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).

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]

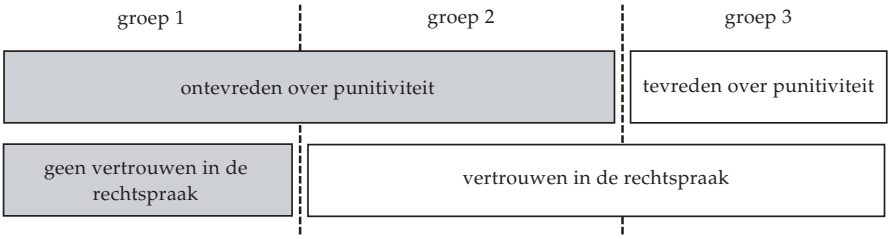
Nu deze eerste groep, bij wie de onvrede over de rechtspraak het meest problematisch is, is geïsoleerd, kan hier het bestaan van nog twee groepen uit worden afgeleid. Een tweede groep is eveneens ontevreden over de gemiddelde strafhoogtes, maar bij deze mensen leggen deze oordelen niet zoveel gewicht 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.