



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).

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de aandacht verlegd naar de andere dimensie van publieke opinie: die waarin publieke opinie wordt begrepen als een maatschappelijke kracht. Dit hoofdstuk verschilt dus van het vorige doordat het nu niet zal gaan om het inventariseren van onderzoek waarin opinies van individuen worden gekwantificeerd, maar om onderzoek naar de vraag welke opinies een factor van belang worden doordat zij zich in het maatschappelijk debat krachtig manifesteren.¹ Hiervoor moet, zo is in het derde hoofdstuk bepaald, enerzijds aandacht zijn voor de mate waarin een opinie in het maatschappelijk discours domineert, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit het verdrukken van andere opinies, en anderzijds voor de mate waarin opinies reacties teweegbrengen van voor de strafrechtspleging relevante actoren.²

De mogelijkheden van dit hoofdstuk worden beperkt door het feit dat zich binnen de voor de strafrechtspleging relevante literatuur geen duidelijke onderzoekstraditie naar de dimensie van kracht heeft ontwikkeld. Dit is niet altijd vanzelfsprekend geweest: in enkele adviezen die aan het eind van de jaren 70 aan de Raad voor Europa werden uitgebracht – over de zin en onzin van het optuigen van meetinstrumenten voor publieke opinie over de strafrechtspleging – werd door sommige auteurs nog aangedrongen op methoden van onderzoek die voor dit onderzoek (en dit hoofdstuk in het bijzonder) interessant hadden kunnen zijn.³ Deze adviezen zijn toen echter niet overgenomen en daarna al snel in de vergetelheid geraakt. Het

1 Zie § 3.2.3, waarin deze twee perspectieven op de dimensie van kracht in conceptuele termen zijn uitgewerkt.

2 Zie hiervoor uitgebreider in de paragraaf waar de conceptualisering van de dimensie van kracht van publieke opinie is opgesteld (§ 3.2.3).

3 De Franse criminoloog Robert schrijft in zijn advies bijvoorbeeld, onder verwijzing naar Bourdieu, over – wat hij noemt – de ‘myth of public opinion’. Hij wijst vervolgens de zin van enquêteonderzoek geheel af en stelt zich op het standpunt dat publieke opinie alleen in de maatschappelijke context waarin ze functioneert onderzocht kan worden (Robert 1979, p. 55-56). De Duitse criminoloog Schneider wijst in zijn advies het nut van opiniepeilingen niet categorisch af, maar beschouwt de toenemende dominantie van deze vorm van onderzoek wel als een gevaar omdat het een te beperkte blik op publieke opinie in de hand zou kunnen werken. Hij waarschuwt voor de opkomst van ‘a one-dimensional and simplified picture of public opinion which tends to be equated with what is being measured as such by polls’ (1979, p. 122). Zie nader over wat hij wel voor zich zag § 5.3.1.

empirisch onderzoek van na die tijd heeft zich vrijwel geheel op de aantallendimensie van publieke opinie gestort.⁴

Bij afwezigheid van een onderzoekstraditie naar de dimensie van kracht van publieke opinie, zal dit hoofdstuk noodzakelijkerwijs een meer aftastende aanpak hebben. Gekozen is voor de volgende opzet. In de eerstvolgende paragraaf (§ 5.2) wordt de kracht onderzocht die uitgaat van het enquêteonderzoek. Het gaat in die paragraaf, voor de duidelijkheid, niet om onderzoek naar de kracht van met enquêteonderzoek gemeten opinies, maar om de kracht die onderzoeken zelf teweegbrengen. In de daaropvolgende paragraaf (§ 5.3) wordt dan verkend wat er aan onderzoek beschikbaar is dat – zij het meestal niet uitgevoerd onder de vlag van ‘onderzoek naar publieke opinie’ – toch op enige wijze informatief is voor de dimensie van kracht van publieke opinie. In de conclusie van dit hoofdstuk (§ 5.4) wordt een en ander in samenhang gezien.

Aan dit hoofdstuk ligt geen nieuwe literatuurstudie ten grondslag. Voor de methodologische verantwoording wordt daarom verwezen naar die van het vorige hoofdstuk.⁵

5.2 OVER DE KRACHT VAN HET ENQUÊTEONDERZOEK

In het vorige hoofdstuk zijn verschillende soorten opinieonderzoek besproken. Met één type onderzoek – het enquêteonderzoek – is iets bijzonders aan de hand. Dat onderzoek wordt vaak beschouwd als een methode die geschikt is om reeds bestaande opinies te meten. Dat is lang niet altijd zo, zo bleek in het vorige hoofdstuk. In veel gevallen meten enquêtes iets dat niet echt bestaat – bijvoorbeeld door een te concrete vraagstelling. Om die reden is in het vorige hoofdstuk besloten dat enquêteonderzoek met de nodige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd: slechts indien de resultaten van een enquête voldoende steun vinden in ander onderzoek, mogen de resultaten van die enquête voor ‘waar’ worden gehouden.⁶

Nu is het echter zo dat – zoals hieronder zal blijken – enquêtes wel een rol spelen bij het *vestigen* van een publieke opinie in de zin van een kracht. Enquêtes zijn zelf natuurlijk ongeschikt om te meten welke publieke opinies krachtig zijn. In de resultaten van een enquête tellen de opinies van alle respondenten immers even zwaar mee. Geen onderscheid wordt gemaakt tussen – bijvoorbeeld – de opinie van een actieve opiniemaker en een opinie van iemand die nooit enige ruchtbaarheid aan zijn opinie zal geven. Zodoende wordt door enquêtes van verschillen in kracht geabstraheerd.

4 Vgl. Turner (2018, p. 11-13), die ook kritisch is over het negeren van deze adviezen. Zie ook Van Stokkom (2009, i.h.b. p. 242-243), die kritisch is over de dominante, reductionistische wijze van het ‘bestuderen van collectieve strafverlangens’ door middel van kwantitatief enquêteonderzoek.

5 § 4.2.

6 Zie voor een verantwoording § 4.9.1.

Wel is het zo dat van enquêtes, nadat zij eenmaal zijn gepubliceerd, een zelfstandige kracht kan uitgaan. Dat wordt hieronder eerst beargumenteerd ten aanzien van de kracht binnen het maatschappelijk discours (§ 5.2.1) en daarna ten aanzien van de kracht die blijkt uit reacties van voor de strafrechtspleging relevante actoren (§ 5.2.2).

5.2.1 De dominantie binnen het maatschappelijk discours

Enquêteonderzoek is in het maatschappelijk debat duidelijk aanwezig. Het gaat dan zeker niet alleen om het enquêteonderzoek dat in het vorige hoofdstuk is besproken: enquêtes die zijn afgenomen door statistiekbureaus of ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Kranten, nieuws- en actualiteitenprogramma's laten in toenemende mate zelf enquêtes afnemen om in de eigen (nieuws)berichtgeving te verwerken. Dit soort enquêtes vinden dus in toenemende mate ingang in het publiek discours.⁷ In het Nederlandse medialandschap zijn de peilingen van het *EenVandaag opiniepanel* waarschijnlijk het bekendste voorbeeld,⁸ maar in diverse andere televisieprogramma's vallen, net als in de geschreven pers, geregeld vergelijkbare peilingen terug te vinden. Voor het afnemen van enquêtes kunnen de media die niet over een eigen 'opiniepanel' beschikken, gebruikmaken van diverse bureaus die gespecialiseerd zijn in het in opdracht uitvoeren van marktonderzoek.⁹

Om meerdere redenen hebben dit soort enquêtes de potentie een kracht te ontwikkelen binnen het maatschappelijk discours. Allereerst kan worden aangenomen dat er een effect uitgaat van het feit dat media over dit soort enquêteonderzoek berichten, als ware het 'nieuws'. Door dit soort berichtgeving wordt de uitslag van een enquête getooid met de allure van *de* publieke opinie. Dat geldt óók voor die enquêtes die niet iets hebben gemeten dat echt bestaat, bijvoorbeeld omdat met een te concrete vraagstelling werd gewerkt. Daar komt bij dat van dit soort berichtgeving een zelfversterkend effect uitgaat. Uit onderzoek blijkt namelijk dat mensen die van de uitslagen van peilingen kennisnemen, zichzelf daarna ook significant

7 Zie voor Amerikaans onderzoek hierover Traugott 2012, i.h.b. op p. 69; en Strömbäck 2012b, p. 8 e.v.. Strömbäck verklaart het toegenomen entameren van enquêteonderzoek door de media vanuit de volgende factoren: het levert de media 'exclusief nieuws' op; het verschaft hen volledige controle over het nieuws; het voorziet in drama, mede omdat enquêteonderzoek te contrasteren valt met een bepaalde praktijk of uitkomst; en het sluit nauw aan bij de taakopvatting van de media als vierde staatsmacht. Traugott vult nog aan dat het afnemen van enquêtes tegenwoordig relatief goedkoop is,

8 Deze onderzoeken worden gepubliceerd op de website van het EenVandaag opiniepanel. Bij sommige onderzoeken staat hier ook een onderzoeksverantwoording met alle gestelde vragen en verkregen antwoorden.

9 Zie over de opkomst van marktonderzoekbureaus Turner 2018, p. 20. In Nederland zijn Ipsos en Kantar bekende bureaus. Hun onderzoeken zijn meestal niet openbaar toegankelijk.

vaker achter het meerderheidsstandpunt scharen.¹⁰ Wanneer een enquête dus in eerste instantie een ‘publieke opinie’ mat die in werkelijkheid niet bestond, is het dus goed mogelijk dat door het berichten over deze enquête die publieke opinie alsnog gevestigd wordt. Het ‘Thomas-theorema’ in een notendop.¹¹ Dit toont aan dat enquêtes de potentie hebben andere meningen te verdrukken.

Een laag dieper – en speculatiever – is in de literatuur nog wel betoogd dat de alomtegenwoordigheid van enquêteonderzoek in hedendaagse samenlevingen blijvende effecten heeft op hoe mensen denken over de (relevantie van) publieke opinie. Mensen zouden door voortdurende blootstelling aan rapportages over enquêteonderzoek leren dat opinies voor iedereen zijn weggelegd, en dus niet alleen voor mensen met specialistische kennis. Bovendien slijpt zo het beeld in dat opinies ertoe behoren te doen en, tot slot, dat enquêtes een geschikt instrument zijn om die opinies mee bloot te leggen.¹² Bourdieu spreekt in dit verband van een ‘opinionated habitus’ – een vorm van sociale gewenning aan de relevantie en importantie van enquêtes.¹³ Anders gezegd: doordat enquêtes in (nieuws)berichtgeving worden verwerkt, wordt als bijeffect de norm gevestigd dat deze enquêtes ook echt belangrijk zijn.¹⁴ In dit verband kan ook gewezen worden op de opkomst van *vox pops* in actualiteitenberichtgeving.¹⁵ De vraag kan zelfs gesteld worden wat de alomtegenwoordigheid van enquêtes doet met het beeld dat mensen hebben van democratie als zodanig. Misschien hebben al die enquêtes wel als neveneffect dat mensen aanleren dat publieke besluitvorming gereduceerd kan worden tot het voor of tegen stemmen op stellingen, of dat het bij democratie hoort dat de met enquêtes gevonden meerderheid in beginsel gelijk krijgt.¹⁶

10 Dit staat in de literatuur bekend als het *bandwagon*-effect. Zie een literatuurbespreking hierover in Moy en Rinke 2012, p. 235; zie ook Lohmann 2020; Igo 2007, p. 3 en p. 6.

11 Ontleend aan Thomas 1928, p. 572: ‘If men define situations as real, they are real in their consequences.’

12 Osborne en Rose stellen dat door toedoen van enquêteonderzoek ‘people learn to have opinions; they become “opinioned” (...) persons. In that sense, opinion polls “make up” people; people come to “fit” the demands of the research; they become, so to speak, persons that are by nature “researchable” from that perspective’ (1999, p. 392).

13 Bourdieu 1984, p. 415. Vgl. ook Igo (2007, p. 9).

14 Zo suggereert ook Holtz-Bacha (2012, p. 269).

15 Naar de prevalentie en inhoud van deze *vox pops* is het nodige onderzoek gedaan (zie Beckers, Walgrave en Van den Bulck 2018), evenals naar de invloed die hiervan uitgaat op opinies van individuen (zie Bosch 2014). De conclusie is dat het aantal toeneemt en dit bovendien invloed heeft op opinies van mensen die hier kennis van nemen.

16 Vgl. in dit verband Turner, die stelt dat enquêteonderzoek de ‘voting centric principles’ (her)bevestigt (2016, p. 228). Zij lijkt hiermee te bedoelen dat het bijdraagt aan een discours waarin de notie van democratie wordt verengd tot iets waarin voortdurend over alles gestemd kan worden. Dit is overigens een gedachtegang die aan het onderzoek naar publieke opinie altijd ten grondslag heeft gelegen (zie § 3.2.1, i.h.b. over de gedachtevorming van Bryce en Gallup).

5.2.2 De reacties van actoren in de strafrechtspleging

Voor wat betreft het tweede gezichtspunt op de *F*-dimensie van publieke opinie, het al dan niet teweegbrengen van een reactie van actoren in de strafrechtspleging,¹⁷ geldt ook dat het gewicht van enquêtes moeilijk kan worden overschat.

Verschillende reacties zijn aanwijsbaar binnen de strafrechtspleging. Zo blijken zowel de rechtspraak als het OM graag te berichten over enquêteonderzoek op de eigen websites, zeker wanneer hieruit blijkt dat het vertrouwen in de rechtspraak is gestegen.¹⁸ Daarnaast laat het OM ook zelf internetenquêtes organiseren, hetgeen laat blijken dat het OM enquêtes zelf als een valide bron van kennis ziet. De vraag is evenwel of ook meer betekenisvolle reacties worden teweeggebracht door enquêteonderzoek. Een precaire vraag is bijvoorbeeld of door berichtgeving over enquêteonderzoek andere strafvorderlijke beslissingen worden genomen. In veel enquêtes – denk aan het EenVandaag Opiniepanel – wordt geregeld aan respondenten gevraagd hoe zij vinden dat in een bepaalde zaak besloten zou moeten worden. Hoewel er over dit soort berichtgeving veel te doen is – zie daarover ook nog de volgende paragraaf – valt uiteindelijk natuurlijk niet te zeggen of actoren in de strafrechtspleging zich hierdoor (een klein beetje) laten beïnvloeden. Al met al lijkt het niet zo heel waarschijnlijk dat enquêtes direct invloed hebben op strafvorderlijke beslissingen. Wel zou het goed zo kunnen zijn dat enquêtes op termijn doorwerken in een veranderende koers. Zo is niet ondenkbaar dat de vele enquêtes waarin respondenten aangeven de straffen te laag te vinden, er aan hebben bijgedragen dat deze in recente jaren zijn verhoogd.¹⁹

Beter gedocumenteerd is de invloed van het enquêteonderzoek op de strafrechtspolitiek. Politicologisch onderzoek laat consequent zien dat politici gespitst zijn op de uitkomsten van enquêtes, omdat zij geloven dat die

17 In het derde hoofdstuk (zie § 3.2.3) is over deze reacties bepaald dat deze kunnen worden geordend op een denkbeeldige as die loopt van helemaal geen reactie naar volledige inwilliging van de eisen van publieke opinie. Ergens aan het begin op deze as bevindt zich dan het eenvoudigweg betekenis toekennen aan een publieke opinie (bijvoorbeeld door in communicatie te onderkennen dat deze bestaat), verderop bevindt zich het er inhoudelijk op reageren.

18 Zie § 3.5: anders dan in 2016, 2017 en 2018 (toen het vertrouwen steeg) werd in 2019 (toen het vertrouwen licht daalde) geen bericht aan de jaarlijkse SCP-cijfers gewijd op *rechtspraak.nl*.

19 Vgl. in dit verband Kort 2020. Kort interviewde onder anderen officieren van justitie en rechters – onder andere over de hoogte van straffen. Beide groepen signaleren dat de opgelegde straffen in de afgelopen jaren zijn gestegen. Officieren verklaren dit onder meer vanuit de invloed van de publieke opinie (zie p. 138).

uitkomsten een adequate indicatie bieden voor toekomstig stemgedrag.²⁰ In dit verband wordt in de literatuur wel gesproken over een *permanent campaign*: de voortdurende dialoog tussen electoraat en politici via peilingen. Zeker nu politieke ideologie toch al minder koersbepalend is dan in de vroegere – meer verzuilde – tijd, vormen de enquêtes een voor politici maar moeilijk te negeren bron van inspiratie voor in te nemen standpunten.²¹ Met name in het Britse criminologische onderzoek is de knieval van de strafrechtspolitik voor het enquêteonderzoek inzichtelijk gemaakt;²² en ook in de Amerikaanse literatuur is dit een bekend thema.²³ In Nederland valt tenminste de synchroniciteit tussen het enquêteonderzoek en de koers van de strafrechtspolitik op.²⁴ Beperkt onderzoek suggereert ook hier een *invloed* van enquêtes op de agenda van de strafrechtspolitik.²⁵

Opvallend aan de belangstelling van de strafrechtspolitik voor het enquêteonderzoek, is dat ook hier een zelfversterkend effect kan worden waargenomen. De relatie verloopt namelijk ook in omgekeerde richting: politieke punitieve retoriek heeft waarschijnlijk invloed op enquêtes. In een grootschalige Amerikaanse studie werden antwoorden in *Gallup*-enquêtes over de periode 1951-2006 vergeleken met – onder meer – het presidentieel

20 Zie voor een overzicht van (niet op het strafrecht toegespitste) literatuur Strömbäck 2012a, p. 253. Zie ook Flanagan (1996, p. 153), die er veronderstellenderwijs vanuit gaat dat het voor het strafrecht niet anders is: 'There is little doubt that public opinion surveys on crime and justice issues are influential among political leaders.' Zie ook voor een uitgebreide bespreking van Blair en Clinton als de eerste 'poll-driven' leaders Needham 2005, p. 346.

21 Zie Needham 2005, p. 343 voor de term 'permanent campaign' (in de betekenis van het verwateren van campagnetijd en niet-campagnetijd als gevolg van voortdurende opiniepeilingen).

22 Zie hierover uitgebreider in Noyon 2021.

23 In de literatuur wordt in dit verband gesproken over het Willie-Horton-effect. Hiermee wordt verwezen naar de affaire waardoor, volgens analisten, Michael Dukakis de presidentsverkiezingen verloor. Vier jaar later zou Bill Clinton alles in het werk hebben gesteld om niet als 'soft on crime' over te komen, waarbij het volgen van opiniepeilingen een grote rol speelde. Zie Newburn en Jones 2005.

24 Dit blijkt om te beginnen uit de punitieve inslag van veel politieke initiatieven (hier valt immers altijd een meerderheid voor te vinden) en ten tweede uit de uitdijning van het maatregelenstrafrecht en toezichtsmodaliteiten, die appeleren aan het draagvlak voor resocialisatie. Ten derde valt op dat ingrepen die voortkomen uit wantrouwen jegens de rechtspraak – zoals juryrechtspraak of invoering van minimumstraffen – maar zeer beperkt politiek resoneren. Voor juryrechtspraak geldt zelfs dat het direct na het verschijnen van enquêteonderzoek waaruit naar voren kwam dat Nederlanders hier niet warm voor liepen (Koomen 2006), van de politieke agenda verdween.

25 Interessant onderzoek is van Hertogh (2012), die zowel rechters als politici interviewde over denkbeelden over elkaar. Vgl. p. 39, voor een citaat van een Kamerlid: 'Dat [minimumstraffen, LN] wordt door de rechterlijke macht als een persoonlijk affront opgevat, terwijl als je bijvoorbeeld kijkt naar de polls in *De Telegraaf* – wat natuurlijk toch een voorbeeld is van het *Gesundes Volksempfinden* – dan vindt daar 80-90% dat het zo zou moeten.' (originele cursivering). Dit Kamerlid beschouwt de wenselijkheid van minimumstraffen dus mede in het licht van enquêteonderzoek.

discours over misdaad en straf.²⁶ Dit presidentieel discours werd steeds gecodeerd als ofwel gericht op repressie, ofwel gericht op preventie.²⁷ Uit een analyse bleek vervolgens dat punitieve pieken in het enquêteonderzoek steeds werden voorafgegaan door repressieve retoriek van de president.²⁸ Op basis van dit onderzoek is het waarschijnlijk dat een symbiotische relatie bestaat tussen enquêteonderzoek, politiek, en publiek, die elkaar een steeds punitievere opinie aanpraten.

5.2.3 Eerste deelconclusie

De slotsom van het voorgaande is als volgt: geconcludeerd kan worden dat, hoewel het enquêteonderzoek maar in beperkte mate geschikt is om bestaande opinies te openbaren (de aantallendimensie van publieke opinie), het een relevante factor is bij het vestigen en doen aanzwellen van de kracht van publieke opinie. Dit omdat het zowel andere opinies in het maatschappelijk debat weet te verdrukken, als een druk ontwikkelt op voor de strafrechtspleging relevante actoren, waarbij met name voor de strafrechtpolitiek geldt dat die druk maar moeilijk te weerstaan is.

5.3 ONDERZOEK NAAR DE DIMENSIE VAN KRACHT VAN PUBLIEKE OPINIE

In deze paragraaf komt aan de orde welk zelfstandig onderzoek beschikbaar is naar de dimensie van kracht van publieke opinie. Hoewel tot op heden nog geen zelfstandige onderzoeksstroming bestaat waarvan de publicaties ook echt die naam dragen,²⁹ is wel het een en ander aan onderzoek beschikbaar waarvan de bevindingen hiervoor relevant zijn. Om te bepalen welk onderzoek dit is, wordt hieronder eerst bepaald op welke manieren de abstract geformuleerde conceptualisering van de dimensie van kracht te concretiseren valt. Bij elk van deze denkbare concretiseringën wordt vervolgens onderzocht of onderzoek bestaat dat hierop aansluit. Hierbij wordt net als in de vorige paragraaf eerst gekeken naar operationaliseringën om de dominantie binnen het maatschappelijk discours mee in kaart te brengen (§ 5.3.1) en daarna naar operationaliseringën gericht op reacties van actoren (§ 5.3.2). Overigens zal blijken dat beide vaak samen opgaan.³⁰

26 Ramirez 2013b. Omdat de Gallup-enquêtes niet met regelmatige intervallen dezelfde vragen stellen, concentreerde het onderzoek zich op vragen die geregeld werden gesteld. Hierbij ging het onder meer om vragen over de strengheid van straffen, de doodstraf en naar de bereidheid van mensen meer te betalen voor misdaadbestrijding. Deze werden vervolgens gemixt in een algoritme dat een punitieve attitude vertegenwoordigde. Zie p. 336-342.

27 Zie Ramirez 2013b, p. 342-343 voor voorbeelden.

28 Ramirez 2013b, p. 347.

29 Zie § 5.1.

30 Dit ligt ook voor de hand en sluit aan op de conceptualisering, waarin immers is aangenomen dat beide perspectieven één onderliggende dimensie meten (zie § 3.2.1).

5.3.1 De dominantie binnen het maatschappelijk discours

Om te meten welke opinies dominant zijn binnen het maatschappelijk discours zijn verschillende methoden van onderzoek denkbaar. De vraag welke opinies domineren binnen de gehele Nederlandse (rechts)gemeenschap, zou om te beginnen kunnen worden onderzocht door burgers te vragen welke problemen zij in het strafrechtelijk domein ervaren. Dit komt dus neer op een variant van het onderzoek dat in het vorige hoofdstuk (§ 4.8) is besproken, maar dan toegespitst op de strafrechtspleging.³¹ Indien respondenten een maximumaantal problemen zouden mogen noemen, zou bij een longitudinale opzet ook een indruk ontstaan van welke opinies elkaar verdringen. Dergelijk onderzoek bestaat op dit moment echter niet in Nederland, noch – althans voor zover bekend – in de ons omringende landen.

Een andere methode van onderzoek waaraan gedacht kan worden is de discoursanalyse. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een op opinies gerichte discoursanalyse van massamedia, aan opinieonderzoek op het internet en aan het onderzoeken van de meningen op sociale media. Het is overigens ook dit type onderzoek dat door critici van enquêteonderzoek al in de jaren 70 werd aanbevolen.³² Het is uiteindelijk maar zeer beperkt van de grond gekomen.

In Nederland bestaan slechts twee onderzoeken naar opinies over de strafrechtspleging in de (massa)media.³³ Het eerste onderzoek, dat gericht was op berichtgeving in Nederlandse kranten in de periode van 1992 tot en met 2011, had als belangrijkste bevinding dat in deze periode een minimale toename plaatsvond in berichtgeving over de rechtspraak en dat de inhoud van die berichtgeving door de jaren heen ook steeds negatiever van toon was geworden. Dit laatste was volgens de onderzoekers grotendeels het effect van enkele rechterlijke dwalingen die in de laatste fase van deze

31 Het is natuurlijk ook mogelijk om niet op voorhand te vragen naar problemen *in de strafrechtspleging* te vragen, maar met een veel grotere steekproef te werken dan het SCP nu doet, waardoor de spontaan genoemde problemen die betrekking hebben op de strafrechtspleging alsnog op microniveau kunnen worden gecodeerd en geanalyseerd. Vgl. § 4.8.

32 Vgl. Schneider 1979, p. 122, die in zijn advies aan de Raad van Europa suggereerde dat onderzoek naar opinievorming in de massamedia een goede aanvulling zou vormen op enquêteonderzoek (hetgeen hij te beperkt vond, vgl. § 5.1) – al geeft hij in dat verband meteen toe dat het hiervoor uitdagender zal zijn een adequate operationalisering te ontwerpen. Vgl. ook Cohen (2011, p. xxvii-xxix), die meent dat de massamedia een goede *proxy* zijn voor wat er in de maatschappij omgaat, vanwege (i) de agendabepalende functie van de media; (ii) de mediërende functie; en (iii) de functie die zij vervullen in hoorbaar en zichtbaar maken van opinies ('making the claim').

33 Dit onderzoek naar *opinions*, moet worden onderscheiden van onderzoek waarin de wijze waarop misdaad en straf in de media wordt gerepresenteerd centraal staat (van dat type onderzoek bestaat veel meer, zie § 4.6.3).

onderzoekperiode het nieuws haalden.³⁴ In het tweede onderzoek werd berichtgeving in twee kranten over de politie gedurende één jaar (van augustus 2002 tot en met juli 2003) geanalyseerd. De belangrijkste bevinding hiervan is dat berichtgeving over de politie over het algemeen 'positief' is, maar negatiever was rondom enkele specifieke incidenten.³⁵ Op basis van deze twee onderzoeken kunnen natuurlijk geen algemene uitspraken worden gedaan over het opinieklimaat in de Nederlandse media. Meer dan een begin van een indruk geven zij niet.

Onderzoek naar opinievorming op het internet en sociale media is in Nederland, voor zover bekend, geheel afwezig. In Amerikaans en Engels onderzoek is hier wel enige ervaring mee opgedaan, bijvoorbeeld door opinies over de strafrechtspleging op sociale media te analyseren. Dit onderzoek valt niet goed te extrapoleren naar de Nederlandse situatie, omdat het sterk is toegesneden op de rechtspolitieke context van die landen. Zo richt het Amerikaanse onderzoek zich hoofdzakelijk op het thema *criminal justice reform*,³⁶ een onderwerp dat niet los kan worden gezien van de uit de hand gelopen uitdijing van de strafrechtspleging daar.³⁷

Interessant voor de toekomst van het (Nederlandse) onderzoek is daarom met name een Australische studie, waarin is verkend hoe met de inzet van *big data* kan worden onderzocht welke opinies in het (digitale) maatschappelijk debat de boventoon voeren.³⁸ De in deze studie genoemde mogelijkheden sluiten – al noemen de auteurs het zelf niet zo – goed aan op de dimensie van kracht van publieke opinie. Zij lijken immers geschikt om te onderzoeken welke opinies binnen bepaalde groepen dominant zijn; bovendien kan zo ook inzicht worden verkregen in de opkomst en ondergang van deze publieke opinies (en dus in de duurzaamheid hiervan). De auteurs van deze studies houden het echter bij suggesties voor de toekomst: tot het werkelijk uitvoeren van deze methoden is het tot op heden nog niet gekomen.

34 Van Spanje en De Vreese 2013, p. 421 e.v. De onderzochte nieuwsberichten werden in deze studie gecodeerd. Van de 86 berichten die een 'evaluatie' van de rechtspraak inhielden was 86% 'negatief'. Het lijkt alsof de 'negatieve' evaluaties met name betrekking hebben op kwesties die niet met de klassieke punitieve retoriek van doen hebben, de onderzoekers noemen als voorbeelden rechterlijke dwalingen en incidenten van rechterlijke corruptie.

35 Beunders en Muller 2005, p. 321-343, i.h.b. p. 342.

36 Mizell 2014a, i.h.b. p. 96 e.v., Het Engels onderzoek was gericht op kenmerken van Twitter-berichten over moordzaken (Kounadi e.a. 2015). De relevantie van dit onderzoek is gering, de onderzoekers richtten zich vooral op het aantal dagen dat berichten verschenen (grotendeels tussen de twee en zeven na het incident).

37 Zie over die rechtspolitieke context § 4.3.

38 Prichard e.a. 2015. Als voornaamste voordelen van *big data* noemen de auteurs (i) de snelheid waarmee nieuwe opinies kunnen worden gedetecteerd, (ii) de variatie die hierin kan worden gevonden omdat respondenten hun eigen woorden kiezen en (iii) het grote volume aan opinies dat gemakkelijk kan worden verkregen.

Waar kwantitatieve discoursanalyses van de media of andere sociale velden dus schaars zijn, bestaat er wel veel kwalitatief onderzoek naar afgebakende gebeurtenissen waaromheen publieke opinie in de zin van een kracht een rol speelt. Gedacht kan dan bijvoorbeeld worden aan analyses van publieke verontwaardiging rondom een voor de strafrechtspleging relevant feit. Allereerst is er de nodige gedachtevorming over de opkomst van 'punitieve schandalen'³⁹. Dit is een paraplubegrip aan de hand waarvan in de literatuur situaties van hevige onrust ten gevolge van een bepaald incident besproken worden. Hoewel dit begrip nooit bedoeld lijkt te zijn als scherp afgebakend analytisch kader, lijkt over het algemeen als kenmerkend voor punitieve schandalen te worden beschouwd dat zich een cocktail vormt van tendentieuze mediaberichtgeving, een hevig geëmotioniseerd publiek debat, politici die zich hevig verontwaardigd tonen en een in het defensief gedrongen strafrechtspleging.⁴⁰

Enigszins verwant aan de term 'punitief schandaal' is het door Stanley Cohen gemunte begrip 'morele paniek'⁴¹. Dit begrip kent een gedetailleerder analysekader, waarvan in een groot aantal studies gebruik wordt gemaakt. Het gaat steeds om situaties waarin een publieke opinie ontstaat over een specifieke gebeurtenis of serie aan gebeurtenissen die als symptomatisch worden gezien voor een grotere, bedreigende misstand.⁴² Dit kan een bepaalde vorm van criminaliteit of deviant gedrag zijn, maar de morele paniek kan zich ook juist richten op de strafrechtelijke reactie (die dan bijvoorbeeld als tekortschietend of juist als overmatig wordt beschouwd). Een inventarisatie van studies die in de sleutel staan van morele paniek, leert dat de objecten van onderzoek variëren van voetbalgeweld,⁴³ jeugdcriminaliteit,⁴⁴ kindermishandeling,⁴⁵ beschonken verkeersdeelne-

39 Pratt (2008) schrijft over de opkomst van punitieve schandalen in de Nieuw-Zeelandse media. Van Stokkom (2013) doet dit voor de Nederlandse context.

40 Pratt en Van Stokkom doen beide niet veel moeite het concept 'punitief schandaal' in conceptuele termen scherp te stellen.

41 De eerste editie van zijn boek kwam uit in 1972. In een nieuw voorwoord bij een latere druk werkt hij het concept nader uit, zie Cohen 2011.

42 In een gangbaar geworden conceptualisering (zie Goode en Ben-Yehuda 1994, p. 156-159), wordt 'morele paniek' gedefinieerd als een situatie van (i) bezorgdheid over een breder probleem; (ii) vijandigheid tegenover een of meer specifieke personen die de belichaming hiervan vormen; (iii) een zekere mate van maatschappelijke consensus over de onaanvaardbaarheid hiervan; (iv) een disproportionele maatschappelijke reactie; en tot slot (v) volatiele opinievorming – zij het dat sporen hiervan langer kunnen beklijven. Garland (2008, p. 11), voegt hieraan toe dat morele paniek altijd een morele dimensie moet bezitten en dat het bovendien moet gaan om problemen die als symptomatisch voor iets groters worden gezien. Men zou ook kunnen redeneren dat die laatste toevoeging al in de eerste vier van Goode en Ben-Yehuda zit ingebakken.

43 Zie bijvoorbeeld Spaaij 2011.

44 Estrada 2001; Bouabid 2016.

45 Grossman, 2011.

mers⁴⁶ tot enkele heftige zedenmisdrijven.⁴⁷ Diverse andere onderwerpen – van de aanloop van het taakstrafverbod,⁴⁸ de strafrechtelijke reactie op dodelijke ongelukken in het verkeer,⁴⁹ ‘geweld tegen hulpverleners’ tot misdrijven door ‘verwarde personen’ – lijken zich hier ook prima voor te lenen.

Hoewel publieke opinie in de zin van een kracht in deze studies steeds een cruciale rol lijkt te spelen, wordt hiernaar over het algemeen geen werkelijk systematisch opinieonderzoek uitgevoerd. In plaats daarvan wordt een (zich ontwikkelende) publieke opinie typisch verondersteld. In dit soort onderzoek staan bijvoorbeeld zinnen als ‘we leefden als samenleving massaal mee’,⁵⁰ ‘burgers (...) hebben geschokt gereageerd’⁵¹ of ‘a court case (...) provoked a wave of controversy’⁵² – zonder dat aan deze vaststellingen systematisch onderzoek ten grondslag ligt. Het is om die reden moeilijk vast te stellen wat deze casuïstische studies precies leren over de publieke opinie.⁵³ In algemene zin geven zij steun aan de gedachte dat bepaalde duurzame opinies die door veel mensen worden gedeeld – in het bijzonder de opinie dat de strafrechtspleging in punitieve zin onvoldoende levert, dat resocialisatie in beginsel goed is en de rechtspraak in beginsel te vertrouwen valt – in de context van een incident als generatieve basis gelden van waaruit zich concrete opinies vormen.⁵⁴

Studies naar morele paniek zijn verder met name interessant als illustraties voor de mechanismen die publieke opinies doen ontstaan en bijdragen aan de verspreiding hiervan. Enkele van deze onderzoeken tonen de relevantie van pressiegroepen en bestaande sociale structuren bij het vormen van een publieke opinie,⁵⁵ andere laten zien hoe de onvoorspelbare logica van de publieke arena de intensiteit van de publieke opinie kan beïnvloeden – bijvoorbeeld doordat een sequentie van meerdere gelijkende

46 Grossman 2011.

47 Spithoven 2018; Althoff 2010.

48 Vgl. Noyon 2017a.

49 Vgl. Hertogh 2018, p. 1-9.

50 Spithoven 2018, p. 422.

51 Althoff 2017, p. 6

52 Hertogh 2018.

53 Vgl. in dit verband Cohen (2011, p. 66), die ook schrijft dat ‘in the absence of a full-scale public opinion type survey’, het moeilijk is om uitspraken te doen over de interactie tussen morele paniek en de publieke opinie als geheel.

54 Vgl. Goode en Ben-Yehuda (1994, p. 167), die spreken over een latente bezorgdheid die moet leven onder ‘segments of the public’ als voorwaarde voor het kunnen ontstaan van morele paniek.

55 Zie voor een bespreking van enkele pressiegroepen bijvoorbeeld Grossman 2011, p. 43. En vgl. voor een Nederlands voorbeeld Mulder 1970, p. 171. In de literatuur over morele paniek wordt in dit verband onderscheid gemaakt tussen drie niveaus (elite, maatschappelijk middenveld en *grass roots*) die morele paniek kunnen aanzwengelen, zie Goode en Ben-Yehuda 1994, p. 159 e.v..

incidenten de morele paniek kan doen verhevigen.⁵⁶ Tot slot illustreert dit onderzoek hoe de bereidwilligheid van het publiek om zich te informeren van belang is voor de inhoud van publieke opinie. Van belang is dat in dit onderzoek, tegenovergesteld aan het onderzoek met deliberatieve peilingen,⁵⁷ betrokkenheid van het publiek doorgaans juist niet leidt tot meer nuance. Morele paniek kan juist ook leiden tot een situatie waarin het publiek meer oog heeft (en dus bevestiging vindt) voor feiten die de eigen opinie bevestigen en minder voor feiten die de eigen mening nuanceren, hetgeen een amplificatie van de paniek en radicalisering van de opinie in de hand werkt.⁵⁸ Grote belangstelling van het publiek kan dus ook tot steeds eenzijdiger oordelen leiden, in plaats van tot een steeds beter geïnformeerd en bijgevolg steeds genuanceerder oordelend publiek.

5.3.2 De reacties van actoren in de strafrechtspleging

Het tweede element van de dimensie van kracht van publieke opinie – de druk die hiervan uitgaat op voor de strafrechtspleging relevante actoren – is iets waarover altijd veel wordt gespeculeerd. Dat met name politieke actoren bijzonder gevoelig zijn voor incidenten die in de publieke arena veel aandacht opeisen, wordt vrij algemeen aangenomen.⁵⁹ De gangbare Amerikaanse praktijk om wetgevingsprojecten de naam te geven van het incident dat hiervoor de aanleiding was, maakt dit wel heel duidelijk,⁶⁰ maar natuurlijk bestaan ook in Nederland voorbeelden van wetgeving die als direct gevolg van een incident of schandaal moeten worden beschouwd.⁶¹ Vaak wordt dit soort wetgeving voorafgegaan door een vorm van ‘morele paniek’. De eerste variant van de dimensie van kracht (dominantie in het publiek discours) en de tweede (reacties van actoren) gaan hier dus meestal hand in hand.

56 Zie in dit verband bijvoorbeeld Bouabid (2016, i.h.b. p. 85), die drie incidenten van ‘Marokkanenpaniek’ vergelijkt, en Spithoven (2018), die de over en weer versterkende onrust na drie ernstige zedendelicten op drie jonge vrouwen in 2017 beschouwt. Zie § 3.2.4 voor een bespreking van de publieke arena op conceptueel niveau.

57 Zie § 4.9.1.

58 Vgl. Cohen 2011, p. 160.

59 Zie bijvoorbeeld Newburn en Jones 2005; Green 2008, i.h.b. p. 1-9.

60 *Megan’s Law* is van deze waarschijnlijk de beruchtste. Andere voorbeelden zijn de *Jacob Wetterling Act*, *Jenna’s Law* en *Katie’s Law*, wetten die elk de allure hebben van een postuum saluut en de belofte van ‘dit nooit weer’. Zie hierover en over de publieke herdenkingscultus Frost 2010, p. 156. In Engeland is door het boulevardblad *News of the World* ooit een campagne gestart om daar een met *Megan’s Law* vergelijkbare wet van de grond te krijgen (*Sarah’s Law*). Na een serie geweldsincidenten tegen vermeende zedendelinquenten, waaronder een tegen een kinderarts (paediatrician), die door een aantal opgehitste burgers abusievelijk voor pedofiel (paedophile) werd aangezien, staakte de krant dit project weer. Zie Green 2005, p. 137.

61 Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het ‘taakstrafverbod’ – waarover hierna meer in de hoofddektst – en diverse ingrepen in tbs-wetgeving. Zie voor veel meer voorbeelden § 2.6.

In hoeverre actoren binnen de strafrechtspleging anders te werk gaan omdat zij druk ervaren uit de publieke opinie is veel moeilijker vast te stellen. Dat men binnen de strafrechtspleging betekenis toekent aan geluiden uit de publieke opinie, is wel duidelijk. Zo zijn er door het OM en de Raad voor de rechtspraak *socialmediateams* opgetuigd die als taak hebben om te monitoren wat er op (sociale) media zoal van het OM en de ZM wordt gevonden; deze teams hebben bovendien de taak gekregen hierop desgewenst te repliceren.⁶² Ook komt het natuurlijk voor dat in uitspraken op maatschappelijke verontwaardiging wordt gereflecteerd.⁶³ De vraag of publieke opinie ook verdergaande reacties teweegbrengt – en bijvoorbeeld leidt tot andere strafvorderlijke beslissingen – is daarentegen veel ingewikkelder te beantwoorden. Hoewel de norm natuurlijk is dat rechters nooit mogen zwichten voor publieke druk in individuele zaken,⁶⁴ bestaat amper onderzoek naar de vraag of dat ook echt niet gebeurt,⁶⁵ terwijl er ter zake wel de nodige scepsis bestaat.⁶⁶

5.3.3 Tweede deelconclusie

Het in deze paragraaf besproken onderzoek is om meerdere redenen interessant. Duidelijk is dat kwantitatieve discoursanalyse van (sociale)media de nodige mogelijkheden biedt voor zinvol opinieonderzoek, maar hiervan bestaat maar een beperkt aantal Nederlandse voorbeelden. Daarnaast is er kwalitatief onderzoek. Dit illustreert vooral hoe een publieke opinie in de zin van een kracht zich vestigt en aanzwelt rondom bepaalde incidenten. Al met al geeft dit onderzoek steun aan het idee dat de weinig concrete, duur-

62 Zie nader in § 9.6.5.

63 Een opvallend voorbeeld hiervan was het vonnis van de Rechtbank Den Haag in de strafzaak tegen Geert Wilders, 9 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15014, waarin de rechtbank besloot zich uit te spreken over de in groten getale gedane aangiften: 'Naar aanleiding van de uitlatingen van verdachte op 12 en 19 maart 2014 is tegen hem bijna 6.500 keer aangifte gedaan (...) Voor vervolging van dit feit zijn geen aangiftes nodig en de daadwerkelijke impact die de uitspraken van verdachte op de samenleving hebben gehad, is niet relevant voor de vraag of sprake is van groepsbelediging (...).'

64 Zie voor interviews met rechters waaruit dit bleek De Keijser, Van de Bunt, en Elffers 2004. Zie voor een beschouwing over de rechterlijke onafhankelijkheid (die ook onafhankelijkheid ten opzichte van belangengroepen) zou moeten omvatten Kuijer 2004, i.h.b. p. 264-265.

65 Roberts (2008, p. 18-19), stelt zich op het standpunt dat het praktisch niet te onderzoeken is of rechters in individuele zaken zwichten voor druk vanuit de publieke opinie omdat rechters dit nooit zo zullen opschrijven. Nu hoeft dit onderzoek natuurlijk niet altijd afhankelijk te zijn van wat daarover in openbare documenten terug te vinden valt – maar feit is dat het onderzoek in elk geval voor wat betreft einduitspraken nog niet bestaat. Wel bestaat interessant onderzoek (op basis van interviews) waaruit naar voren komt dat ervaren druk van de publieke opinie wel een rol speelt bij beslissingen omtrent voorlopige hechtenis, zie Boone, Jacobs en Lindeman 2017, p. 83.

66 Zie bijvoorbeeld Franken 2011; Brants en Van Lent 2001, p. 94 e.v.; Lochs 2019, p. 85; De Doelder 2004, p. 189-190.

zame opinies dat de strafrechtspleging onvoldoende punitief is, dat resocialisatie in beginsel goed is en de rechtspraak in beginsel te vertrouwen is, als generatief reservoir fungeren van waaruit kortstondige opinies kunnen worden gevormd. Bovendien valt op dat in geval van incidenten, waarin het publiek meer betrokkenheid aan de dag legt, de publieke opinie niet steeds genuanceerder hoeft te worden. De gedachte die wel eens uit het onderzoek naar deliberatieve peilingen wordt afgeleid, dat betrokkenheid als vanzelf leidt tot nuance, wordt hierdoor ondergraven. Tot slot wordt, wanneer naar de reacties van voor de strafrechtspleging relevante actoren wordt gekeken, duidelijk dat ook hier diverse mechanismen steeds verdere punitieve escalatie in de hand kunnen werken.

5.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht wat bekend is over de dimensie van kracht van de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie. In deze conclusie worden die bevindingen eerst kort samengevat (§ 5.4.1). Tot besluit wordt nog gereflecteerd op de interactie tussen de dimensie van aantallen en die van kracht van publieke opinie (§ 5.4.2).

5.4.1 Een conclusie over de dimensie van kracht van publieke opinie

De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is dat het onderzoek naar de dimensie van kracht van publieke opinie zeer beperkt is. Hoewel van oudsher ook (of misschien wel: juist) over publieke opinie wordt gesproken in termen van een kracht die de macht controleert, en in recente jaren zelfs regelmatig zorgen worden uitgesproken over hoe die kracht bij wijze van spreken aan de poorten van de strafrechtspleging zou rammelen, is vrijwel geen systematisch onderzoek uitgevoerd naar hoe die kracht ontstaat en aanzwelt. Dit staat in schril contrast met de ruime hoeveelheid aan onderzoek – in de vorm van enquêtes en anderszins – die beschikbaar is naar de aantallendimensie van publieke opinie. Dit is opmerkelijk, ook in het licht van de in de vergetelheid geraakte oproepen die ten tijde van het oprichten van enquêteonderzoek nog zijn gedaan om het onderzoek naar publieke opinie niet daartoe te verengen.

Om toch een zo goed mogelijk beeld te krijgen, zijn in dit hoofdstuk twee wegen bewandeld. Eerst is gekeken naar de kracht die uitgaat van het enquêteonderzoek. Hieruit is gebleken dat dit onderzoek in staat is om in het maatschappelijk debat een zelfstandige kracht te ontwikkelen. Dit komt met name door de plaats die enquêteonderzoek inneemt in media-berichtgeving, door het zelfversterkend effect dat hiervan uitgaat op de opinies van het publiek en door de aantrekkingskracht die het uitoefent op de strafrechtpolitiek, die zich op dit soort peilingen oriënteert en ze als inspiratiebron gebruikt voor de eigen strafrechtpolitieke agenda. Om die reden kan de plaats die de resultaten van het enquêteonderzoek die in het

vorige hoofdstuk zijn besproken innemen in het conceptuele model (dat in hoofdstuk 3 is ontwikkeld) nader worden bepaald: de publieke opinies dat rechters over het algemeen te vertrouwen zijn, dat de straffen in het algemeen te licht zijn en resocialisatie in het algemeen moet worden nagestreefd, kunnen worden aangemerkt als een bestendige, krachtige meerderheid.

Daarnaast speelt enquêteonderzoek een rol bij het vestigen van een publieke opinie in de zin van een kracht, voor wat betreft kortstondige (dus niet duurzame) opinies. Door de alomtegenwoordigheid van enquêteonderzoek in de (massa)media – gedacht kan worden aan het EenVandaag opiniepanel, maar ook aan de diverse peilingen van marktonderzoeksbureaus – ontwikkelen ook vaak relatief concrete ‘publieke opinies’ een kracht van belang. Voorbeelden zijn enquêteonderzoek waaruit zou blijken dat mensen voor bepaalde delicten een taakstrafverbod steunen, dat een bepaalde verdachte geen recht heeft op voorwaardelijke vrijheidsstelling of dat mensen vinden dat het afstaan van DNA verplicht zou moeten worden als mensen daartoe opgeroepen worden.⁶⁷ Bij dergelijk enquêteonderzoek, waarin concrete vragen aan respondenten worden voorgelegd, is het vaak zeer de vraag of zij iets meten dat (voorheen) echt bestond.⁶⁸ Niettemin kunnen ook dit soort enquêtes, na publicatie, wel een zelfstandige kracht ontwikkelen. Opnieuw zowel omdat mensen die over deze enquêtes lezen zich vaker achter het meerderheidsstandpunt scharen, als omdat politici zich op dit soort enquêtes oriënteren. Hoewel deze enquêtes dus vaak geen waarheidsgetrouwe reflectie bieden van de publieke opinie, zijn zij wel een relevante kracht bij het *vestigen* hiervan. In het conceptuele model gaat het hier meestal om prille en krachtige publieke opinies. Op de dimensie van kracht scoren de opinies immers hoog, gelet op de betekenis in het maatschappelijke en politieke debat, en op de dimensie van duurzaamheid doorgaans laag, het zal in de regel immers gaan om tijdelijke publieke opinies. Op de aantallendimensie weten we niet precies hoe hoog de opinies scoren, de uitkomsten van de enquête kunnen immers niet worden gecontroleerd.

Vervolgens is in dit hoofdstuk onderzocht wat er in de rest van de voor de strafrechtspleging relevante literatuur nog aan onderzoek beschikbaar is dat informatief kan zijn voor de dimensie van kracht van publieke opinie. Dit bleek, mede door het ontbreken van een bestaande onderzoekstraditie, hoofdzakelijk beperkt te blijven tot enkele kwalitatieve studies. Die zijn soms in het begrippenkader van ‘punitieve schandalen’ en vaak in dat van de ‘morele paniek’ gesitueerd. Dit onderzoek is daarom in de eerste plaats illustratief voor het ontstaan van nieuwe en contextgebonden publieke

67 Aldus respectievelijk EenVandaag Opiniepanel 2017, 2014b, 2018a.

68 Zie § 4.9.1. Indien de enquêtes betrekking hebben op een onderwerp dat in het brandpunt van de maatschappelijke belangstelling staat, zal normaal gesproken – zoals ook in § 4.9.1 is opgemerkt – wel eerder kunnen worden aangenomen dat mensen hierover een voorafgaande opinie hebben. In hoeverre dat het geval is, verschilt van geval tot geval.

opinies. Zij laten zien welke mechanismen hierbij een rol spelen.⁶⁹ Voor het overige zijn deze studies, door hun kwalitatieve opzet en doordat het object van onderzoek meestal een specifieke gebeurtenis of verschijnsel is, niet te generaliseren, waardoor het moeilijk is om hier wetmatigheden voor wat betreft de dimensie van kracht van publieke opinie uit af te leiden. Wel kan hieruit worden afgeleid dat maatschappelijke betrokkenheid bij een incident bepaald niet steeds tot een genuanceerder maatschappelijk debat hoeft te leiden: het omgekeerde – amplificatie door eenzijdige belichting van een probleem – komt immers ook voor.

Al met al kan worden aangenomen dat beide bevindingen uit dit hoofdstuk elkaar over en weer versterken. In situaties van morele paniek (of punitieve schandalen) zal immers al snel mediaberichtgeving ontstaan. Dit leidt dan weer tot *ad hoc* enquêteonderzoek, uitgevoerd door of in opdracht van media. De uitkomsten hiervan kunnen dan weer bijdragen aan de verdere amplificatie van de publieke opinie in de zin van een kracht.⁷⁰

5.4.2 Een conclusie over de interactie tussen de N- en F-dimensie van publieke opinie

Nu zowel het onderzoek naar de aantallendimensie als het onderzoek naar de dimensie van kracht in beeld is gebracht, kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt over de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie als geheel. Het is duidelijk dat een kern bestaat van drie meer abstracte opinies waarvoor steeds een meerderheid kan worden gevonden, namelijk dat de rechtspraak in algemene zin te vertrouwen is, dat de strafrechtspleging in punitieve zin achterblijft en dat resocialisatie in beginsel goed is. Het heeft er alle schijn van dat deze duurzame kern de generatieve basis is vanuit waar een schier oneindige waaier aan concrete punitieve opinies kunnen ontstaan. Opinies die hierop aansluiten kunnen gemakkelijk een kracht ontwikkelen. Dit is een situatie die een voortdurende punitieve escalatie in de hand werkt, zonder logisch eindpunt.

Deze constitutie van de publieke opinie leidt namelijk tot een situatie waarin het publiek voor een aantal typen ingrepen in de strafrechtspleging vrijwel steeds ontvankelijk zal zijn – en het dus al snel politiek opportuun zal zijn dit te bepleiten. Om te beginnen geldt voor punitieve ingrepen die niet botsen met de rechterlijke autonomie en ook niet in conflict komen met resocialisatieaspiraties, dat deze vrijwel altijd op een meerderheid van de publieke opinie kunnen rekenen. Dit biedt een verklaring voor de voortdurende uitdijning van toezichtsmodaliteiten in het sanctierecht. Punitieve verlangens krijgen hier immers geen tegendruk van de opinie dat resocialisatie moet worden nagestreefd, toezicht kan juist worden opgevat als een

69 Aldus voorzien zij in voorbeelden van de drie mechanismen die bij het opstellen van de conceptualisering van publieke opinie (zie § 3.2.5) in abstracte termen zijn omschreven.

70 Vgl. bijvoorbeeld de hiervoor al aangestipte onderzoeken van het EenVandaag opiniepanel.

alliantie tussen beide. Verder kan voortdurende verstrenging in het materiële recht verwacht worden, in het bijzonder in de sfeer van gewelds- en zedencriminaliteit.⁷¹ Hetzelfde geldt mogelijk voor delicten waarin sprake is van onbedoelde maar wel intredende gevolgen, waarbij in het bijzonder gedacht kan worden aan verkeerszaken.

Het meest kwetsbaar lijken enkele procesrechtelijke beginselen. Een groot deel hiervan wordt namelijk noch door de opinie dat resocialisatie goed is, noch door het vertrouwen in de rechtspraak beschut, terwijl er tegelijkertijd wel verschillende punitieve opinies zijn (waaronder dat weinig belang toekomt aan 'rechten van verdachten') die hier diametraal tegenover staan.⁷² Hoewel het op voorhand aannemelijk is dat een meerderheid van de bevolking het in enquêteonderzoek eens zal zijn met een abstract geformuleerde stelling als dat 'iedereen recht heeft op een eerlijk proces', raken concrete onderdelen hiervan zodoende waarschijnlijk snel in de knel. Gedacht kan onder meer worden aan *ne bis in idem*, de onschuldpresumptie en deelrechten van het recht op een eerlijk proces. Bij nader inzien is dit niet alleen een toekomstvoorspelling: voor elk van deze beginselen geldt al dat dat zij in de afgelopen decennia sluipenderwijs aan erosie onderhevig zijn geweest.⁷³ Ten slotte kan nog worden gedacht aan de relevantie van het hoge vertrouwen in de politie, dat, in samenhang met de punitieve verlangens, steun geeft aan wettelijke rugdekking voor de opsporingsambtenaar die in de rechtmatige uitoefening van zijn taak geweld gebruikt.⁷⁴

Een volgende conclusie moet zijn dat de relevantie van *framing* voor de publieke opinie moeilijk kan worden overschat. De drie duurzame opinies die de contouren bepalen waarbinnen concrete opinies te realiseren vallen zijn immers abstract, waardoor de vraag of een bepaalde ingreep in het straf(proces)recht of stelsel van strafrechtspleging op een krachtige of door een meerderheid gedragen publieke opinie kan rekenen, mede zal afhangen van de mate waarin een concreet geformuleerde opinie aan deze abstracte bases appelleert. Een denkbeeldig pleidooi voor minimumstraffen kan dit punt illustreren. Indien in de toelichting op dit voorstel wordt benadrukt

71 Ten aanzien van dit soort delicten is de steun voor resocialisatie onder het publiek immers beperkt. Zie § 4.5.2.

72 Vgl. in dit verband § 4.4.2 en § 4.5.1.

73 Een voorbeeld van een eroderende betekenis van *ne bis in idem* is de invoering van herziening ten nadele en het langdurig toezicht. Zie *Stb.* 2013, 138 (Wet herziening ten nadele) en *Stb.* 2015, 460 (Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking). Beide verhouden zich slecht tot het *ne bis in idem*-beginsel (art. 68 Sr), zoals in de literatuur veelvuldig gesignaleerd, zie ook Noyon 2018b. De tanende relevantie van de onschuldpresumptie blijkt onder meer uit het dadelijk uitvoerbaar verklaren van diverse maatregelen (zie voor een overzicht Bemelmans 2018a, p. 452 en de, onder meer in het kader van de Modernisering strafvordering overwogen aanwezigheidsplicht voor voorlopig gehechte verdachten, zie Bemelmans 2018b. Voor wat betreft deelrechten van een eerlijk proces is in het bijzonder van belang het recht op rechtsbijstand, lid 3 sub c. Zie in dit verband over het interview in 'Onrust en botte bijlen' in § 3.2.2.

74 In dit verband kan in het bijzonder gedacht worden aan het Wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar, *Kamerstukken II* 2016/17, 34 641, 2.

dat zo harder zal worden gestraft, is het aannemelijker dat hiervoor een krachtige en door velen gesteunde publieke opinie kan worden gevormd dan wanneer in deze toelichting voorop wordt gesteld dat zo de vrijheid van rechters aan banden wordt gelegd. In dat laatste geval komt het pleidooi immers eerder in botsing met de door een ruime meerderheid onderschreven opinie dat de rechterlijke autonomie niet moet worden aangetast. Op deze manier kan het gekozen *frame* aanzienlijke invloed hebben op de levensvatbaarheid van een publieke opinie.⁷⁵

De conclusie van twee hoofdstukken onderzoek naar de inhoud van publieke opinie is dus vooral dat de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie maar in zeer beperkte mate solide is en dat daardoor veel ruimte overblijft voor een strijd om de beeldvorming. Strafrechtspolitieke spindoctors wisten dit waarschijnlijk al lang – niet voor niets is het strafrechtelijk discours opgezaaid met allerlei beklijvende zegswijzen en danken de nodige wetgevingsinitiatieven hier wellicht zelfs hun succes aan.⁷⁶ Dat ook binnen de strafrechtspleging in toenemende mate belang wordt toegekend aan beeldvorming en *claim-making*,⁷⁷ moet dan ook als terecht worden beschouwd. Gelet op het inhoudelijke belang van de onderwerpen waar het om gaat, zou dit accent op iets cosmetisch als beeldvorming als cynisch kunnen worden beschouwd. Toch is het niet anders en de grote reële effecten die van een strijd om de beeldvorming kunnen uitgaan op wetgeving en praktijk, maken duidelijk dat buitenkant en binnenkant uiteindelijk – gegeven de huidige stand van zaken van de publieke opinie – niet zonder elkaar kunnen worden gezien.

75 In veel Amerikaans onderzoek waarin de vraag centraal staat hoe *criminal justice reform* acceptabel gemaakt kan worden voor het publiek (zie hierover § 4.3), is het accent ook al enige tijd verschoven naar welke *frames* hierbij kunnen werken. Vgl. Kirk en Drakulich 2016.

76 De voorbeelden hiervan zijn talrijk. *Three strikes and you are out* dankt zijn overtuigingskracht vermoedelijk aan het honkbal; wetten vernoemd naar slachtoffers (*Megan's law*, *Jenna's law*, *Sarah's law*, *Katie's law*) zijn door de daarmee gearticuleerde belofte van 'dit nooit meer' een *frame* op zichzelf en ook in het Nederlandse discours, denk aan 'zinloos geweld' en 'geweld tegen hulpverleners', komen de nodige zegswijzen voor die niet primair op de objectieve betekenis, maar op connotatierijke interpretaties gericht zijn. Soms is ook sprake van twee contrasterende *frames*: denk aan de gevangenis als 'hogeschool voor de misdaad' versus een 'hotel' waarin veroordeelden verwend zouden worden.

77 Zie over het oprukken hiervan binnen de rechtspraak Dijkstra 2014.