinies: een meerderheid vindt de strafrechtspraak te vertrouwen, een meerderheid vindt dat de strafrechtspleging in punitieve zin onvoldoende levert en een meerderheid vindt dat resocialisatie van veroordeelden in beginsel moet worden nagestreefd. Daarnaast is er ook een relevante minderheid, van ongeveer dertig procent van de bevolking, die én de strafrechtspraak niet vertrouwt, én ontevreden is met de mate van punitiviteit. Deze groep kenmerkt zich onder meer door algemeen onbehagen. Naast de hierboven genoemde drie niet-concrete publieke opinies (die alle drie bestendig zijn), zijn er waarschijnlijk geregeld meer concrete en niet-duurzame publieke opinies. Deze kunnen echter niet op basis van het bestaande onderzoek worden vastgesteld. Wel ligt het voor de hand dat de drie duurzame niet-concrete opinies dan dienen als een

generatieve basis: opinies die hierin resonantie vinden zullen waarschijnlijk eerder aanhang verwerven dan opinies waarvoor dit niet het geval is.

In het *vijfde hoofdstuk* is onderzoek naar de dimensie van kracht van publieke opinie besproken. Omdat er geen onderzoekstraditie naar deze dimensie van publieke opinie bestaat, zijn voor dit hoofdstuk verschillende methoden gecombineerd. Eerst is de kracht van enquêteonderzoek geanalyseerd, daarna is ander onderzoek besproken, dat weliswaar niet de naam draagt van 'onderzoek naar publieke opinie', maar hiervoor wel informatief is. Voor wat betreft het eerste – de kracht van enquêtes zelf – is geconcludeerd dat enquêteonderzoek op allerlei manieren een kracht ontwikkelt. Het is prominent aanwezig in het maatschappelijk discours, onder andere omdat media in hun berichtgeving veel van enquêtes gebruikmaken. Mensen die hier kennis van nemen scharen zich vervolgens bovendien vaker achter het meerderheidsstandpunt: zo verdrukt enquêteonderzoek dus andere opinies. Bovendien geldt zeker voor de strafrechtspolitiek dat deze zich hier sterk door laat beïnvloeden. Politici veronderstellen namelijk dat enquêtes een adequate indicatie bieden van toekomstig stemgedrag. Voor wat betreft het tweede – zelfstandig onderzoek naar de dimensie van kracht – bleek vooral onderzoek dat is gesitueerd in het begrippenkader van punitieve schandalen of morele paniek relevant. Dit onderzoek is hoofdzakelijk illustratief omdat het laat zien hoe publieke opinies in de context van incidenten in kracht kunnen aanzwellen en steeds minder genuanceerd kunnen worden. Op basis van dit alles zijn enkele overkoepelende conclusies getrokken met betrekking tot de interactie tussen de dimensie van aantallen en die van kracht van publieke opinie. Duidelijk is dat de 'generatieve bases', die in hoofdstuk 4 zijn geïdentificeerd, ook van belang zijn voor de vraag welke opinies een kracht kunnen ontwikkelen. Omdat de bases soms in verschillende richtingen wijzen – zo kan een voorstel voor minimumstraffen appelleren aan de punitiviteits-opinie maar juist botsen met de opinie dat rechters te vertrouwen zijn – spelen processen als *framing* en *claim making* een grote rol bij het vestigen van concrete, krachtige en breed gedragen opinies. Afhankelijk van de vraag waar in een concreet *frame* de nadruk op ligt, heeft een opinie de potentie om meer of minder aanhang en kracht te ontwikkelen.

In het *zesde hoofdstuk* is een begin gemaakt met de beantwoording van de derde onderzoeksvraag door verschillende perspectieven op legitimiteit te onderzoeken en analyseren. Eerst is een overzicht gegeven van de sociaalwetenschappelijke en strafrechtswetenschappelijke benaderingen van legitimiteit. De essentie van het verschil tussen beide is dat de sociale wetenschappen voor het antwoord op de vraag hoe legitimiteit bepaald moet worden typisch bij de samenleving te rade gaan – en dan gaat het dus al snel om de vraag wat de samenleving als legitiem beschouwt of ervaart – terwijl de strafrechtsrechtswetenschap het antwoord op deze vraag voornamelijk zoekt in het recht. Hierdoor vertoont het sociaalwetenschappelijk begrip van legitimiteit hoofdzakelijk overlap met begrippen als acceptatie (tot op welke hoogte wordt een gezagsrelatie *op dit moment* geaccepteerd door de ondergeschikten?) en met dieper gelegen sociale waarden (reflec-

teert de gezagsrelatie de sociaal, cultureel en historisch bepaalde waarden van een rechtsgemeenschap?), terwijl het strafrechtswetenschappelijk denken overlap vertoont met noties van legaliteit en – vooral – rechtvaardigheid. Na dit algemene overzicht zijn vier scheidslijnen in het denken over legitimiteit tegen het licht gehouden: *(i)* de scheidslijn tussen 'empirische' en 'normatieve' legitimiteit; *(ii)* die tussen legitimiteit als maat voor de kwaliteit van een machtsrelatie of als sleutel tot gehoorzaamheid; *(iii)* die tussen de object- en subjectbenadering van legitimiteit; en *(iv)* de scheidslijn tussen de substantiële en procedurele benadering van legitimiteit. Voor elk van deze scheidslijnen is onderzocht in hoeverre zij het begrip 'legitimiteit' werkelijk splijten (waardoor dan twee of meer te onderscheiden concepten zouden resteren), of dat in wezen steeds sprake is van meer perspectieven op één onderliggend concept. De conclusie was bij elk van deze scheidslijnen dat zij het begrip legitimiteit niet geheel doorsnijden, dat dus één onderliggend concept overeind blijft en dat bij een integrale benadering van legitimiteit dus steeds voor alle verschillende perspectieven op dit concept aandacht moet zijn. De verschillende perspectieven keren daarom – elk op een eigen manier – terug in het beoordelingskader.

In het *zevende hoofdstuk* is het initiële beoordelingskader opgesteld (initieel, omdat het na toepassing op de twee gevalstudies nog wordt verfijnd, zie hoofdstuk 10). Dit beoordelingskader valt uiteen in vijf stappen die achtereenvolgens moeten worden doorlopen. *(i)* De eerste stap bestaat uit een normatieve toets. Hierbij dienen de waarden van een rechtsgemeenschap als referentiekader. Voor het bepalen van de inhoud van deze waarden kan in beginsel worden volstaan met klassiek juridisch onderzoek, zij het dat het moet gaan om een terughoudende toets, aan normen waarover in redelijkheid geen verschil van mening mogelijk is. *(ii)* Daarna moet worden bepaald of consequentialistische motieven een rol spelen bij het te beoordelen op de publieke opinie gerichte handelen en zo ja, hoe waarschijnlijk het intreden van de beoogde gevolgen is. *(iii)* Vervolgens moet worden onderzocht hoe waarschijnlijk het intreden van onbedoelde neveneffecten is. Hierbij moet in het bijzonder worden gekeken naar effecten op verschillende 'deelpublieken': te onderscheiden groepen in de samenleving bij wie het op de publieke opinie gerichte handelen uiteenlopende effecten kan hebben. *(iv)* Daarna moet worden onderzocht in hoeverre met het te beoordelen op de publieke opinie gerichte handelen primair wordt beoogd vertrouwen te stimuleren, en in hoeverre het handelen juist strekt tot het faciliteren van constructief wantrouwen. Dit laatste verdient in beginsel de voorkeur. *(v)* Tot slot dienen dynamische effecten van het op de publieke opinie gerichte handelen te worden onderzocht. In dit verband moet onder meer worden gekeken naar de vraag of het handelen een dialoog tussen goede verstaanders bevordert en of het bijdraagt aan het beteugelen van emotionele escalatie. Na deze laatste stap kan de balans worden opgemaakt. Hierbij is van belang dat het doorlopen van de verschillende stappen in het beoordelingskader leidt tot ongelijksoortige informatie. Dit geldt zowel voor de aard van de informatie (die kan normatief of empirisch zijn), voor het gewicht (van de feiten of nor-

men die in het geding zijn) en voor de bepaaldheid hiervan (helder of met onzekerheden omgeven). Gelet op het resulterende probleem van incommensurabiliteit kan niet op voorhand worden gezegd hoe deze ongelijksoortige informatie uiteindelijk tegen elkaar moet worden afgewogen. Dit vergt een subjectieve (want niet-argumentatieve) weging, die van geval tot geval kan verschillen.

Het *achtste hoofdstuk* bevat het verslag van de gevalstudie naar de voorlichtingspraktijk van het OM. Voor deze gevalstudie zijn diverse onderzoekstechnieken gecombineerd: participerende observatie, kwalitatieve documentanalyse, interviews en focusgroepen. Op basis hiervan is een gedetailleerde beschrijving van de voorlichtingspraktijk gegeven. Zo zijn de functies van de verschillende interne actoren (zoals persvoorlichters, persofficieren) en externe actoren (zoals de rechtspraak, de advocatuur) besproken en is een typologie gegeven van de journalisten waar het OM mee te maken krijgt. Ook is aan de hand van een chronologisch perspectief op de voorlichting beschreven in welke fasen van een strafrechtelijk onderzoek mediaberichtgeving kan ontstaan, op welke manier dit gebeurt en hoe het OM hier typisch op reageert. De belangrijkste conclusie op dit punt was dat sprake is van een sterk wisselend beeld: hoeveel in welke fase van een strafrechtelijk onderzoek wordt gezegd verschilt van zaak tot zaak. Vervolgens is aan de hand van een inhoudelijke analyse bepaald wat voor het OM redenen zijn de publiciteit te zoeken of juist te mijden. Ook hier was sprake van een van geval tot geval wisselend beeld, zij het dat enkele repeterende drijfveren zijn onderscheiden die steeds een rol spelen bij het wel of niet zoeken van mediabelangstelling.

Op grond van de gedetailleerde beschrijving van de voorlichtingspraktijk konden zeven kenmerken hiervan worden uitgelicht. *(i)* Om te beginnen blijkt mediaberichtgeving ook voor het OM maar zeer beperkt te voorspellen. Deze bevinding – hoewel op zichzelf niet verrassend – bleek van groot belang om de keuzes die het OM in de voorlichting maakt te kunnen begrijpen. *(ii)* Mede om te voorkomen dat het OM wordt overvallen door nieuwsberichtgeving, onderhouden persvoorlichters een vertrouwensrelatie met journalisten. Zo kunnen zij berichtgeving zien aankomen. Verschillende 'voor wat hoort wat'-dynamieken maken dat het voor journalisten interessant is het OM niet voor het hoofd te stoten. Dit leidt ertoe dat het OM beter op berichtgeving kan anticiperen, maar ook dat het in berichtgeving kan interveniëren en deze soms tot op zekere hoogte kan regisseren. Het OM gebruikt die mogelijkheid vooral om berichtgeving die tendentieus is of beschadigend voor slachtoffers, nabestaanden of het opsporingsonderzoek te voorkomen. *(iii)* De voorlichting kent bovendien een sterk ongereglementeerd karakter. Het geldend beleidskader laat veel ruimte aan de praktijk en in de praktijk ervaren OM-medewerkers ook veel vrijheid om zelf te bepalen in welke zaken, op welke momenten welke informatie met de buitenwereld wordt gedeeld. *(iv)* Een volgend kenmerk houdt verband met de voorgaande twee en houdt in dat het OM de journalistieke logica tot op zekere hoogte heeft geïnternaliseerd. Het OM zit journalisten als het even kan niet

in de weg en werkt geregeld ook actief mee aan 'primeurs' van individuele journalisten. *(v)* De voorlichtingsafdelingen van het OM zijn bovendien in overwegende mate gericht op de reputatie van het OM. Zij gebruiken verschillende technieken om te zorgen dat het OM in de beeldvorming zo goed mogelijk uit de verf komt. Deze technieken komen in de kern neer op het belichten van succesverhalen en het in de schaduw stellen van zaken waar men minder trots op is. *(vi)* Een volgend kenmerk is de gecompliceerde relatie tussen de OM-voorlichting en de (voorlichtingsafdelingen van) lokale overheden en de politie, actoren met een eigen logica en agenda. *(vii)* Een laatste kenmerk is aangeduid als het beperkt beperkende gezichtspunt van de persoonsgegevens. In de praktijk speelt de vraag of een gegeven kwalificeert als persoonsgegeven een belangrijke rol bij de vraag of het wel of niet met de pers gedeeld mag worden, terwijl andere perspectieven soms worden vergeten. Met name een meer integraal perspectief op de persoonlijke levenssfeer en de onschuldpresumptie spelen een zeer beperkte rol bij de afwegingen die in de voorlichting worden gemaakt.

In het *negende hoofdstuk* is de aandacht verschoven naar de resultaten van de tweede gevalstudie, waarin de dialoog over de straftoemeting centraal stond. De bevindingen van deze gevalstudie steunen hoofdzakelijk op documentanalyse, observaties en interviews. Geconcludeerd is ten eerste dat achter het besluit van het OM om met burgerraadplegingen te beginnen nooit een eenduidige visie is schuilgegaan. Het was veeleer een toevallig samenkomen van verschillende omstandigheden. Eén van die omstandigheden was dat binnen het OM het gevoel leefde dat men het contact met 'de burger' kwijt was. Een andere conclusie is dat de burgerraadplegingen voor een belangrijk deel improviserend tot stand kwamen. Er zijn voordat men begon wel pilotstudies uitgevoerd, die ook uitmondden in concrete aanbevelingen, maar deze hebben uiteindelijk geen rol gespeeld toen het OM eenmaal met de raadplegingen aan de slag ging. Op de burgerfora is het er vervolgens sterk wisselend aan toegegaan: er bestond een grote variëteit in onder meer het aantal deelnemende burgers, de opzet van de avond en de wijze van raadpleging (zie voor een overzicht tabel 9.5). De daadwerkelijke invloed van burgerraadplegingen op het strafvorderingsbeleid van het OM kan als zeer gering worden beschouwd. Systematische invloed kan in ieder geval worden uitgesloten. Het is wel mogelijk dat het OM soms inspiratie heeft opgedaan door te luisteren naar wat burgers te vertellen hadden, hetgeen dan in theorie tot niet-systematische beïnvloeding zou kunnen leiden. Uit een analyse van claims die het OM hier zelf over doet en op basis van wat hier in de interviews over is gezegd, is in dit onderzoek echter geconcludeerd dat ook een dergelijke, niet-systematische vorm van invloed niet meer dan zeer gering kan zijn geweest. Ook is geconcludeerd dat het enthousiasme binnen het OM voor de burgerraadplegingen lijkt te zijn afgenomen. De meest waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat men er gaandeweg is achter gekomen dat 'de burger' niet zo anders is als aanvankelijk nog werd gevreesd.

In het *tiende hoofdstuk* zijn de bevindingen van beide gevalstudies aan het

beoordelingskader getoetst en is – omgekeerd – onderzocht wat het beoordelingskader kan leren van de gevalstudies. De slotsom ten aanzien van de voorlichtingsdialoog is dat deze praktijk over het algemeen de toets van het beoordelingskader doorstaat, maar er tegelijk onderdelen zijn die minder goed te rechtvaardigen vallen. Dit geldt onder meer voor de amuserende toonzetting die in sommige voorlichting valt terug te vinden, bepaalde door een reclamelogica ingegeven activiteiten van het OM op sociale media en de soms wel erg sterke afhankelijkheid van regionaal opererende journalisten ten opzichte van het OM. Ook bezwaarlijk is de vaak niet geanonimiseerde digitale wijze van informatieverstrekking – iets wat overigens ook door de gerechten wordt gedaan. De beoordeling van de straftoemetingsdialoog mondde uit in een negatief oordeel. Omdat de burgerraadplegingen in normatieve zin als een achteruitgang moeten worden beschouwd, waarschijnlijk geen empirische voordelen opleveren, maar in beperkte mate gezond wantrouwen faciliteren en tot allerlei ongewenste dynamische effecten aanleiding (kunnen) geven, kan met deze dialoog – op deze manier vormgegeven – beter worden gestopt. De reflectie op het beoordelingskader op basis van de gevalstudies heeft, tot slot, geleid tot het aanbrengen van een aantal nuanceringen binnen dit kader. Deze bestaan vooral uit het ook betrekken van de verschillende 'deelpublieken' bij de tweede stap in het beoordelingskader (de beoogde consequenties) en het betrekken van het perspectief van andere actoren bij de vijfde stap (het bepalen van te verwachten dynamische effecten).

De conclusie van dit onderzoek in het *elfde hoofdstuk* bevat eerst een bespreking van de antwoorden op de onderzoeksvragen. Deze antwoorden liggen reeds besloten het voorgaande. Vervolgens zijn de bevindingen van dit onderzoek in een breder verband geplaatst, door te reflecteren op de probleemstelling. Deze beschouwing vraagt ten eerste aandacht voor het gegeven dat op de publieke opinie gericht handelen dat bij aanvang beoogt het maatschappelijk discours af te koelen, gemakkelijk een averechts effect kan sorteren indien het handelen in de praktijk vooral neerkomt op het naar de mond praten van het publiek. Vervolgens is beargumenteerd dat uit dit onderzoek kan worden afgeleid dat een politieke of bedrijfseconomische gezagslogica niet goed past binnen de strafrechtspleging. Om die reden moeten actoren in de strafrechtspleging werk maken van een eigen gezagslogica, waarin een scherper onderscheid wordt gemaakt tussen handelen dat bestaat uit het bevorderen van transparantie – hetgeen moet worden aanbevolen – en handelen dat primair gericht is op reputatie – hetgeen moet worden afgewezen. Daarna is in de conclusie ingegaan op de inbreng van de strafrechtspolitiek. Deze inbreng is vooral problematisch omdat de strafrechtspolitiek de vragen waar het in het strafrecht om gaat richting het publiek overmatig simplificeert, terwijl het anderzijds in reactie op de publieke onvrede het straf(proces)recht zelf met nieuwe ingrepen steeds verder compliceert. Deze stand van zaken ondermijnt uiteindelijk een vruchtbare dialoog tussen publiek, strafrechtspolitiek en strafrechtspleging. Vervolgens is de aandacht gericht op de vervagende grenzen die het gevolg zijn

van het feit dat de strafrechtspolitiek de grenzen van het eigen domein niet meer altijd scherp voor ogen lijkt te hebben, terwijl omgekeerd actoren in de strafrechtspleging – onder meer door burgerraadplegingen – een domein binnendringen dan van oudsher exclusief politiek was. Tot slot is beargumenteerd dat waar op de publieke opinie gericht handelen vaak lijkt te zijn ingegeven door een gebrekkig zelfvertrouwen – vermeende publieke onvrede over het eigen functioneren wordt dan verinnerlijkt – dit onderzoek juist argumenten oplevert om te geloven in een meer opiniemakende rolopvatting voor actoren in de strafrechtspleging. Actoren in de strafrechtspleging zouden de publieke opinie tot gids moeten durven en willen zijn. Aan het slot van de conclusie is dit geconcretiseerd in de vorm van enkele aanbevelingen.

# Curriculum vitae

Lucas Noyon (Amsterdam, 1986) studeerde van medio 2008 tot medio 2012 aan de Universiteit van Amsterdam en behaalde daar de bachelors Algemene Sociale Wetenschappen en Rechtsgeleerdheid (beide *cum laude*). In de twee jaar daarna voltooide hij de masters Straf- en strafprocesrecht (*cum laude*) en Criminologie aan respectievelijk de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Leiden. Tijdens zijn studie was hij enige tijd student-assistent aan de Erasmus Universiteit (afdeling strafrecht) en liep hij stage bij het advocatenkantoor Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers en het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Bij dit instituut werkte hij na zijn afstuderen enkele maanden als junior-onderzoeker, waarna hij begin 2015 werd aangesteld als *PhD-fellow* aan het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden. Daar werkte hij zes jaar aan dit proefschrift en verzorgde hij onderwijs. Tijdens deze periode was hij ook enige tijd lid van de redactie van het maandblad van *Ars Aequi*, verbleef hij tweemaal als gastdocent in Japan en was hij gastdocent bij de Faculteit Maatschappij en Gedragswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Na afronding van zijn proefschrift is hij in dienst getreden als wetenschappelijk medewerker bij het Wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad der Nederlanden.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2020 en 2021 verschenen:

MI-335 M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020

MI-336 J. van Kralingen, *De ondeelbaarheid van het pand- en hypotheekrecht; deconstructie van een leerstuk. Een historisch-comparatieve studie*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 782 9

MI-337 J.C.A. van Dam, *Guidance documents of the European Commission in the Dutch legal order*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-338 F. Jiang, *Greening' the WTO Ban on China's Export Duties. Should WTO law allow China to use export duties to protect the environment and, if so, in what manner?*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-339 M.J.R. Broekema, *Cognitive Bias in the Judgment of Business Valuations and Valuators. How Systematic Patterns of Irrationality Affect Entrepreneurs, Legal Professionals and Business Valuators*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-340 H. Horii, *Child Marriage as a Choice. Rethinking agency in international human rights*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-341 R. de Graaff, *Concurrence in European Private Law*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020, ISBN 978 94 6236 134 8

MI-342 J.M.M. van der Vliet, *The International Legal Protection of Environmental Refugees. A human rights-based, security and State responsibility approach*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6236 139 3

MI-343 M. Samadi, *Normering en Toezicht in de Opsporing. Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 816 1

MI-344 D.J. Verheij, *Credit rating agency liability in Europe. Rating the combination of EU and national law in rights of redress*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020, ISBN 978 94 6236 144 7

MI-345 P. Rustenburg, *Een algemene normtheorie toegepast op open normen in het belastingrecht*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-346 J.V.O.R. Doekhie e.a., *Invoering jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland. Een verkenning naar een jeugdstrafrechtmonitor*, Den Haag: Boom criminologie 2020, ISBN 978 94 6236 151 5

MI-347 A. Varga, *Establishing State Responsibility in the Absence of Effective Government*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-348 M. Darouei, *Managing a Sustainable Career in the Contemporary World of Work: Personal Choices and Contextual Challenges*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-349 N. Strohmaier, *Making Sense of Business Failure. A social psychological perspective on financial and legal judgments in the context of insolvency*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-350 S. Kouwagam, *How Lawyers Win Land Conflicts for Corporations. Legal Strategy and its Influence on the Rule of Law in Indonesia*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-351 A.D. Sarmiento Lamus, *The proliferation of dissenting opinions in international law. A comparative analysis of the exercise of the right to dissent at the ICJ and the IACtHR*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-352 B. Ribeiro de Almeida, *Building land tenure systems. The political, legal, and institutional struggles of Timor-Leste*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-353 K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen. Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 842 0

MI-354 E.G. van 't Zand e.a., *Bestuurlijke boetes en de Verklaring Omtrent het Gedrag. Een onderzoek naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening aan de hand van een casestudy naar handhaving en integriteit in de financiële sector*, Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 843 7

MI-355 J. Boakye, *Understanding Illegal Logging in Ghana. A Socio-Legal Study on (non)Compliance with Logging Regulations*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-356 N.N.A. Sánchez Castillo-Winckels, *International law and the sustainable governance of shared natural resources. A principled approach*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020, ISBN 978 94 0282 145 1

MI-357 S.S. Arendse, *De uiterlijke verschijningsvorm in het strafrecht. Een analyse van de jurisprudentie van de Hoge Raad*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 844 4

MI-358 J. Reef, M. Jeltes & Y.N. van den Brink, *De PIJ-maatregel doorgelicht. Juridische grondslagen, populatiekenmerken, gedragsverandering en recidive*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, ISBN 978 94 6240 608 7

MI-359 S. Guo, *Recognition of Foreign Bank Resolution Actions*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-360 B. Muscat, *Insolvency Close-out Netting: A comparative study of English, French and US laws in a global perspective*, (diss. Leiden), Amsterdam: IpskampPrinting 2020

MI-361 J.M. ten Voorde, S.V. Hellemons & P.M. Schuyt, *Discriminatie als strafbeïnvloedende omstandigheid bij strafbare feiten, Een rechtsvergelijkende studie*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 871 0

MI-362 F. Afandi, *Maintaining Order: Public Prosecutors in Post-Authoritarian Countries, the case of Indonesia*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-363 R.M. Koenraadt, M.M. Boone, S.E. Rap & S. Kappert, *Financieel toezicht binnen het (jeugd) strafrecht. Een onderzoek naar het verloop, de resultaten en mogelijke uitbreiding van verplicht financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 933 5

MI-364 J.J. Asscher, Y.N. van den Brink, H.E. Creemers, E. Huls, E.K. van Logchem, N. Lynch & S.E. Rap, *De strafmaat voor jeugdige daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven in internationaal perspectief*, Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 943 4

MI-365 M.P.A. Spanjers, *Belastingbudget. Onderzoek betekenis budgettaire impact belastingen bij parlementaire vaststelling belastingwetgeving*, (diss. Leiden), Den Haag: Flosvier, ISBN/EAN 978 90 8216 072 7

MI-366 J. Zhang, *The Rationale of Publicity in the Law of Corporeal Movables and Claims. Meeting the Requirement of Publicity by Registration?*, The Hague: Eleven International Publishing 2021, ISBN 978 94 6236 210 9

MI-367 B.C.M. van Hazebroek, *Understanding delinquent development from childhood into early adulthood in early onset offenders*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021, ISBN 978 94 6421 272 3

MI-368 M.R. Manse, *Promise, Pretence and Pragmatism. Governance and Taxation in Colonial Indonesia, 1870-1940*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021

MI-369 M.E. Stewart, *Freedom of Overflight: A Study of Coastal State Jurisdiction in International Airspace*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021

MI-370 M.T. Beumers, *De bescherming van immateriële contractuele belangen in het schadevergoedingsrecht*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2021, ISBN 978 94 6290 962 5

MI-371 C.M. Sandelowsky-Bosman, T. Liefaard, S.E. Rap & F.A.N.J. Goudappel, *De rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao – een gezamenlijke verantwoordelijkheid*, Den Haag: Boom juridisch 2021, ISBN 978 94 6290 965 6

MI-372 G.J.A. Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk*, (diss. Leiden), Zutphen, Uitgeverij Paris bv 2021, ISBN 978 94 6251 270 2