



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).

9.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de tweede gevalstudie besproken. Deze gevalstudie is gericht op de burgerraadplegingen die het OM organiseert voorafgaand aan de totstandkoming van nieuwe of te vernieuwen strafvorderingsrichtlijnen. In de praktijk gaan deze raadplegingen niet over strafvorderingsbeleid in brede zin, maar uitsluitend over de straftoemetingsrichtsnoeren die het OM in de diverse strafvorderingsrichtlijnen heeft opgenomen. Deze raadplegingen zijn in het meerjarenplan *Perspectief op 2010* met enige tamtam aangekondigd en in de jaren daarna geïstitutionaliseerd. Zij zijn tot op heden echter nog geen onderwerp van wetenschappelijke studie geweest. Hieronder wordt eerst onderzocht wat op basis van de beperkte literatuur wel al bekend is over de burgerraadplegingen van het OM en welke verwachtingen op basis daarvan kunnen worden geformuleerd (§ 9.2). Voortbouwend hierop wordt de methodologie voor het empirisch onderzoek uiteengezet en verantwoord (§ 9.3). In de paragrafen daarna (§ 9.4 – 9.6) komen de bevindingen van dat onderzoek aan de orde. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt alles in samenhang besproken (§ 9.7).

9.2 DE AANLOOP NAAR EN ACHTERGROND VAN DE STRAFTOEMETINGS-
DIALOOG

Het is moeilijk om te bepalen hoe bijzonder en belangrijk het OM het beginnen met burgerraadplegingen zelf precies vond. Enerzijds is er de retoriek van het vijfjarenplan *Perspectief op 2010*, waarin het vinden van ‘verbinding met de samenleving’ de voornaamste beleidsdoelstelling is.¹ Het organiseren van ‘een steekproef onder de bevolking’ wordt in dit document genoemd als één van de twee pijlers onder dit project,² hetgeen de aankomende burgerraadplegingen de allure van een wezenlijke beleidsverandering geeft. Een latere publicatie, waarin ook wordt aangekondigd dat nieuw te organiseren *burgerfora* de ‘blikvanger’ van de raadplegingen zullen worden, suggereert ook nog dat sprake is van een aanmerkelijke verande-

1 Zie over dit document § 8.1 en eerder in § 2.2.

2 OM 2006, p. 22. De andere pijler is de intensievere voorlichting, zie daarover het vorige hoofdstuk.

ring.³ In deze stukken lijken de burgerraadplegingen dus het vlaggenschip van een nieuwe koers – waarbij het roer om moet en de steven op de burger gericht – met de voorgenomen burgerfora als fonkelend boegbeeld.

Op andere momenten lijkt het belang van de burgerraadplegingen veel minder groot. Zo wordt in andere publicaties vooropgesteld dat het in 2006 bestaande richtlijnenstelsel nu eenmaal aan vervanging toe was, om redenen die als zodanig weinig te maken hadden met een gebrek aan lekeninbreng.⁴ Ingegeven door de wens dat de nieuwe richtlijnen meer gezag zouden hebben dan de oude, besloot men – naast allerlei interne overleggen – ook bij de burger het licht op te steken.⁵ Binnen deze gedachtegang zijn burgerraadplegingen dus geen doel op zich, maar slechts één van de middelen tot. Dit alles paste overigens in een tijd waarin in wetenschap en praktijk toch al veel over de straftoemeting werd nagedacht.⁶ Hoewel het belang dat het OM aan burgerraadplegingen hecht dus niet gemakkelijk kan worden bepaald, verklaart het bijeenkomen van een verouderd richtlijnenapparaat en de ambitie verbinding met de samenleving te zoeken, wel waarom de behoefte aan dialoog met het publiek zich juist aan de strafvorderingsrichtlijnen hechtte.

De onduidelijkheid over het doel van de burgerraadplegingen had ook zijn weerslag op de wijze waarop het voornemen in de literatuur werd ontvangen. Knigge en Lensing lazen in de plannen van het OM een bereidwilligheid om burgers directe, niet in enige mate gecorrigeerde beslissingsmacht over het strafvorderingsbeleid te gunnen. Op basis van deze interpretatie verweten zij het OM dat het zich aan populisme zou bezondigen en zijn eigen (politieke) onafhankelijkheid zou verkwanselen.⁷ Groenhuijsen las in de voorstellen een minder drastische breuk met het verleden, maar verwachtte tegelijkertijd weinig heil van de burgerraadplegingen.

3 Brouwer 2007b, p. 16.

4 Het OM-beleid scharnierde in 2010 rond het computerprogramma *BOS/Polaris*, een systeem waarin alle strafvorderingsrichtlijnen waren opgenomen en met behulp waarvan afdoeningsbeslissingen als ware het een rekenmachine werden voorgerekend. *BOS/Polaris* werd om meerdere redenen verouderd geacht. Ten eerste waren officieren van justitie er ontevreden over, ten tweede was het systeem niet geschikt voor de strafbeschikking en ten derde was nieuwe software op komst (GPS), zie Lünemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 6.

5 Lindeman 2017, p. 73-74.

6 Zo verschenen drie proefschriften over die thematiek (Duker 2003; Schuyt 2010; Schoep 2008) en werd ook binnen de strafrechtspraak nagedacht over de straftoemeting. Binnen het Landelijk Overleg van Voorzitters van Strafsectoren van de rechtbanken en gerechtshoven (LOVS) is in die tijd ook een vorm van burgerraadpleging overwogen, als inspiratiebron voor de eigen oriëntatiepunten voor de straftoemeting. Zie Beaujean 2007, p. 13. Uiteindelijk is dit idee door het LOVS van de hand gewezen, zie Lensing 2010, p. 47.

7 Knigge (2006, p. 236), stelde dat uit de voornemens bleek dat het OM bereid was zich 'direct, zonder tussenkomst van de politiek, afhankelijk te maken van de publieke opinie', en duidde dit als populistisch. Lensing (2007, p. 5), sloot zich bij hem aan en las in de voornemens dat het OM 'bij voorbaat' verklaarde zich te zullen 'conformereren aan het strafniveau van de publieke opinie.'

De 'nogal moeilijke vragen' die hierbij ter sprake gebracht zouden moeten worden, leken hem voor gewone burgers te hoog gegrepen.⁸ Bovendien vroeg hij zich af wat het OM zou doen indien de 'adviezen' van burgers zouden afwijken van de eigen inzichten. Hij zag zelf maar twee mogelijkheden: ofwel het volgen van de burgers, hetgeen volgens hem gevaarlijk dicht bij 'populisme' in de buurt zou komen, ofwel het 'consequent niets doen', hetgeen de burgerraadplegingen wat hem betreft het karakter zouden geven van een schijnvertoning.⁹

Toenmalig Collegevoorzitter Brouwer verdedigde hierop het voorplan.¹⁰ Hij wierp zijn critici tegen dat zij er onterecht van zouden zijn uitgegaan dat het OM de uitkomsten van de burgerraadplegingen ofwel onverkort zou overnemen ofwel er consequent niets mee zou doen, terwijl geen van beide de bedoeling was. De mening van de bevraagde burgers zou volgens hem wel van invloed *kunnen* zijn op het strafvorderingsbeleid, maar tegelijk zou dit beleid 'geenszins exclusief door die burgers bepaald worden'.¹¹ Echt duidelijk werd het er zo niet op. Aan het eind van deze kortstondige polemiek was nog bepaald niet duidelijk welke invloed van deze burgerraadplegingen nu *wel* verwacht moest worden.

In 2007 werd wel duidelijk dat het OM het Verwey-Jonker-instituut in de arm had genomen als kwartiermaker.¹² In een in 2008 gepubliceerd onderzoek geeft dit instituut aan van het OM twee opdrachten te hebben meegekregen. Ten eerste moest het onderzoeken hoe burgers het bestaande stelsel van strafvordering zouden waarderen. Ten tweede moest het een 'visie' ontwikkelen op hoe burgerraadplegingen in de toekomst zouden kunnen worden georganiseerd.¹³ In de publicatie uit 2008, in de ondertitel als 'tussenrapportage' bestempeld, valt echter slechts een uitgewerkt antwoord op die eerste vraag te vinden. De belangrijkste conclusie was dat burgers in grote lijnen tevreden zouden zijn met het bestaande stelsel.¹⁴ Wel wordt in de loop van de tekst op een aantal onderdelen gewezen waar burgers kritisch op waren. Zo zouden zij de toen geldende strafverdubbeling voor het mishandelen van een 'agent' disproportioneel vinden, terwijl de toen geldende verhoging voor een discriminatoir motief bij vernieling (van 25 procent) als te laag werd beoordeeld.¹⁵ De methoden van onderzoek

8 Groenhuijsen 2007a, p. 110.

9 Groenhuijsen 2007a, p. 111.

10 Zie Brouwer 2007a, 2007b.

11 Brouwer 2007b, p. 17.

12 Brouwer 2007b, p. 16.

13 Lünemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 9.

14 Lünemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 41-42. Aangetekend moet worden dat voor dit onderzoek slechts vijf strafvorderingsrichtlijnen aan burgers zijn voorgelegd.

15 Lünemann, Moll en Ter Woerds 2008, resp. p. 22 en p. 30. In het *Jaarbericht 2008*, p. 7, maakt het OM ook melding van deze bevindingen en spreekt het als 'voornemen' uit om de factor 'discriminatoire aspecten' in *BOS/Polaris* te verhogen.

– een enquête en vijf focusgroepen – wordt in deze publicatie overigens niet geïmplementeerd.¹⁶

Voor de tweede vraag – het ontwikkelen van een visie op toekomstige burgerpanels – wordt in deze publicatie slechts een ‘voorzet’ gedaan.¹⁷ Zo wordt een vorm voor de burgerpanels geadviseerd met minimaal acht en maximaal ‘twaalf à vijftien’ deelnemers.¹⁸ Ook wordt het OM geadviseerd nog eens ‘goed te doordenken wat met dit soort ontmoetingen wordt beoogd’.¹⁹ De onderzoekers zien twee doelen waartussen het OM een keuze zal moeten maken. Ofwel het *consulteren* van burgers, dus raadpleging van burgers met het doel hun opvattingen later te verwerken in beleid, ofwel het *informer*en van burgers, door de bijeenkomsten vooral te gebruiken voor voorlichting. Afhankelijk van welk doel zou worden verkozen, raadt het instituut een andere opzet aan. Zo wordt voor het consulteren aanwezigheid van OM-medewerkers afgeraden, omdat burgers zich door de aanwezigheid van een ‘gezaghebbende instantie (...) minder vrij kunnen voelen’.²⁰ Wanneer echter een voorlichtingsdoel zou worden nagestreefd, ligt aanwezigheid van OM-medewerkers natuurlijk weer wel voor de hand.²¹ Tot slot bevat het onderzoek enkele adviezen over hoe de ‘representativiteit’ van de burgerraadplegingen gerealiseerd kan worden: hiervoor wordt een combinatie van fysieke panels met internetenquêtes aanbevolen.

Hoewel de studie van het Verwey-Jonker-instituut uit 2008 slechts een tussenrapportage betrof, valt van een vervolg in de gepubliceerde literatuur niets te vinden. Daardoor is het ontwikkelen van een visie op het houden van burgerfora bij een ‘voorzet’ gebleven. Toch is het OM vanaf 2010 – zo blijkt uit andere publicaties – wel met burgerraadplegingen begonnen. Hierbij was een centrale rol weggelegd voor een in 2009 ingestelde ‘Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen’ (LCS).²² In de enige publicatie van na 2009 wordt door een lid van de LCS kort geschetst hoe de praktijk er ongeveer uit is gaan zien.²³ Op dat moment (2013) zouden jaarlijks zo’n ‘zes à acht’ burgerfora worden gehouden, waarop gemiddeld 25 burgers aanwezig waren.²⁴ Als belangrijkste tekortkoming wordt in deze publicatie de ‘representativiteit’ genoemd: er zouden vooral ‘blanke 40-plussers’ op de fora afkomen.²⁵ Over de invloed van de burgerfora blijft de publicatie

16 Zie p. 9-16. Dat methodologische keuzes wel relevant zijn is in hoofdstuk 4 (i.h.b. § 4.9.1) uitgebreid besproken.

17 Lünemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 11.

18 Lünemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 58.

19 Lünemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 59.

20 Lünemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 59.

21 Lünemann, Moll en Ter Woerds 2008, p. 59. De onderzoekers baseren dit op hun ervaringen met vijf focusgroepen die zij zelf hebben gehouden. Hierbij waren deels wel en deels niet OM-medewerkers aanwezig.

22 De Meijer en Simmelink 2014, p. 240-241; Bröring e.a. 2012, p. 95.

23 Zie Nooteboom 2013.

24 Nooteboom 2013, p. 23. Lünemann (2013, p. 21) is in een reactie kritisch op dit aantal, omdat het veel meer is dan het Verwey Jonker-instituut had aanbevolen (8-15).

25 Nooteboom 2013, p. 23.

mistig: 'de invloed die de resultaten van de burgerfora hebben op de totstandkoming van OM-richtlijnen is zeker zichtbaar (...) maar tegelijk beperkt.' De resultaten zijn namelijk onderdeel van 'een breder palet aan overwegingen.'²⁶ Ten slotte maakt de auteur gewag van nieuwe initiatieven voor burgerraadpleging. Zo zou inmiddels zijn gestart met internetenquêtes (met 'veelbelovende' resultaten tot gevolg), had in 2012 een jongerenproject ('misdaadpraat') plaatsgevonden en zou in 2013 een app 'gelanceerd' worden.²⁷

Hoewel de concrete informatie over wat er nu precies aan burgerraadpleging plaatsvond – en wat hiervan de invloed was – dus niet overhoudt, kregen de burgerfora van het OM in 2012 wel enige lof toegezwaaid door de WRR. De raad noemde de burgerfora van het OM als (lichtend) voorbeeld van een bij de tijd passende verhouding tussen burgers en beleidsmakers.²⁸

9.3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Bij aanvang van het empirisch onderzoek is allereerst gekozen voor de methode van de gevalstudie. Dit om dezelfde redenen als in het vorige hoofdstuk, ten aanzien van de eerste gevalstudie, zijn besproken.²⁹ Deze methode laat in beginsel ruimte voor veel verschillende technieken. In dit onderzoek bleek het ook nodig – doordat tijdens de uitvoering van het empirisch onderzoek veel veranderde in de wijze waarop het OM de burgerraadplegingen organiseerde – de gehanteerde technieken gaandeweg bij te stellen. Terugkijkend kan het onderzoek worden onderverdeeld in vier fasen. Deze worden hieronder achtereenvolgens besproken.

9.3.1 Eerste fase: oriëntatie

Omdat bij aanvang van dit onderzoek niet meer bekend was over de vormgeving en invloed van de burgerraadplegingen dan in de vorige paragraaf is besproken, zijn in de eerste fase van het empirisch onderzoek, die liep van 1 januari 2018 tot 4 juli 2018, oriënterende gesprekken gevoerd op het OM. Hierbij waren de toenmalig voorzitter van de LCS, de secretaris van de LCS en een lid van de LCS die zich in het bijzonder bezighield met het analyseren van empirische data aanwezig. Naast deze oriënterende gesprekken is, bij wijze van pilotstudie, observatieonderzoek uitgevoerd bij een burgerforum in Maastricht op 24 mei 2018. In de dagen na dat burgerforum is met

26 Nooteboom 2013, p. 26.

27 Nooteboom 2013, p. 25.

28 WRR 2012, p. 209-210.

29 Zie § 8.4.1. Het gaat in het bijzonder om de argumenten dat hierdoor een hoge interne validiteit kan worden verkregen, zo een beeld van de werkelijkheid ontstaat dat goed te evalueren valt (aan de hand van het in hoofdstuk 7 opgestelde beoordelingskader), terwijl het nadeel van deze methode (een beperkte externe validiteit) kan worden gerelativeerd omdat geen generalisering worden beoogd.

twee deelnemende burgers afzonderlijk gesproken over hun indrukken en is bovendien met twee hierbij betrokken assistent-officieren gesproken over de organisatie en hun indrukken van dit burgerforum. Omdat het om een oriënterende fase van onderzoek ging, zijn hiervan geen audio-opnamen gemaakt. Wel zijn steeds ter plekke korte, handgeschreven notities gemaakt die daarna, steeds op dezelfde dag, zijn uitgewerkt in getypte verslagen. Tabel 9.1 biedt hiervan een overzicht.

Tabel 9.1: Respondenten in fase 1 van het onderzoek

	Functie	Transcript	Verslag	Duur (ca.)
Respondent 1	Voorzitter LCS	Nee	Ja	1:00
Respondent 2	Secretaris LCS	Nee	Ja	1:00
Respondent 3	Lid LCS	Nee	Ja	1:00
Respondent 4	Bezoeker burgerforum (burger)	Nee	Ja	1:45
Respondent 5	Bezoeker burgerforum (burger)	Nee	Ja	0:45
Respondent 6	Assistent-OvJ (gespreksleider burgerforum)	Nee	Ja	1:00
Respondent 7	Assistent-OvJ (gespreksleider burgerforum)	Nee	Ja	1:00

NB: in deze fase is ook een burgerforum bijgewoond (duur 3:00). Hierbij waren 18 burgers en 7 leden van het OM aanwezig.

Tijdens de eerste onderzoeksfase bleek onder meer dat het OM op dat moment (voorjaar 2018) voornemens was in 2018 acht burgerfora te organiseren en dat de aansturing nog steeds verliep via de LCS. Op basis hiervan is toen, in mei 2018, een verzoek tot het mogen uitvoeren van observatie-onderzoek ingediend bij het College van procureurs-generaal. Hierin werd verzocht om gedurende één jaar bij alle burgerfora (observatie)onderzoek te mogen verrichten. Daarnaast werd gevraagd om toestemming voor interviews met betrokkenen binnen het OM en voor toestemming tot het houden van interviews met aanwezige burgers. Ten slotte werd toestemming gevraagd voor inzage in de interne documenten en het bijwonen van relevante werkprocessen, voor zover die inzicht zouden kunnen bieden in de wijze waarop burgerfora werden voorbereid en in wat vervolgens met de uitkomsten hiervan werd gedaan. Dit verzoek werd op 4 juli 2018 gehonoreerd, waarna een tweede fase van onderzoek inging.

9.3.2 Tweede fase: observatieonderzoek bij burgerfora en LCS-vergaderingen

In de tweede fase van het onderzoek, die is doorgelopen tot het eind van de dataverzameling (31 januari 2020), zijn in totaal vier vergaderingen van de LCS bijgewoond en geobserveerd, waarvan twee dagvullende vergaderingen waarin een strategische agenda voor het volgende jaar werd bepaald. Daarnaast is nog tweemaal een interview afgenomen met de secretaris van de LCS en is een door schoolproject bijgewoond. Bij dit laatste project

werden scholieren gevraagd om hun mening over strafhoogtes, hetgeen gebeurde in het kader van een nieuw op te stellen strafvorderingsrichtlijn over *sexting*.³⁰

Anders dan verwacht en gepland, konden echter geen burgerfora worden bijgewoond. Het burgerforum in Maastricht, dat bij wijze van pilotstudie was bijgewoond, blijkt achteraf het vooralsnog laatste burgerforum te zijn geweest. Alle overige burgerfora die voor 2018 gepland waren, zijn niet doorgegaan, omdat het volgens de organiserende parketten niet lukte om genoeg geïnteresseerde burgers te vinden. Aan het eind van 2018 besloot de LCS voorlopig met burgerfora te stoppen. In plaats daarvan werd besloten de burgerconsultatie vooralsnog te beperken tot schoolprojecten en internetenquêtes.³¹

Van geen van de in deze fase van het onderzoek gevoerde gesprekken of bijgewoonde vergaderingen zijn audio-opnamen gemaakt. Wel is van elke onderzoeksactiviteit steeds op dezelfde dag een verslag opgemaakt. Een en ander staat afgebeeld in tabel 9.2.

9.2: Bronnen van onderzoek in fase 2 van het onderzoek

	Aantal aanwezigen	Transcript	Verslag	Duur (ca)
Gesprek	1 (respondent 2)	Nee	Ja	1:00
Vergadering LCS	10	Nee	Ja	2:00
Vergadering LCS	11	Nee	Ja	5:30
Gesprek	1 (respondent 2)	Nee	Ja	0:45
Vergadering LCS	5	Nee	Ja	1:45
Schoolproject klas 1	17 leerlingen, 1 Lid LCS, 1 ProDemos	Nee	Ja	2:00
Schoolproject klas 2	21 leerlingen, 1 Lid LCS, 1 ProDemos	Nee	Ja	2:00
Vergadering LCS	10	Nee	Ja	6:00

9.3.3 Derde fase: documentanalyse

De keuze van de LCS te stoppen met het organiseren van burgerfora noopte tot een herziening van de technieken van onderzoek. In september 2019 is ervoor gekozen om de observaties bij de LCS weliswaar voort te zetten – vandaar dat de tweede fase van onderzoek ook bleef doorlopen – maar daarnaast het onderzoek ook te richten op burgerraadplegingen in het verleden. Hiervoor is in de eerste plaats alle relevante documentatie

30 Deze richtlijn, de Richtlijn voor strafvordering misbruik seksueel beeldmateriaal, is uiteindelijk op 3 december 2020, dus na afronding van dit deel van het onderzoek, gepubliceerd. *Strcrt.* 2020, 62637. Zie over deze schoolprojecten nog in § 9.7.

31 Zie hierover nader in § 9.7.

opgevraagd: dit betrof onder meer³² de notulen van de burgerfora, correspondentie met het Verwey-Jonker-instituut, resultaten van andere vormen van onderzoek – waaronder de gehouden internetenquêtes – en tussentijdse evaluaties van burgerraadplegingen.

Al deze documenten zijn vervolgens geanalyseerd. Hoewel dit een rijk inzicht gaf in de diverse manieren waarop in het verleden burgerfora zijn georganiseerd, riepen deze documenten ook weer nieuwe vragen op en lieten enkele bestaande vragen onbeantwoord. Om die reden is na afronding van deze derde fase van onderzoek (op 15 november 2019) een aanvraag gedaan tot het afnemen van tien à vijftien interviews met betrokkenen.

9.3.4 Vierde fase: interviews

In de vierde en laatste fase van onderzoek, die liep van 15 november 2019 tot 31 januari 2020, hebben de interviews plaatsgevonden. Voor het selecteren van respondenten zijn meerdere doelen tot uitgangspunt genomen. Ten eerste is beoogd om selectie zoveel mogelijk te voorkomen. Om die reden is ernaar gestreefd om in elk geval zelf te bepalen wie zou worden benaderd voor een interview en is waar mogelijk gestreefd naar aselechte steekproeftrekking (waarover hieronder meer). Daarnaast was van belang dat mensen met verschillende rollen bij de burgerraadpleging zouden worden geïnterviewd. Om die reden zijn aanvankelijk vier categorieën van potentiële respondenten opgesteld: ten eerste officieren van justitie die aanwezig waren bij burgerfora, ten tweede medewerkers die op de achtergrond betrokken waren bij de organisatie, ten derde leden van de LCS – die betrokken waren bij de besluitvorming vooraf en verwerking van de resultaten achteraf – en, tot slot, externe gespreksleiders.³³ Ten slotte is gestreefd naar een spreiding van respondenten door de tijd – dus van het begin van de burgerraadplegingen tot het heden – en door het land – dus werkzaam op verschillende arrondissementsparketten.

Om selectie zoveel mogelijk te voorkomen is een eerste inventarisatie gemaakt van potentiële respondenten op basis van namen die – zoals bleek uit de eerder opgevraagde documenten – bij de burgerfora betrokken waren. Deze inventarisatie werd enigszins bemoeilijkt omdat deze documenten vaak incompleet waren (in de notulen van de burgerfora stond soms niet of niet volledig wie hier aanwezig was) en soms niet uitblonken in duidelijkheid (op basis van de notulen was niet steeds duidelijk wat

32 De documenten zijn deels digitaal en deels in fysieke ordners aangeleverd. Omdat tussen deze ordners ook enkele (handgeschreven) notitievelen, *post-its* en ander kladpapier zat, waarvan de betekenis soms niet zonder meer duidelijk was, kan niet meer nauwkeurig dan op deze manier vermeld worden aangegeven om wat voor type documenten het ging.

33 Uit de notulen van de burgerfora bleek namelijk dat op tenminste vijf burgerfora een externe gespreksleider was uitgenodigd.

ieders functie was). Uiteindelijk leidde deze inventarisatie tot een voorselectie van zestien officieren van justitie, vier betrokkenen bij de organisatie, vier LCS-leden en drie externe gespreksleiders.

Gelet op de geringe aantallen en het doel in de uiteindelijke selectie van respondenten ook een spreiding door de tijd en door het land te hebben, is toen van aselechte steekproeftrekking afgezien, met uitzondering van de categorieën organisatoren en externe gespreksleiders. Uit beide categorieën zijn twee potentiële respondenten aselect getrokken en benaderd voor een interview. Voor wat betreft de categorie van op burgerfora aanwezige officieren en LCS-leden heeft een selecte trekking plaatsgevonden. Aanvankelijk is gekozen voor het benaderen van vier LCS-leden en zes op burgerfora aanwezige officieren. Omdat later bleek dat alle LCS-leden ook op burgerfora aanwezig waren geweest – en op één na waren zij ook allen officier van justitie – bleek het onderscheid tussen deze twee categorieën uiteindelijk niet van wezenlijk belang. Het voorgaande en een nadere uitsplitsing in aantallen is afgebeeld in tabel 9.3.

Tabel 9.3: Inventarisatie, selectie en respons van respondenten in de interviewfase

	Ovj, aanwezig op burgerforum	Organisator	LCS-lid	Externe gespreksleider	Totaal*
Inventarisatie	16	4	8(8)	3	24
Benaderd	8 (6)**	3 (2)	8 (8)	2 (0)	14 (8)
Respons	7 (6)	2 (1)	8 (8)	2 (0)	12 (8)
Interview	7 (6)	1 (0)	8 (7)	1 (0)	10 (8)

* Ivm overlap in de eerste drie categorieën zijn de totalen lager dan alle categorieën opgeteld.

** Het cijfer tussen haakjes betreft het aandeel van respondenten dat tijdens het onderzoek nog werkzaam was binnen het OM.

Hoewel niet met iedereen die voor een interview is benaderd een interview is afgenomen, bestond uiteindelijk geen behoefte aan meer interviews. Dit ten eerste vanwege de – tijdens de interviews blijken – overlap tussen de aanvankelijk onderscheiden categorieën van respondenten en ten tweede vanwege het feit dat tijdens de interviews het verzadigingspunt werd bereikt.³⁴ Uiteindelijk zijn dus tien interviews afgenomen. Van deze tien respondenten waren er zeven (ten tijde van de burgerfora) officier van justitie. Eén (de externe gespreksleider) was journalist en twee (één organisator en één LCS-lid) waren senior-beleidsmedewerker bij het OM. Een volledige lijst is opgenomen in tabel 9.4.

34 Het verzadigingspunt wil in dit geval zeggen dat na tien interviews verwacht werd dat de toegevoegde waarde van nog meer interviews zeer gering zou zijn. Vgl. Mortelmans 2017a, p. 121-122.

Tabel 9.4: Overzicht respondenten

	Functie	Lid LCS	Op burger-forum	Transcript	Duur
Respondent 8	Sr. beleidsmedewerker	Ja	Ja	Ja	1:06
Respondent 9	Journalist	Nee	Ja	Nee	0:45
Respondent 10	Officier van justitie	Ja	Ja	Ja	0:45
Respondent 11	Sr. beleidsmedewerker	Nee	Nee	Ja	0:43
Respondent 12	Officier van justitie	Ja	Ja	Ja	0:58
Respondent 13	Officier van justitie	Ja	Ja	Ja	0:58
Respondent 14	Officier van justitie	Ja	Ja	Ja	1:00
Respondent 15	Officier van justitie	Nee	Ja	Ja	0:43
Respondent 16	Officier van justitie	Ja	Ja	Ja	0:44
Respondent 17	Voorzitter LCS	Ja	Ja	Ja	0:42

Op één na vonden alle interviews in persoon plaats. Het interview met respondent 9 is telefonisch afgenomen. De interviews waren alle semi-gestructureerd. De hierbij gehanteerde topiclijsten zijn opgesteld na afronding van de documentanalyse, op basis van de hierbij opgekomen vragen.³⁵ Met uitzondering van het interview met respondent 9 zijn van alle interviews audio-opnamen gemaakt. Deze zijn later getranscribeerd en geanalyseerd. Deze analyse is uitgevoerd door twee codeurs met behulp van het computerprogramma *Atlas-TI*. Met het oog op de interbeoordelaar-betrouwbaarheid zijn eerst twee interviews door beide codeurs gecodeerd, waarna zij in overleg het definitieve codeboek hebben vastgesteld.³⁶ De resterende interviews zijn elk door één codeur geanalyseerd.

Na afloop van de data-analyse zijn de voorlopige resultaten besproken met de secretaris (respondent 2) en de toenmalig voorzitter van de LCS (respondent 17). Dit gesprek heeft plaatsgevonden door middel van een videoconferentie.³⁷

9.3.5 De opslag en vertrouwelijkheid van onderzoeksdata

De methodologische keuzes die in het voorgaande zijn verantwoord zijn uiteengezet in een ‘Datamanagementplan’, conform een sjabloon van de Universiteit Leiden. In het datamanagementplan wordt ook verantwoord op welke wijze de verzamelde data zijn opgeslagen. In het kort komt dit op het volgende neer: alle handgeschreven notities zijn fysiek opgeslagen en alle digitale informatie is in een beveiligde digitale omgeving opgeslagen.

³⁵ Deze topiclijsten zijn te vinden in de bijlage. Zie § 13.9.1.

³⁶ Zie voor dit definitieve codeboek de bijlage, § 13.9.11. Zie daar ook voor een nadere toelichting op het codeboek.

³⁷ Op dat moment (7 juli 2020) was als gevolg van de Corona-pandemie een interview in persoon niet mogelijk.

Al deze documenten zijn en blijven beschikbaar, maar worden niet openbaar gemaakt in verband met ten eerste de vertrouwelijkheid hiervan en ten tweede de daarover gemaakte afspraken met het Parket-Generaal.

Bij de rapportage van de bevindingen hieronder wordt naar de interviews verwezen onder vermelding van het respondentnummer. Deze nummers staan in tabel 9.1 en 9.4. Een overzicht van alle niet-gepubliceerde onderzoeksrapportages die bij de documentanalyse zijn betrokken is opgenomen in de bijlage.³⁸ Alle andere documenten – waaronder de verslagen van burgerfora – zijn naam- en nummerloos. Als hiervan gebruik wordt gemaakt in de documentanalyse, wordt het gebruikte document omschreven. Een overzicht van alle burgerfora waarvan documenten zijn geraadpleegd, is opgenomen in tabel 9.5.

9.4 WIJZE VAN RAPPORTAGE

De bespreking van de bevindingen van het empirisch onderzoek is hieronder als volgt gestructureerd. In de eerstvolgende paragraaf (§ 9.5) worden de resultaten van de documentanalyse besproken: dus hetgeen naar voren kwam uit de notulen, onderzoeksrapportages en tussentijdse evaluaties die bij de LCS zijn opgevraagd. In de paragraaf daarna (§ 9.6) volgen de bevindingen uit de interviews. Deze indeling correspondeert in grote lijnen met wat hiervoor de derde en vierde fase van het onderzoek is genoemd. De resultaten van de eerste en tweede fase bieden, net als het afsluitende gesprek met de secretaris en de voorzitter van de LCS, te weinig materiaal voor zelfstandige bespreking. De resultaten hiervan zullen waar dit van toegevoegde waarde is wel bij de volgende paragrafen worden betrokken.

9.5 DOCUMENTANALYSE

In deze paragraaf worden de resultaten besproken van de analyse van de diverse documenten die bij het OM zijn opgevraagd. Hieronder is het nodige fysieke materiaal: er zijn ordners met papierwerk dat betrekking heeft op het onderzoek van het Verwey Jonker-instituut en bindmappen met later in opdracht van het OM verricht onderzoek naar het ‘maatschappelijk middenveld’. Daarnaast zijn er in totaal 51 digitaal toegestuurde documenten die alle betrekking hadden op de burgerfora. Tussen de documenten bevinden zich onder meer het instellingsbesluit van de LCS, notulen van burgerfora, evaluaties, verslagen van schoolprojecten en verslagen van door externe partijen uitgevoerd opinieonderzoek. Ook is enige interne correspondentie bestudeerd.

38 Bijlage 13.9.2.

Niet altijd kan geverifieerd worden of en in welke mate de door de LCS verstrekte documenten volledig zijn. Tijdens het onderzoek ontstond geregeld de indruk dat dit niet het geval was. Zo is uiteindelijk wel een samengevat verslag van de burgerfora uit het najaar van 2012 opgestuurd, maar bleken de onderliggende verslagen van de individuele burgerfora uit deze periode voor de LCS onvindbaar.³⁹ Nergens tijdens het onderzoek ontstond echter de indruk dat sprake was van onwil of het bewust achterhouden van informatie. Sterker nog: de secretaris van de LCS heeft zich actief ingespannen om zoveel mogelijk documenten boven water te krijgen. Wel bleek het ontbreken van een centraal archief het verkrijgen van een compleet overzicht te bemoeilijken.⁴⁰ Vanwege deze handicap in de data-verzameling, zal in de hiernavolgende paragrafen steeds per onderwerp worden verantwoord op welk type documenten de bevindingen steunen en door middel van welke aanvullende wijzen van onderzoek de volledigheid en inhoudelijke accuratesse hiervan is gecontroleerd.

9.5.1 Het begin: een oriëntatie op burgerraadplegingen en de oprichting van de LCS

Om in beeld te krijgen welke stappen het OM heeft gezet ter voorbereiding op de burgerfora zijn alle documenten bestudeerd van voor 2010. Dit betreft ruim driehonderd pagina's aan documenten die grotendeels verband houden met het onderzoek dat door het Verwey-Jonker-instituut is uitgevoerd en waarvan in 2008 een tussenrapportage is verschenen.⁴¹ Hieronder bevinden zich diverse offertes, voorstellen voor onderzoek, correspondentie over aanpassingen in de onderzoeksvragen, draaiboeken die tijdens de dataverzameling zijn gebruikt, ruwe data, rapportages en facturen.

Deze documenten zijn met name interessant omdat hierin informatie kan worden gevonden over wat het lot is van de tweede onderzoeksvraag die in de in 2008 gepubliceerde tussenrapportage niet met meer dan een 'voorzet' werd beantwoord: het ontwikkelen van een visie op hoe burgerraadplegingen in de toekomst georganiseerd zouden moeten worden. Uit de documenten valt – kort gezegd – af te leiden dat het nooit tot een uitgewerkt antwoord op deze vraag is gekomen. Er zijn na 2008 twee 'notities' aan het OM gezonden. In de tweede worden enkele voorzichtige schreden in de richting van zo'n visie gezet.⁴² In deze notitie wordt beschreven voor

39 Dit is te kennen gegeven per mail d.d. 6 november 2019.

40 In de praktijk was de zoektocht afhankelijk van wat nog in verschillende e-mailarchieven viel terug te vinden. Omdat een deel van de in het verleden bij burgerraadplegingen betrokken medewerkers niet meer bij het OM werkt, zullen sommige documenten verloren zijn gegaan.

41 Dit onderzoek is hiervoor, bij de bespreking van de openbare literatuur (§ 9.2) al op hoofdlijnen besproken.

42 Het gaat om de notitie d.d. 6 juni 2008, getiteld 'Het raadplegen van burgers. Op zoek naar een kader voor burgerraadpleging door het Openbaar Ministerie. Notitie deel-onderzoek 2.' (21 pp.). Zie in bijlage § 13.9.2 een overzicht van alle aangehaalde maar niet-gepubliceerde literatuur.

welke doeleinden burgerpanels zoal gehouden zouden kunnen worden, worden drie mogelijke vormen van burgerpanels voorgesteld – een ‘fysiek burgerpanel’, een ‘digitaal burgerpanel’ en een ‘digitaal forum’ – en worden de voor- en nadelen van al deze varianten in kort bestek uiteengezet. Ook staan hierin enkele zeer korte aanbevelingen voor hoe elk van deze vormen van burgerraadpleging eruit zouden moeten zien.⁴³ Hoewel het er niet met zoveel woorden uit de tekst blijkt, valt hieruit wel op te maken dat een knoop is doorgehakt met betrekking tot de vraag die in de publicatie uit 2008 nog onbeantwoord was: er wordt van uitgegaan dat burgerpanels zullen worden gebruikt voor het *consulteren* – en dus niet voor het informeren – van burgers.⁴⁴

De notitie wordt afgesloten met een hoofdstuk getiteld ‘Hoe nu verder?’. Hierin geven de onderzoekers aan graag verder te willen werken aan een visie op burgerraadplegingen, maar dan eerst van het OM antwoord te willen krijgen op twee vragen: ten eerste willen zij dat het OM duidelijk(er) uitsprekt met welk doel en vanuit welke visie het burgers wil betrekken. Ten tweede willen de onderzoekers weten op welke wijze de ‘inzichten uit de burgerpanels een productieve plek in verschillende onderdelen van de organisatie’ zouden kunnen krijgen. De onderzoekers geven aan het slot van de notitie aan continuering van de samenwerking niet te zien zitten als het OM niet eerst voor de draad komt met antwoorden op deze vragen: ‘Bij onduidelijkheid over deze vraagstukken is de kans groot dat een specifieke uitwerking van burgerraadpleging geen succes zal worden.’⁴⁵ Het heeft er echter alle schijn van dat er nooit een antwoord op deze vragen is gekomen en dat de samenwerking met het Verwey Jonker-instituut nadien inderdaad is gestaakt. Het Parket-Generaal beschikt naar eigen zeggen in elk geval niet over meer documenten. Dit zou ook verklaren waarom er na de gepubliceerde ‘tussenrapportage’ nooit meer een vervolg is gepubliceerd.⁴⁶

Ruim een jaar na de onderzoeken door het Verwey-Jonker-instituut werd wel de LCS opgericht. Uit het instellingsbesluit van deze commissie valt op te maken wat haar taken zijn.⁴⁷ Voorop staat het ‘gevraagd en ongevraagd’ adviseren van het College van Procureurs-Generaal met betrekking tot de *Aanwijzing kader voor strafvordering* en de richtlijnen voor strafvordering. De tweede opdracht is het zorgdragen voor ‘het instellen en begeleiden van een zo breed mogelijk samengestelde virtuele klankbordgroep, samengesteld uit personen werkzaam in het maatschappelijk middenveld.’ Deze virtuele klankbordgroep moet vervolgens, zo stipuleert het instellingsbesluit, ‘met een minimum van vier keer per jaar’, door de

43 Zo wordt voor de fysieke burgerpanels nu een omvang van circa twaalf deelnemers, alsmede een onkostenvergoeding en een bescheiden uurtarief van € 12,50 voor deelnemers aanbevolen.

44 Zie over het gepubliceerde deel van dit onderzoek § 9.2.

45 p. 14 van voornoemde notitie.

46 Het valt ook te rijmen met het feit dat in een latere publicatie van één van de onderzoekers geen melding van enig vervolg wordt gedaan. Zie Lünemann 2013.

47 Besluit van het College van procureurs-generaal, d.d. 10 december 2009.

LCS geconsulteerd worden. Ten slotte wordt de commissie opgedragen ‘een aantal pilots burgerforum [sic] op minimaal drie plaatsen in het land’ te organiseren. ‘Doel van deze burgerfora is communiceren naar de burger alsmede het consulteren van de burger. De resultaten hiervan worden ook meegenomen bij de totstandkoming van strafvorderlijk beleid.’⁴⁸

De driedelige taakomschrijving van de LCS is tegen de achtergrond van het voorgaande om meerdere redenen opmerkelijk. Allereerst wordt in de onderzoeken van het Verwey-Jonker-instituut nergens gerept van een virtuele klankbordgroep. Dit lijkt dus een idee dat uit de koker van het OM zelf komt. Hierdoor blijft overigens ook onduidelijk wat precies onder zo’n klankbordgroep verstaan moet worden. Ten tweede roept het doel van de burgerfora – consulteren *en* informeren – vragen op. Het Verwey-Jonker-instituut had immers geconcludeerd dat het OM tussen deze doelen een keuze zou moeten maken, omdat beide doeleinden een onverenigbare opzet van burgerfora zouden vergen.⁴⁹ Ten slotte is het enigszins bevreemdend dat – ondanks dat door het Verwey-Jonker-instituut al vijf burgerpanels waren georganiseerd en het op basis hiervan aanbevelingen had gedaan voor de toekomst – in de taakomschrijving van de LCS wordt gesproken van nieuw te organiseren ‘pilots’. Al met al dringt zich dus de vraag op of het door het Verwey-Jonker-instituut verrichte voorwerk uiteindelijk nog een rol van betekenis heeft gespeeld.

9.5.2 De uitvoering: een eerste indruk van burgerfora

Om de opzet en gang van zaken tijdens de burgerfora in beeld te brengen zijn alle documenten die daarop betrekking hebben opgevraagd. Om zoveel mogelijk de volledigheid te kunnen controleren, is, onafhankelijk van en voorafgaand aan het onderzoek naar de toegestuurde documenten, geïnventariseerd wat via (semi)openbare bronnen over burgerfora kon worden vastgesteld.⁵⁰ Aan de hand van die bronnen is een lijst opgesteld van alle *voorgenomen* burgerfora. Zo’n voornemen kon bijvoorbeeld blijken uit wervingsteksten op de website van het OM of in regionale huis-aan-

48 Besluit van het College van procureurs-generaal, d.d. 10 december 2009.

49 Het eerste zou zich immers niet verdragen met aanwezigheid van OM-medewerkers op het forum, het tweede juist wel. Zie hierover in § 9.2.

50 Hiervoor is gezocht op de woorden ‘burgerforum’, ‘burgerfora’ en ‘burgerpanel’ in de database *LegallIntelligence* en op *Google* en zijn met dezelfde trefwoorden de nieuwsberichten op de website van het OM en de krantenbank van *LexisNexis* doorzocht, omdat het gebruik was dat via deze website en in regionale dag- of weekbladen burgers werden geworven voor burgerfora. Daarnaast is op dezelfde trefwoorden gezocht in de Jaarberichten van het OM sinds 2007, in alle (ook inmiddels vervallen) strafvorderingsrichtlijnen en in het personeelsblad *Opportuun*. Hierin was enige tijd een rubriek opgenomen waarin burgers die hadden deelgenomen aan burgerfora werden geïnterviewd. Ten slotte zijn alle parlementaire stukken sinds 2007 doorzocht op de combinatie van de termen ‘burgerforum’, ‘burgerfora’ of ‘burgerpanel’ en ‘openbaar ministerie’.

huisbladen.⁵¹ In totaal waren dit er 38. Uit deze inventarisatie bleek reeds dat steeds twee keer per jaar – in het voorjaar en het najaar – drie of vier fora werden georganiseerd met één overkoepelend thema. In tabel 9.5 staan de perioden en thema's vermeld in de eerste kolom en de locaties van de burgerfora in de tweede kolom. Uit dit overzicht valt ook af te leiden dat de praktijk van burgerfora van 2015 tot en met 2017 heeft stilgelegen.

Vervolgens is van alle voorgenomen burgerfora nagegaan of kon worden vastgesteld dat zij daadwerkelijk zijn doorgegaan. Voor deze stap is van dezelfde (semi)openbare bronnen gebruik gemaakt. Wanneer bijvoorbeeld in een (regionaal) dag- of weekblad, in OM-Jaarberichten, het personeelsblad van het OM (*Opportuun*) of in parlementaire documenten op een burgerforum werd teruggeblikt, is hieruit afgeleid dat het forum daadwerkelijk had plaatsgevonden. Dit is uiteindelijk bij 25 burgerfora vastgesteld, bij 13 burgerfora was dit niet mogelijk. Op basis van openbare bronnen viel ook niet te achterhalen of deze fora zijn afgeblazen. Het kan dus ook zo zijn dat zij wel zijn doorgegaan zonder dat hierover ergens is bericht. In tabel 9.5 is dit alles aangegeven in de derde kolom.

Na de inventarisatie van (semi)openbare bronnen zijn de bevindingen hiervan vergeleken met alle door de LCS toegestuurde documenten.⁵² Hierna zijn twee herhaalde aanvragen gedaan.⁵³ Uiteindelijk zijn van in totaal 26 burgerfora notulen toegestuurd. Ten opzichte van de burgerfora waarvan zeker is dat zij zijn doorgegaan, ontbrak toen van één de notulen.⁵⁴ Al met al is dus van veruit de meeste burgerfora materiaal verkregen, op basis waarvan een beeld kan worden gevormd. Naast de notulen zijn ook nog enkele andere documenten – evaluaties, samenvattingen en wat dies meer zij – die betrekking hadden op deze burgerfora ontvangen.⁵⁵ De volledigheid hiervan valt niet te controleren. In tabel 9.5 staat in de vierde kolom van welke burgerfora notulen of andere documenten zijn ontvangen.

Het valt niet mee om op basis van de toegestuurde documenten een goed beeld te krijgen van hoe de burgerfora er in de praktijk uit hebben gezien. In de notulen valt weinig uniformiteit te ontdekken, er bestaan grote verschillen in de hoeveelheid informatie en in de wijze waarop zij zijn opgemaakt. Ten aanzien van tien van de burgerfora kan hieruit worden afgeleid hoeveel leden van het OM aanwezig waren (de vijfde kolom in

51 Een voorbeeld van zo'n wervingstekst is opgenomen in bijlage § 13.9.3.

52 Uiteraard is, ter voorkoming van selectie, aanvankelijk gevraagd om notulen en relevante documenten van alle burgerfora. Pas nadat bepaalde lacunes bleken (na de eerste aanvraag) is gericht gevraagd naar die documenten die nog misten.

53 Aanvankelijk waren de door de LCS aangeleverde documenten incompleet, omdat van diverse burgerfora waarvan op basis van openbare bronnen kon worden vastgesteld dat zij waren doorgegaan geen documenten waren toegezonden. Na in totaal drie aanvragen liet de LCS weten niet over meer informatie te beschikken. Van alle fora waarover op dat moment nog informatie ontbrak, moest wat de LCS betreft worden aangenomen dat zij weliswaar waren voorgenomen, maar niet zijn doorgegaan (mail d.d. 6 november 2019).

54 Dit betreft het burgerforum dat in het najaar van 2012 is gehouden in Amsterdam.

55 In totaal zijn 36 documenten ontvangen.

tabel 9.5), bij zeven burgerfora staat er hoeveel burgers werden verwacht en bij 23 hoeveel burgers daadwerkelijk verschenen (onder elkaar in kolom zes in tabel 9.5).

Wanneer beperkt wordt tot de burgerfora waarvan duidelijk is hoeveel mensen aanwezig waren, kan worden geconcludeerd dat op een ‘gemiddeld’ burgerforum zo’n zeven medewerkers van het OM aanwezig zijn geweest. Hieronder is vrijwel steeds de hoofdofficier, zijn gemiddeld twee à drie officieren van justitie en zo’n twee woordvoerders of communicatiemedewerkers. Verder reppen de notulen nog van een bonte stoet aan statistiekdeskundigen, een hoogleraar, een anoniem gebleven rechter en nog vele anderen die incidenteel als onderdeel van de organisatie aanwezig waren.⁵⁶

Ook het aantal burgers wisselt sterk: gemiddeld zijn het er 27 à 28, maar met een spreiding tussen de achttien en vijftig is dit gemiddelde betrekkelijk. Wel waren het er in alle bekende gevallen dus substantieel meer dan door het Verwey Jonker-instituut was aanbevolen. In het voorjaar en najaar van 2013 bestonden de ‘burgers’ op de burgerfora in Den Haag bovendien uit een met medewerking van middelbare scholen samengesteld ‘jongeren-panel’ – terwijl in de eerdere onderzoeken van voornoemd instituut juist expliciet was aanbevolen slechts opinies van volwassenen te meten.

Ook voor wat betreft de gang van zaken tijdens de burgerfora verschillen de notulen aanmerkelijk in de mate van detail. Elf bevatten een chronologische rapportage van de avond, soms van meer dan tien pagina’s lang. In andere notulen staat slechts een sjabloon waarin de strafpreferenties van burgers zijn ingevuld – waarover hieronder meer – zonder dat ergens uit kan worden opgemaakt op welke manier dit sjabloon is ingevuld of hoe de avond is verlopen.⁵⁷

Wanneer de burgerfora waarvan een chronologisch verslag beschikbaar is nader worden bestudeerd, valt op dat in de meeste van deze fora inderdaad niet alleen is geconsulteerd, maar ook over allerlei OM-gerelateerde onderwerpen is gesproken. Zo’n ‘voorlichtingsblokje’ was tenminste op tien fora een onderdeel van het programma (kolom 8 van tabel 9.5). Zo werden op een forum in Groningen de ‘project-X-rellen’ in Haren nabesproken en op een burgerforum in Den Bosch nam de hoofdofficier de gelegenheid te baat om zorgen van burgers weg te nemen omtrent het voorkomen van tunnelvisie bij de politie, ‘prestatiedrift en carrièredrift’ onder officieren en onwenselijke druk op verdachten tijdens verhoren. Op weer andere fora

56 Precies kan dit niet worden vastgesteld, omdat van de zeventig medewerkers waarvan een naam bekend is (op de tien fora waarvan namen in de notulen staan), van veertien hun functie niet vermeld staat, noch via andere bronnen kan worden achterhaald. Gezien hun rol op het forum lijkt het in de meeste gevallen om officieren van justitie te gaan. Van de overige 61 waren er negen hoofdofficier, twintig officier van justitie, twee assistent-officier van justitie, vier secretariael medewerker, negen woordvoerder, zes communicatiemedewerker, twee extern deskundige van een statistiekbureau, één rechter, één LCS-beleidsmedewerker, één hoogleraar ‘publieke opinie’ en één stagiair.

57 Het al dan niet aanwezig zijn van een chronologisch verslag staat aangegeven in de zevende kolom van tabel 9.5.

was aandacht voor *mediation* en herstelconferenties. In veel gevallen lijkt het niet zozeer om informeren, maar vooral om pr te zijn gegaan. Al met al kan worden geconcludeerd dat op een doorsnee burgerforum gesprekken over van alles en nog wat zijn gevoerd.

Een laatste hier te bespreken punt van verschil is dat bij tenminste vijf fora de gespreksleiding in handen is gelegd van een externe gespreksleider (kolom 9 van tabel 9.5), bij een ander deel was de leiding zeker in handen van een officier van justitie en bij het grootste deel viel dit niet vast te stellen.

9.5.3 De consultatie: burgerraadpleging over adequate straftoemeting tijdens de burgerfora

De hoofdactiviteit op de burgerfora is de consultatie van burgers over strafhoogtes. De opzet op alle fora is dat binnen het thema of de thema's van die avond – bijvoorbeeld 'bedreiging' of 'hacken' – enkele casus aan burgers worden voorgelegd. In de meeste gevallen zijn dit er drie of vier. Tussendoor wordt dan aan burgers gevraagd een straf te noemen die zij passend vinden. Binnen één periode – dus in het voor- of najaar van een bepaald jaar – worden in beginsel op alle parketten dezelfde casus aan de deelnemers voorgelegd.

Tussen de burgerfora bestonden echter aanzienlijke verschillen in de wijze waarop deze casus werden gepresenteerd. Zo is op een aantal burgerfora een zitting nagespeeld. Kort voor het einde van het requisitoir werd die zitting dan 'bevroren', waarna de deelnemers aan het forum om een 'strafeis' werd gevraagd. Of men op een burgerforum zo te werk ging, staat aangegeven in kolom 10 van tabel 9.5. Op andere fora – dit lijkt te gelden voor alle burgerfora in het najaar van 2010 – is ter inleiding op de casus een filmpje getoond waarin het strafbare feit werd nagespeeld. En bij weer andere fora is een geschreven casusbeschrijving voorgelegd. Meestal lijkt men het binnen een bepaalde periode op de verschillende deelnemende parketten wel ongeveer op dezelfde manier te hebben gedaan. Maar er zijn ook voorbeelden van burgerfora waar men ter plekke aan het improviseren is geslagen.⁵⁸ Het gevolg is in die gevallen natuurlijk dat de omstandigheden waaronder burgers hun mening gaven verschilden tussen de parketten, hetgeen implicaties kan hebben voor wat voor opinies gemeten werden.

58 Een voorbeeld is dat in het voorjaar en najaar in 2011 in Rotterdam wel een zitting is nagespeeld, maar op de overige arrondissementen niet, althans in elk geval niet overal. Een ander voorbeeld is dat in de fora in het najaar van 2013 in Haarlem ter plekke de leeftijd van een slachtoffer werd verlaagd van zestien naar dertien jaar, omdat burgers er anders niet mee uit de voeten zouden kunnen. Op het burgerforum in Den Bosch in dezelfde periode zijn, blijkens de notulen, ook wat ogenschijnlijk spontaan verzonden casus aan de deelnemers voorgelegd, terwijl casus die wel vooraf gepland waren niet zijn doorgenomen.

En zo zijn er meer verschillen tussen de burgerfora. De casus die werden voorgelegd waren nu eens buitengewoon kort en dan weer lang.⁵⁹ Het gevolg is dat soms meer en soms minder ruimte bestond voor burgers om hier zelf dingen bij te verzinnen. Uit de verslagen – en uit de eigen observaties op het burgerforum in Maastricht in het voorjaar van 2018 – blijkt dat de ter plekke opkomende associaties gemakkelijk met de discussie aan de haal gaan. Zo is op een forum blijkens de notulen gespeculeerd over of er in een bepaalde casus alcohol in het spel is.⁶⁰ Op een ander forum werd de veronderstelde kans op recidive bij misdrijven als die in de casus door burgers bediscussieerd.⁶¹ Opvallend is verder dat op veel fora ook uitvoerig lijkt te zijn gesproken over leerstukken die als zodanig niet zoveel met de strafvorderingsrichtlijnen te maken hebben, zoals de vraag of er in een casus wel of niet genoeg bewijs zou zijn, of wel of niet sprake is van ‘voorbedachte raad’ en of een bepaald delict ‘opzettelijk’ zou zijn begaan. Dit ver uitwaaieren van de discussies wekt de indruk dat op de fora geen sprake was van een strakke regie. Het OM maakte het hier door de gekozen onderwerpen bovendien zelf naar.

Zo is in verschillende casus sprake van een minderjarige verdachte – in welke gevallen discussies gemakkelijk vertroebeld raakten omdat het ook nog om het wel of niet toepassen van het jeugdstrafrecht moest gaan – en bevatten casus soms dermate specifieke informatie over de persoon van de verdachte, dat dit discussies over de toepasselijkheid van op die persoon toegespitste strafrechtelijke maatregelen uitlokte. Bijgevolg werd dan afgedreven van wat men nog in een richtlijn strafvordering kwijt kan.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat na lezing van alle verslagen nog onduidelijk is in welke mate op de burgerfora nu deliberatie – tussen respondenten onderling of met de aanwezige officieren van justitie – werd bevorderd of juist niet. Uit sommige verslagen blijkt dat deliberatie bewust werd voorkomen of ten minste werd uitgesteld tot na het moment dat burgers hun straf hadden opgeschreven. Bijvoorbeeld op die fora waar men na het bevriezen van een nagespeelde zitting eerst individueel een ‘strafeis’ moest opschrijven. Uit andere verslagen blijkt echter dat juist wel van discussie sprake was voorafgaand aan de raadpleging. In het burgerforum in het voorjaar van 2010 in Almelo is om die reden, zo vertelt het verslag, ook bewust voor een ‘Lagerhuisopstelling’ gekozen. Bij de burgerfora in Rotterdam in 2011 is dan weer een voor- en een nameting gedaan, waardoor ook de verschillen in strafpreferenties van voor en na de discussie zichtbaar worden.

59 In bijlage § 13.9. 4 zijn bij wijze van illustratie twee voorbeeldcasus opgenomen.

60 Bijvoorbeeld op het burgerforum in het voorjaar van 2010 in Alkmaar.

61 Bijvoorbeeld op het burgerforum in het voorjaar van 2011 in Rotterdam.

Tabel 9.5 Overzicht burgerfora

1. Periode	2. Onderwerp	3. Locatie	4. Vastgesteld dat burgerforum heeft plaatsgevonden?	5. Is verslag/notulen toegestuurd?	6. Staan aanwezige OM-medewerkers in notulen?	7. Hoeveel burgers hadden zich aangemeld/waren aanwezig?	8. Bevatten notulen een chronologisch verslag?	9. Was tijd voor algemene vragen/ voorlichting?	10. Was een externe gespreksleider aanwezig?	11. Werd een zitting nagespeeld?	12. Is een tabel met strafpreferenties van burgers opgenomen?	13. Was ruimte voor deliberatie tussen burgers onderling?
Voorjaar 2010	Openlijk geweld ⁴	Alkmaar	Ja	Ja	7	50 / 45	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	B
		Den Bosch	Ja	Ja	6	- / -	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	A
		Almelo	Ja	Ja	8	44 / 41	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	B
		Maastricht ¹⁷	Ja	Ja	≥2	- / 50	Nee	Ja	Nee	-	-	A
Najaar 2010 ⁵	Bedreiging	Alkmaar	Ja	Ja	7	42 / 30	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	B
		Den Bosch	Ja	Ja	-	- / -	Ja	-	Nee	-	-	A
		Almelo	Ja	Ja	4	41 / 19	Ja	Ja	Ja	Nee	-	A
		Maastricht	Ja	Ja	6	- / 19	Ja	-	Nee	Nee	-	A
Voorjaar 2011	Oplichting & dieren-mishandeling ⁶	Breda	Ja	Ja	-	- / ≥ 18	Nee	-	-	-	-	C
		Leeuwarden ¹⁷	Ja	Ja	10	- / 29	Ja	Ja	Ja	Nee	-	C ⁶
		Rotterdam	Nee	Ja	11	- / 30	Ja	Ja	Ja	Ja ⁸	Ja ⁷	C ⁶
Najaar 2011	Verkrachting	Breda ¹⁴	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-
		Leeuwarden ¹⁴	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-
		Rotterdam	Ja	Ja	≥8	- / 24	Ja	Ja	Ja	Ja ⁸	Ja ⁷	C

Voorjaar 2012	Inbraak	Den Haag	Ja ³	Ja	-	- / 24	Nee	-	-	-	-	D
		Utrecht	Ja ³	Ja	-	- / 17	Nee	-	-	-	-	D
		Amsterdam	Nee ³	Ja	-	-	-	-	-	-	-	-
		Arnhem	Ja ³	Ja	6	- / 27	Nee	-	-	-	-	D
Najaar 2012	Doodslag & geweld in verkeer	Den Haag ¹⁴	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-
		Utrecht ¹⁴	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-
		Amsterdam ¹⁴	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-
		Groningen	Ja	Ja	-	- / 18	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	D ⁹
Voorjaar 2013	Diefstal	Haarlem	Ja	Ja	-	27 / 19	Nee	-	-	-	-	E ¹⁰
		Den Haag ²	Ja	Ja	-	- / 31	Nee	-	-	-	-	E ¹¹
		Den Haag	Ja	Ja	-	- / 28	Nee	-	-	-	-	E
		Maastricht	Ja	Ja	-	- / 25	Nee	-	-	-	-	E
Najaar 2013	Ontucht met minderjarige	Haarlem	Ja	Ja	-	28 / 20	Nee	-	-	-	-	E ¹⁰
		Den Bosch	Ja	Ja	-	- / 28	Nee	-	-	-	-	E ¹²
		Maastricht	Ja	Ja	-	- / 24	Nee	-	-	-	-	E ¹²
		Groningen	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-
Najaar 2013	Valse aangifte	Den Haag ²	Nee	Ja	-	- / 36	Nee	-	-	-	-	E
Voorjaar 2014	Hacken	Breda	Ja	Ja	≥3	- / 18	Nee	-	-	-	-	± B ¹²
		Den Haag ¹⁴	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-
		Haarlem ¹⁴	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-

Voorjaar 2018	Mishandeling	Maastricht ¹³	Ja	Ja	6	40 / 18	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	± C
		Utrecht ¹⁵	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-
		Haarlem ¹⁵	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-
		Den Haag ¹⁵	Nee	Nee	-	-	-	-	-	-	-	-

Noten

1. In deze kolom staat steeds eerst het aantal burgers dat zich had aangemeld (indien bekend), hieronder het aantal burgers dat aanwezig was (indien bekend).
2. Bij twee burgerfora in Den Haag bestonden de ‘burgers’ uit een jongerenpanel.
3. Van de burgerfora in het voorjaar van 2012 is alleen een samengevat verslag beschikbaar. Het burgerforum van Amsterdam is hier niet in verwerkt.
4. Bij de burgerfora in het voorjaar van 2010 lijkt overall de strafzitting van de betreffende casus te zijn nagespeeld. Dit kan alleen in Maastricht niet worden vastgesteld.
5. Bij de burgerfora in het najaar van 2010 lijken de casus te zijn ingeleid door een filmpje. Alleen bij het forum in Almelo is dit opgeschreven, bij de overige lijkt dit wel waarschijnlijk.
6. Bij de burgerfora in het voorjaar van 2011 is de later ingelaste casus dierenmishandeling alleen in Breda in het sjabloon opgenomen. In Leeuwarden is in de notulen globaal iets opgeschreven, in Rotterdam wordt hier met geen woord over gerept.
7. Bij de burgerfora in Rotterdam in 2011 is gewerkt met een voor- en een nameting. Tussendoor was mogelijkheid voor discussie tussen burgers onderling, onder begeleiding van de gespreksleider (een journalist) en een officier van justitie.
8. Bij de burgerfora in Rotterdam in 2011 is beide keren één casus nagespeeld, de rest werd opgelezen.
9. Bij het burgerforum in Groningen in het najaar van 2012 is het sjabloon met ‘hoger/lager’ wel gebruikt, maar niet ingevuld (in plaats daarvan is een verslag in lopende tekst opgenomen, waarin ook informatie ontbreekt).
10. Op dit sjabloon zijn naast de ‘hoogste’ en de ‘laagste’ ook alle overige strafeisen genoteerd, waardoor de uitkomsten volledig zijn.
11. ‘Bij het jongerenpanel is de rankingopdracht niet uitgevoerd ivm te weinig tijd.’
12. Sjabloon wel gebruikt, maar zeer gebrekkig ingevuld.
13. Het burgerforum Maastricht 2018 is in (de eerste fase van) dit onderzoek bijgewoond.
14. Van deze burgerfora moet volgens de LCS worden ‘aangenomen’ dat zij niet zijn doorgegaan.
15. Burgerfora geannuleerd wegens gebrek aan aanmeldingen (tijdens de tweede fase van het onderzoek).
16. In de loop der tijd werd gewerkt met verschillende sjablonen voor het noteren van strafpreferenties van burgers. De volgende codering wordt gehanteerd: A: losse opmerkingen in tekst, zonder structuur (geen sjabloon); B: uitputtende weergave van alle meningen van alle burgers, zonder vorm van datareductie; C: sjabloon waarop per casus werd aangegeven hoeveel burgers voor verschillende modaliteiten kozen (boete, taakstraf of gevangenisstraf), waarop bovendien per modaliteit de hoogste en laagste opinie werden genoteerd (maar geen gemiddelden, modus of iets anders); D: hetzelfde sjabloon als C, maar dan met toevoeging van de variatie ‘hoger / lager’; E: hetzelfde sjabloon als in D, met toevoeging van een ronde waarin een ‘rapportcijfer’ voor de ernst van het delict moest worden toegevoegd. Zie hierover § 9.5.4.
17. Bij deze burgerfora zijn de te bespreken casus van tevoren thuis opgestuurd.

En dan zijn er nog fora die de te bespreken casus vooraf hebben opgestuurd, zodat burgers deze vast thuis konden bestuderen.⁶² In veruit de meeste gevallen is de mate van deliberatie echter niet uit de notulen af te leiden. Al met al lijkt het wel of niet bevorderen van deliberatie – toch een cruciaal element voor welke opinies gemeten zullen worden – aan de organisatie ter plaatse te zijn overgelaten en dus niet of nauwelijks te zijn doordacht.⁶³

Op vrijwel alle fora werden naast de initiële casus ook enkele variaties voorgelegd. Bijvoorbeeld door het wapen, de leeftijd van betrokkenen of de omstandigheden waaronder een feit zou zijn begaan te veranderen. Steeds werd dan tussendoor aan burgers gevraagd wat zij een passende straf vonden. Het idee zal zijn geweest om eventuele verschuivingen in strafpreferenties te meten. Ook hiervoor geldt echter dat de wijze waarop dit in de praktijk werd uitgevoerd, sterk verschilde. Op sommige fora werd opnieuw aan de deelnemers gevraagd een straf naar keuze op te schrijven. Op andere werd volstaan met het plenair vragen of de wijziging in de casus voor de straf zou moeten ‘uitmaken’, waarna met handopsteken globaal werd gepolst welke mening de aanwezigen erop nahielden. Dit maakt vanzelfsprekend veel uit voor de mate waarin dit achteraf leesbare resultaten opleverde.

9.5.4 De administratie: verslaglegging van burgerfora

Ook in de wijze waarop alle strafpreferenties van burgers werden geadmistreerd doen zich grote verschillen voor. Grofweg vijf manieren kunnen worden onderscheiden. Om dit inzichtelijk te maken zijn deze in kolom 12 van tabel 9.5 aangeduid met de letter A tot en met E. Deze varianten worden hieronder toegelicht.

Bij een eerste deel van de burgerfora is in de notulen in lopende tekst, vaak zeer globaal, een en ander genoteerd over de opvattingen van burgers. Zo vermelden de notulen van het burgerforum in Maastricht in het najaar van 2010 bij een casus: ‘het aantal geldboetes en het aantal taakstraffen is 50-50’. Op die manier valt niet goed in te zien hoe zo’n burgerraadpleging ooit zou kunnen worden verwerkt in het strafvorderingsbeleid. Deze vorm van rapportage wordt in kolom 12 van tabel 9.5 aangeduid met de letter A. Andere fora rapporteerden juist alle door burgers uitgesproken strafpreferenties individueel. Deze staan aangeduid met de letter B. Bij wijze van voorbeeld is een uitsnede van deze notatiewijze opgenomen in de bijlage.⁶⁴

62 Dit gold tenminste voor de burgerfora in het voorjaar van 2010 in Maastricht en in het voorjaar van 2011 in Leeuwarden.

63 Overigens bleek ook op andere momenten dat binnen de LCS geen uitgekristalliseerd idee bestaat over de vraag of men deliberatie wenselijk vindt. Tijdens het bijgewoonde schoolproject werd ter plekke geïmproviseerd – in een eerste klas was hier wel gelegenheid voor en in een tweede niet; op het bijgewoonde burgerforum in Maastricht viel hier geen lijn in te ontdekken en ook tijdens vergaderingen van de LCS bleek uit niets dat men zich hierover het hoofd brak.

64 Bijlage § 13.9.5.

Deze werkwijze leidt, gezien het feit dat voor alle casus en alle variaties voor elke burger alle strafeisen moeten worden genoteerd, tot vele pagina's aan tabellen met door burgers 'geëiste' straffen. Zo leidde het burgerforum in Almelo in het voorjaar van 2010, een forum waarop professionele onderzoeksassistenten van een extern bureau aanwezig waren, tot een raster met daarop in totaal 252 verschillende strafeisen. Opnieuw is niet goed duidelijk hoe het OM hier zijn voordeel mee zou kunnen doen, temeer daar er allerlei onmogelijke (combinatie)modaliteiten in die cellen staan, waarvan een groot deel lijkt te zijn ingegeven door aannames over de persoonlijkheid van de dader of een verkeerd beeld over de aard van die maatregel.⁶⁵ Voor de burgerfora die op deze manier hebben gerapporteerd kan overigens ook worden geconstateerd dat – zoals te verwachten viel – de verschillen tussen lekenoordelen bijzonder groot zijn. De strafeisen variëren in een eerste casus tussen 150 euro boete en zes maanden gevangenisstraf, in een tweede tussen 200 euro boete en 4,5 jaar gevangenisstraf.⁶⁶

Dat de tot 2011 georganiseerde burgerfora toch vooral onleesbare resultaten hadden opgeleverd, zal ook op het Parket-Generaal opgemerkt zijn. Uit de toegestuurde documenten blijkt dat na de burgerfora in het voorjaar van 2010 twee vormen van evaluatie hebben plaatsgevonden. Er is een intern document en een extern stuk.⁶⁷ In beide documenten wordt – kort gezegd – geconstateerd dat de wijze van verslaglegging op ieder forum anders is gegaan en dat voor de betrokken OM-medewerkers niet goed duidelijk was wat nu het doel was van de burgerfora.⁶⁸ In het externe document wordt bovendien opgemerkt dat de aanwezige respondenten niet 'representatief' zouden zijn: want overwegend ouder en autochtoon.⁶⁹ Ook staat hier dat de groepen te groot waren. Uit een enquête onder deelnemers zou zijn gebleken dat 40 procent aangaf onvoldoende ruimte te hebben ervaren zijn mening te geven.⁷⁰

65 Dit speelt bijvoorbeeld bij tbs of 'agressietrainingen' die burgers op de burgerfora geregeld blijken te 'eisen'. Nog daargelaten of dit wettelijk in alle gevallen waarin burgers dit willen ook kan, gaat het bij dergelijke maatregelen bij uitstek om sancties die afhankelijk zijn van de persoon van de dader en dus niet goed passen in de systematiek van de richtlijnen – die immers op een hiervan geabstraheerde, algemene situatie zijn gericht. De casusgewijze consultatie die op burgerfora de praktijk is, werkt deze verwarring tussen het individuele en het algemene natuurlijk ook in de hand.

66 Deze voorbeelden zijn exemplarisch voor wat in de verslagen van alle andere burgerfora te lezen viel. Zie voor een grotere uitsnede bijlage § 13.9.5.

67 Het eerste document is getiteld 'Voorlopige samenvatting van de ervaringen van de burgerfora' (3 pp.), het tweede 'Adviesrapport burgerfora' (pp. 54). Zie in bijlage § 13.9.6 een overzicht van aangehaalde maar niet-gepubliceerde literatuur.

68 In het interne document staat enerzijds dat 'alle steden zeer tevreden over het verloop' waren, anderzijds ook dat het 'resultaatgerichter [had] kunnen zijn.' 'Toch lastig wat we nu precies wilden weten.' Ook wordt opgemerkt dat 'iedereen het uiteindelijk op zijn "eigen" manier heeft gedaan' (p. 2-3). In het externe document wordt eveneens opgemerkt dat de wijze van verslaglegging overal anders is gegaan. Het gevolg was dat de resultaten 'lastig om te verwerken' waren (p. 14).

69 Adviesrapport burgerfora, p. 12.

70 Adviesrapport burgerfora, p. 14.

Hierna lijkt te zijn geprobeerd de wijze van notatie te uniformeren. Vanaf 2011 zijn de opinies van burgers ingevuld op een sjabloon. In kolom 12 staan deze burgerfora aangegeven met de letter C. Opnieuw is een voorbeeld opgenomen in de bijlage.⁷¹ De bedoeling van dit sjabloon lijkt te zijn geweest om, per voorgelegde casus, te noteren hoeveel burgers voor welk straftype kozen – beperkt werd tot de drie hoofdstraffen – en vervolgens per straftype te noteren wat de hoogste en wat de laagste ‘eis’ was. Deze werkwijze leidt tot uitkomsten als de volgende: voor een bepaalde vorm van oplichting willen zestien burgers een geldboete. De laagst geëiste geldboete is 30 euro, de hoogste 5000 euro. Tien burgers eisten een taakstraf, variërend van één tot 240 uur. En twee vonden een gevangenisstraf passend, één dacht aan een maand en de tweede aan een jaar. Hoewel de resultaten door de introductie van dit sjabloon sneller te lezen zijn, zijn zij nog altijd weinig informatief. Het valt vooral niet goed te begrijpen waarom op deze formulieren alleen de extremen zijn opgeschreven. Zo blijft de informatie die nodig is om het geheel enigszins te aggregeren, dus de informatie waarmee bijvoorbeeld het gemiddelde, de mediaan, de modus of de standaarddeviatie zou kunnen worden vastgesteld, geheel buiten beeld. Daar komt nog bij dat bij gebruikmaking van deze notatiewijze de aanwezigheid van één querulant elke vorm van zinnige verwerking achteraf kan versjteren. Het is ook niet onaannemelijk dat dit is gebeurd.⁷²

In weer latere fora – aangegeven met de letter D in kolom 12 – is het sjabloon uitgebreid.⁷³ In dit sjabloon is voor variaties op de casus een aparte tabel opgenomen, waarin antwoorden op gesloten vragen kunnen worden genoteerd. Steeds kan per variatie worden aangegeven of dit volgens de deelnemers moet leiden tot een hogere, lagere of dezelfde straf. Een laatste wijziging vindt plaats in 2013. Weer wordt iets aan het sjabloon toegevoegd. Verschillende delictscenario's moeten nu door burgers worden ‘gerankt’ door ze een rapportcijfer te geven.⁷⁴ De fora waarop hiervan sprake was staan in de tabel aangeduid met de letter E. Voor elk van deze notatiewijzen geldt dat zij vatbaar zijn voor dezelfde kritiek als hiervoor ten aanzien van type C is genoemd. Vanaf een zeker moment lijkt de klad er een beetje in te zijn gekomen. Zo is bij de fora in 2014 en 2018 weer wat meer geïmproviiseerd en zonder sjabloon genotuleerd.

Ter afsluiting van deze paragraaf moeten bij het voorgaande nog enkele nuanceringen worden aangebracht. De indeling in vijf notatiewijzen suggereert namelijk meer uniformiteit dan in werkelijkheid het geval was.

71 Zie bijlage § 13.9.6.

72 Op het burgerforum in Rotterdam is bij elke casus over oplichting steeds als hoogste ‘strafeis’ twaalf maanden gevangenisstraf genoteerd. Dit is in vergelijking met de gelijktijdig georganiseerde burgerfora op andere parketten bijzonder hoog. Misschien was er één burger die een zekere voorliefde voor deze afdoeningswijze koesterde. Wat de rest van de aanwezigen vond, wordt hierdoor in elk geval grotendeels aan het zicht onttrokken.

73 Een voorbeeld is opgenomen in bijlage § 13.9.7.

74 Een voorbeeld is opgenomen in bijlage § 13.9.8.

Om te beginnen zijn op lang niet alle fora de sjablonen volledig ingevuld. Geregeld is een deel van een sjabloon leeg, soms wordt ergens gaandeweg – waarschijnlijk als gevolg van tijdnood – overgeschakeld op vereenvoudigd meten (handopsteken) of noteren. Dan staan er opeens omschrijvingen als ‘meeste’ of ‘ongeveer de helft’ in de verslagen en blijven de kolommen leeg. Een volgend verschil is dat op sommige fora meer ruimte is genomen om creatieve gedachten van burgers ook ergens op te schrijven. Het gaat dan om zelfbedachte sanctiemodaliteiten, of om ideeën bij de executie.⁷⁵ Het lastige van zulke ruis is dat het de interpretatie van de resultaten (verder) bemoeilijkt. Er valt immers niet meer te achterhalen wat deze burgers zouden hebben gewild als hen duidelijk was gemaakt wat wel realistisch is. Het bemoeilijkt bovendien de vergelijking tussen burgerfora onderling.

9.5.5 Initiatieven naast de burgerfora

Een vraag die na de eerste fase van het onderzoek nog beantwoord moest worden, was wat precies was terechtgekomen van alle andere vormen van burgerraadpleging die het OM in de loop der jaren had ondernomen dan wel uitbesteed. Zo was onduidelijk welk gevolg was gegeven aan de in het instellingsbesluit van de LCS gegeven opdracht om minimaal vier keer per jaar het ‘maatschappelijk middenveld’ te consulteren, terwijl bovendien uit een publicatie uit 2013 bleek dat de LCS ook de nodige nieuwe initiatieven had ontplooid, waaronder tenminste enquêtes op de eigen website, een project getiteld ‘Misdaadpraat’ en een nog te ‘lanceren’ *app*.⁷⁶ De oriënterende gesprekken in de eerste fase van het onderzoek leerden dat het OM nog steeds af en toe enquêtes afnam via de eigen website, maar dat de beloofde *app* uiteindelijk wegens faillissement van de ontwikkelaar niet van de grond is gekomen.

Om zicht te krijgen op welke vormen van burgerraadpleging hebben plaatsgevonden, zijn de resultaten van alle enquêtes en overige onderzoeken opgevraagd. Dit resulteerde in twee bindmappen met onderzoeksrapportages gericht op de consultatie van het ‘maatschappelijk middenveld’,⁷⁷ het verslag van het onderzoek ‘Misdaadpraat’,⁷⁸ dat een jongerenpanel bleek te betreffen, en vijf digitale documenten waarin de bevindingen van

75 ‘Verkrachter zes maanden laten werken in huis met bedreigde vrouwen’; ‘Maandelijks te innen geldboete (verspreid over zes jaar)’ (notulen burgerforum Rotterdam, najaar 2011).

76 Zie hierover in § 9.2

77 Beide zijn niet gepubliceerd. Het gaat om ‘Het rechtsgevoel van het maatschappelijk middenveld. Een onderzoek naar opvattingen binnen het maatschappelijk middenveld over oplichting en dierenmishandeling’, d.d. augustus 2011 (62 pp.) en ‘Het rechtsgevoel van het maatschappelijk middenveld. Een onderzoek naar opvattingen binnen het maatschappelijk middenveld over de juiste strafmaat en modaliteit in geval van verkrachting, alsmede in geval van verboden wapenbezit’, d.d. november 2011 (55 pp.). Zie voor een overzicht van alle aangehaalde maar niet gepubliceerde literatuur bijlage § 13.9.2.

78 Dit betreft het verslag ‘Misdaadpraat. Jongerenpanel.’ d.d. juni 2012 (19 pp.). Zie opnieuw § 13.9.2.

drie internetenquêtes stonden. Deze verschillende vormen van burgerraadpleging bleken grotendeels op dezelfde thematiek betrekking te hebben als de burgerfora: zij hadden steeds synchroon aan de burgerfora plaatsgevonden.⁷⁹ Een uitzondering was het rapport ‘Misdaadpraat’; dit rapport blijft hierna wegens niet gebleken relevantie buiten beschouwing.⁸⁰ Opnieuw geldt dat niet gecontroleerd kan worden of met deze documenten een volledig beeld is verkregen. Dit is hoogstwaarschijnlijk zelfs niet het geval.⁸¹ Heel erg is dit niet. Uit de zeven wel geraadpleegde documenten komt namelijk een eenduidig beeld naar voren.

Het is moeilijk om de honderden pagina’s die al deze vormen van burgerraadpleging hebben opgeleverd te overzien. Opvallend is allereerst dat de onderzoeken naar het ‘maatschappelijk middenveld’ in wezen twee enquêtes zijn geweest. Deze enquêtes zijn bij gewone burgers afgenomen – en niet bij bijvoorbeeld vertegenwoordigers, stichtingen of verenigingen – waardoor dit onderzoek met de meest gebruikelijke interpretatie van het begrip ‘maatschappelijk middenveld’⁸² niet zoveel te maken heeft.⁸³ Opvallend is bovendien dat in dit onderzoek – in tegenstelling tot bij veel andere burgerraadplegingen – een eis voor deelname was dat de respondent minimaal achttien jaar oud was.⁸⁴

79 De onderzoeken naar opvattingen van het ‘maatschappelijk middenveld’ hadden betrekking op de thema’s oplichting, dierenmishandeling en verkrachting; deze corresponderen dus met de burgerfora uit 2011. De resultaten van de enquêtes hadden betrekking op achtereenvolgens diefstal, ontucht met minderjarigen en haken, wat dezelfde onderwerpen zijn als die op de burgerfora uit 2013 en 2014 aan de orde kwamen.

80 In dit project is aan scholieren gevraagd om ‘strafeisen’ voor vormen van diefstal en verduistering. Dit valt niet te relateren aan wijzigingen in strafvorderingsrichtlijnen, deze richtlijnen zijn namelijk niet in de periode na deze raadpleging gewijzigd.

81 Zo heeft waarschijnlijk meer onderzoek naar het ‘maatschappelijk middenveld’ plaatsgevonden. De ondertitel van de twee geraadpleegde rapporten is namelijk respectievelijk ‘derde’ en ‘vierde meting’. Er zal dus tenminste ook wel een eerste en tweede zijn geweest. Navraag bij de LCS heeft deze niet boven water gekregen.

82 Het ‘maatschappelijk middenveld’ wordt doorgaans geacht het Nederlandstalige equivalent te zijn van wat in het Engels met *civil society* wordt aangeduid. Lelieveldt komt, na een inventarisatie van bestaande definities en omschrijvingen (p. 14-21), tot de volgende definitie: ‘het maatschappelijk middenveld bestaat uit organisaties die geen onderdeel van de overheid uitmaken, zonder winstoogmerk opereren en daarnaast niet op familiale of primaire banden berusten.’ (1999, p. 21).

83 Het enige wat daar in de beide onderzoeksrapportages aan doet denken, is dat aan de respondenten is gevraagd of zij lid waren van een vereniging, actief zijn bij een vereniging en of zij ‘in hun dagelijks werk contact hebben met burgers’. Wanneer burgers hierin ontkennende zin op antwoorden werden zij niet uitgesloten van verdere deelname, noch werden hun antwoorden verwijderd uit de dataverwerking. Overigens bevatten de rapporten geen informatie over hoe de respondenten zijn geworven.

84 Dit in contrast tot de verschillende ‘jongerenpanels’ en schoolprojecten. Verder vermeldt het onderzoek dat met het OM was afgesproken dat minimaal 30% van de respondenten vrouw zou zijn en 10% allochtoon.

Uit de twee onderzoeksrapportages blijkt dat de afgenomen enquêtes grofweg in drie typen vragen uiteenvielen. Allereerst is voor verschillende delicten gevraagd wat respondenten de aangewezen strafmodaliteit vonden. Hierbij was steeds keuze uit de drie hoofdstraffen en de opties 'anders' of 'geen straf'. De delicten zijn vaak in zeer algemene bewoordingen omschreven en dus voor verschillende interpretaties vatbaar.⁸⁵ De antwoorden laten zich bovendien moeilijk interpreteren, omdat niet ook om een strafhoogte is gevraagd: wellicht had de respondent die een geldboete geraden achtte immers wel een hoge geldboete in gedachte en de respondent die een gevangenisstraf wilde een relatief lage. Gelet hierop valt niet goed in te zien hoe de antwoorden op deze vragen verwerkt zouden kunnen worden in strafvorderingsbeleid.⁸⁶

Vervolgens zijn er de 'open velden' waarin respondenten naar eigen inzicht wat mochten opschrijven. Soms hebben respondenten hier de gekozen strafmodaliteit gespecificeerd – bijvoorbeeld '1000 euro' of 'levenslang'. Vaak ook wordt deze ruimte gebruikt om afschuw over het delict uit te spreken.⁸⁷ Hiermee valt niets aan te vangen. In de rapporten staan tientallen pagina's met tabellen waarin opinies van burgers staan, zonder dat duidelijk wordt waarop de opmerking betrekking heeft. Het zou hebben geholpen als, zoals gebruikelijk is bij kwalitatieve dataverzameling, deze open antwoorden op een of andere manier waren geanalyseerd, bijvoorbeeld door de antwoorden te coderen. Dan waren eventuele patronen zichtbaar geworden. De lezer moet het echter doen met de ruwe data: eindeloos veel losse opinies. Het is niet voorstelbaar dat het OM hier op deze manier iets uit heeft kunnen afleiden.⁸⁸

Een derde categorie vragen lijkt iets zinvoller. In deze categorie werd steeds gevraagd of het voor de straf zou moeten 'uitmaken' als zich een bepaalde omstandigheid voordeed. Bijvoorbeeld of het voor de straf bij oplichting moet uitmaken of er sprake is van 'direct contact' tussen dader en slachtoffer en of het moet uitmaken of een slachtoffer 'sociaal zwak' is of juist iemand is 'met een goede auto voor de deur in een mooi huis'.⁸⁹ Op deze vragen kon slechts met ja, nee of 'geen mening' worden geantwoord. De antwoorden zijn hierdoor gemakkelijker leesbaar omdat in percentages kan worden getoond of een meerderheid vond dat iets 'uitmaakt'. Deze bevindingen zouden daardoor in theorie kunnen worden verwerkt in straf-

85 Een voorbeeld van een vraag is bijvoorbeeld: 'Tom zit aan de bar in een café. Hij ziet een dame van wie hij opgewonden wordt. Hij dringt zich aan haar op, houdt haar vast en geeft haar een tongzoen. De vrouw geeft de man aan, de man moet voor de rechter verschijnen. Welke straf acht u in dit geval de juiste?' (p. 12 onderzoeksrapportage november 2011).

86 Zie bij wijze van voorbeeld enkele vragen uit deze categorie in bijlage § 13.9.7.

87 Bijvoorbeeld: 'weerloze dieren mag je niets aandoen'.

88 Bij wijze van voorbeeld een willekeurig gekozen uitsnede uit deze antwoorden opgenomen in bijlage § 13.9.9.

89 Respectievelijk p. 16 en 17 onderzoeksrapportage augustus 2011.

vorderingsbeleid. De onderzoeksrapportages bevatten echter een lange lijst van dit soort vragen – respectievelijk 33 en 35 –, waardoor de vraag is wie bepaalt, en op welke gronden, welke antwoorden wel en welke niet worden meegewogen.

De resultaten van de door het OM zelf afgenomen enquêtes lijden aan dezelfde euvels. Enerzijds zijn er bestanden met een oeverloze hoeveelheid aan antwoorden op open vragen, terwijl uit niets blijkt dat deze zijn geanalyseerd. Daarnaast zijn er vragen waarin respondenten een strafmodaliteit – of soms een strafhoogte – voor een kort omschreven casus moeten geven. En tot slot geldt ook hier dat er soms bij wijze van variatie op een casus gesloten vragen worden gesteld waarop respondenten kunnen antwoorden of zij het vinden uitmaken als er iets in die casus verandert. Opnieuw geldt echter dat het door de enorme hoeveelheid aan vragen en antwoorden haast onmogelijk wordt het bos nog te zien.

9.5.6 Systematische invloed van burgerraadplegingen op strafvorderlijk beleid?

Aan alle vormen van burgerraadplegingen door het OM kleeft de suggestie dat dit op een of andere manier invloed heeft op het strafvorderingsbeleid. Voor zover deze suggestie niet al volgt uit de aard van het raadplegen zelf, wordt ze wel tot leven gewekt door hetgeen het OM eromheen vertelt. Dit begon al in *Perspectief op 2010*.⁹⁰ De suggestie van invloed klinkt ook door in de wervingsteksten van het OM.⁹¹ In de verschillende wervende berichten die in lokale media over burgerfora zijn verschenen, overigens op initiatief van het OM,⁹² wordt de te verwachten invloed nog sterker aangezet en zonder voorbehoud gesteld dat burgers mogen ‘bepalen’ wat het nieuwe straftoemtingsbeleid wordt.⁹³ Bovendien wordt op de burgerfora zelf over de te verwachten invloed gesproken. Enerzijds lijkt hierbij steeds wel te zijn benoemd dat het OM ook andere bronnen raadpleegt en dat geen ‘garanties’ kunnen worden gegeven.⁹⁴ Anderzijds wordt de suggestie van invloed weer gevoed door te vertellen dat eerdere burger-

90 Zie hierover § 9.2. Het OM geeft hierin onder meer aan zich niet te ver te willen verwijderan van ‘wat burgers redelijk achten’ (p. 22), hetgeen een bereidheid lijkt te impliceren onder omstandigheden naar burgers toe te bewegen.

91 Zie een voorbeeld van zo’n wervingstekst § 13.9.3.

92 Uit de hierna te bespreken interviews bleek dat het OM dit soort nieuwsberichten zelf entameert. Om burgers te werven voor een burgerforum wordt namelijk geen advertentieruimte ingekocht, maar wordt de aankondiging, verpakt als nieuwsfeit, onder de media verspreid (respondent 13).

93 Vgl. bijvoorbeeld krantenberichten met de titel ‘Publiek bepaalt straf voor diefstal’ (*Algemeen Dagblad*, 21 maart 2012) en ‘Jij bepaalt! Welke straf verdient een hacker?’ (*Metro*, 20 mei 2014).

94 Aldus bijvoorbeeld het burgerforum in het voorjaar van 2010 in Almelo en in het najaar van 2011 in Leeuwarden.

raadplegingen tot aanpassing van richtlijnen hebben geleid.⁹⁵ Bovendien worden burgerfora typisch afgesloten met de mededeling dat het allemaal bijzonder nuttig is geweest en het OM er ‘serieus mee aan de slag gaat’.⁹⁶

Een eerste manier waarop deze invloed – in theorie – zou kunnen plaatsvinden, is systematisch. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien invloed plaatsvindt via vooraf bepaalde criteria. Deze mogelijkheid kan op basis van de documentanalyse echter worden uitgesloten. Alle vormen van administratie waarin slechts de ‘hoogste’ en ‘laagste’ straffen per modaliteit zijn genoteerd (notatiewijze C, D en E in tabel 9.5), zijn hiervoor absoluut ongeschikt – omdat hierin de voor systematische beïnvloeding relevante informatie verloren gaat. Ditzelfde geldt voor enquêteresultaten waarin respondenten alleen een modaliteit en geen hoogte kunnen aangeven en voor burgerfora waarin slechts enkele opinies in lopende tekst zijn opgeschreven (notatiewijze A). Als een relatief ongeschikt middel moeten worden beschouwd de vormen van burgerraadpleging waarbij wel alle opinies uitputtend zijn genoteerd, maar geen analyse achteraf is uitgevoerd. Dit betreft ten eerste alle burgerfora waar men alle straffen die ‘geëist’ werden, heeft opgeschreven (notatiewijze B) en ten tweede de ‘open velden’ in de enquêtes en de onderzoeken naar het ‘maatschappelijk middenveld’. Beide vormen van onderzoek resulteren in een welhaast eindeloze lijst met argumenten of ‘strafeisen’, die zonder enige vorm van data-analyse onleesbaar zijn en dus niet systematisch te verwerken.

De enige figuur die theoretisch wel tot systematische invloed op het strafvorderingsbeleid zou kunnen leiden, zijn de gesloten vragen die zowel op burgerfora als in enquêtes zijn gesteld. Het gaat dan om het voorleggen van variaties op casus en om vragen met een maakt-het-uit-als-karakter. Omdat burgers in deze situaties slechts de gesloten vraag krijgen of de straf gelijk moet blijven, hoger of juist lager moet zijn, zijn de antwoorden zonder nadere data-analyse te overzien en te interpreteren. Daar staat tegenover dat de wijze waarop deze manier van bevraging is uitgevoerd niet systematisch was – want van burgerforum tot burgerforum verschillend – terwijl het bovendien om zoveel vragen gaat dat alsnog keuzes gemaakt moeten worden over welke antwoorden wel, en welke niet worden meegewogen in strafvorderingsbeleid. Om deze twee redenen moet het alsnog als onmogelijk worden beschouwd dat deze vragen op systematische wijze zijn verwerkt in het strafvorderingsbeleid.

95 Zie hierna in § 9.5.7.

96 Het laatste citaat is afkomstig van het burgerforum in het voorjaar van 2018 in Maastricht.

9.5.7 Niet-systematische invloed op strafvorderlijk beleid? Een claim-analyse

Hoewel systematische beïnvloeding dus kan worden uitgesloten, is het wel mogelijk dat het OM zich op niet-systematische wijze heeft laten inspireren door de burgerraadplegingen. De notulen van burgerfora en de verslagen van de enquêtes zouden gezien kunnen worden als een enorme kleuren-waaier met eindeloos veel opinies, waar de LCS ter inspiratie doorheen heeft kunnen bladeren. Het is natuurlijk mogelijk dat op deze manier nieuwe ideeën ontstonden, waarna het OM het strafvorderingsbeleid ook overeenkomstig heeft aangepast.⁹⁷ Dit soort niet-systematische wijze van beïnvloeding is een minder duidelijke vorm van invloed. Stel dat ergens een wijziging in een richtlijn overeenkomt met een ergens door een burger uitgesproken opinie, is het immers maar zeer de vraag of hier sprake is van invloed, of dat het OM ook zonder die burger wel op dat idee zou zijn gekomen. Ten tweede is het denkbaar dat iets wat op het eerste gezicht ‘invloed’ lijkt, in wezen het legitimeren van eigen ideeën is. Wanneer de LCS selectief uitkomsten van burgerraadplegingen gebruikt om veranderingen die het toch al wilde doorvoeren mee te beargumenteren, is natuurlijk niet werkelijk van invloed sprake.

Niet-systematische invloed op strafvorderingsbeleid is bovendien moeilijk te onderzoeken. Het is onmogelijk om voor elke opinie die in de notulen valt terug te vinden te onderzoeken of die heeft geleid tot aanpassing van een strafvorderingsrichtlijn. Het gaat immers om vele duizenden opinies. Andersom is het evenmin mogelijk om te onderzoeken in hoeverre aanpassingen in strafvorderingsrichtlijnen te herleiden vallen tot burgerraadplegingen. Dit komt niet alleen door de wijze waarop deze raadplegingen zijn geadministreerd, maar ook door de afschaffing van de ‘Bos/Polaris-systematiek’ in 2015.⁹⁸ Hierom moest een andere manier worden bedacht om niet-systematische invloed van burgerraadplegingen te onderzoeken. Een aanknopingspunt werd gevonden in het feit dat het geregeld voorkomt dat het OM – en een enkele keer de minister – zelf beweert dat burgerraadplegingen invloed hebben gehad. Zo staat wel eens in ‘terugkoppelingsbrieven’ die aan deelnemers zijn verstuurd, in wervingsteksten voor nieuwe fora of – in het geval van de minister – in antwoorden op Kamer-

97 Van belang is daarbij dat inderdaad steeds kort na het houden van een burgerraadpleging op dat thema een nieuwe strafvorderingsrichtlijn is gepubliceerd, waardoor kan worden aangenomen dat men binnen de LCS inderdaad bezig was na te denken over die betreffende richtlijn.

98 Dit kwam neer op een grootschalige herziening van de richtlijnen. Zo is in de nieuwe richtlijnen afscheid genomen van de voorheen bestaande rekenkundige benadering. Het gevolg is dat de verschillen tussen oude en nieuwe richtlijnen zo talrijk zijn, dat het ondoenlijk is om te gaan zoeken welke veranderingen mogelijk zijn geïnspireerd op burgerraadplegingen.

vragen, dat sprake is geweest van invloed. Deze claims kunnen worden getoetst. Hieronder worden in totaal tien beweringen nagelopen.⁹⁹

Een eerste claim die het OM doet over de invloed van burgerfora is dat naar aanleiding van de burgerfora in het voorjaar van 2010 de *Richtlijn voor strafvordering openlijke geweldpleging* strenger is geworden voor gevallen waarin sprake is van recidive. In een terugkoppelingsbrief die volgens het OM aan alle deelnemers is verzonden, wordt dit als het belangrijkste ‘resultaat’ van deze burgerfora genoemd.¹⁰⁰ Inderdaad is na de burgerfora in het voorjaar van 2010 een nieuwe richtlijn voor strafvordering gepubliceerd waarin de recidiveregeling in punitieve zin is aangescherpt.¹⁰¹ Op het eerste gezicht lijkt het dus mogelijk dat het OM inspiratie voor deze aanscherping (deels) heeft opgedaan tijdens de burgerfora. Waarschijnlijk is dit niet. Al eerder was immers door de wetgever een duidelijke hint gegeven door de strafmaxima in geval van recidive te verhogen,¹⁰² een aanwijzing die nog niet was verwerkt in de richtlijnen. De aanscherping van de recidiveregeling is bovendien generiek (het betreft een wijzigingsrichtlijn die een wijziging aanbrengt in alle geldende strafvorderingsrichtlijnen), terwijl de burgerraadplegingen alleen betrekking hadden op openlijke geweldpleging. Daar komt bij dat het OM zelf, in een evaluatie van deze fora, aangaf dat de resultaten ‘lastig om te verwerken’ waren.¹⁰³

Een tweede en derde bewering vallen beide terug te vinden in enkele wervingsteksten voor nieuwe burgerfora.¹⁰⁴ Hierin staat dat eerdere burgerfora zouden hebben geleid tot strafverhoging ten aanzien van agressie in het verkeer en bij bedreiging in geval van discriminatoire aspecten. Over de eerste claim kunnen we kort zijn. In verschillende richtlijnen is agressie in het verkeer inderdaad als strafverhogende factor opgenomen,¹⁰⁵ maar deze wijziging is doorgevoerd in 2009. Dit was voor de eerste burgerraadplegingen van het OM (die immers van start gingen in 2010) en kan hier dus onmogelijk aan worden toegeschreven. Ook de volgende bewering houdt geen stand. In het najaar van 2010 is op de burgerfora inderdaad over

99 Tot deze tien beweringen is gekomen door het onderzoeken van alle openbare documenten (zoals teksten op websites van het OM, nieuwsberichten, Kamerstukken), alsmede de toegestuurde – niet-openbare – documenten (waaronder bijvoorbeeld ook ‘terugkoppelingsbrieven’ waren).

100 Brief d.d. 18 januari 2011. Deze bewering is overigens herhaald op de burgerfora in het najaar van 2010 in Alkmaar en Almelo en in het voorjaar van 2011 in Rotterdam.

101 *Stcr.* 2010, 20121: Beleidsregels Openbaar Ministerie - Wijzigingen in (Polaris-)richtlijnen voor strafvordering per 31 december 2010 en 1 januari 2011. p. 1.

102 *Stb.* 2006, 11: Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima. Het betreft de invoering van de artikelen 43a-43c Sr.

103 Adviesrapport burgerfora, p. 14.

104 Zie bijvoorbeeld hier: <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@29258/justitie-zoekt/>, geraadpleegd 20 januari 2020.

105 Dit is in meerdere richtlijnen doorgevoerd door de wijzigingsrichtlijn *Stcr.* 2009, 12642: Wijzigingen Polaris-richtlijnen.

bedreiging gesproken, maar in geen van de casus die aan de burgers zijn voorgelegd was sprake van een discriminatoir element. Het klopt weliswaar dat in de ter zake relevante richtlijn nadien het strafverhogend gewicht van een discriminatoir element is verzwaaard,¹⁰⁶ maar de inspiratie hiervoor kan het OM dus niet op de eigen burgerfora hebben opgedaan.¹⁰⁷

Een vierde claim is terug te vinden in andere wervingsteksten.¹⁰⁸ Hierin staat dat door toedoen van burgerfora de *Richtlijn voor strafvordering inbraak/insluiping in woning* is aangepast, in die zin dat op voorspraak van de geconsulteerde burgers hierin is opgenomen dat indien bewoners van een woning thuis zijn op het moment van de inbraak, dit tot een hogere straf moet leiden. Het klopt dat dit in de richtlijn staat.¹⁰⁹ Het klopt ook dat dit tijdens de fora door middel van een gesloten vraag aan de orde is gesteld en blijkens de notulen vonden de deelnemers dit inderdaad strafwaardiger.¹¹⁰ Het lijkt dus inderdaad waarschijnlijk dat er sprake is van enige invloed.

Een volgende bewering over invloed van burgerfora is voor het eerst gedaan door de minister van Veiligheid en Justitie en later nog herhaald door een staatssecretaris van een ander departement. Ze heeft betrekking op de *Richtlijn voor strafvordering dierenmishandeling*. Beide bewindspersonen schrijven dat op basis van 'drie burgerfora en een internetenquête (...) door het OM [is] geconcludeerd dat de strafeis dient te worden verzwaaard.'¹¹¹ Dit kan onmogelijk kloppen. Van alle fora waar dierenmishandeling aan de orde zou komen, lijkt men er alleen in Breda aan te zijn toegekomen.¹¹² Op dit forum liet de registratie echter te wensen over.¹¹³ In de enquêtes naar strafpreferenties van het 'maatschappelijk middenveld' vond het grootste deel van de respondenten een gevangenisstraf aangewezen in het geval van 'dierenmishandeling'¹¹⁴. Maar in deze enquêtes is niet gevraagd hoe hoog de straf zou moeten zijn. Dit alles kan dus niet de conclusie dragen dat naar het oordeel van burgers de bestaande straffen omhoog zouden moeten.

106 *Stcrt.* 2011, 9421: *Richtlijn bedreiging* 5.02, p. 2.

107 Wellicht wel uit de pilots van het Verwey Jonker-instituut drie jaar eerder, hier was dat wel aan de orde gekomen. Zie § 9.2.

108 Zie <https://www.om.nl/@102956/burgerforum/>, geraadpleegd 20 januari 2020.

109 *Stcrt.* 2015, 4403, p. 1.

110 Samengevat verslag burgerfora voorjaar 2012 in Utrecht, Den Haag en Arnhem.

111 Respectievelijk *Kamerstukken II* 2010/11, 33 000 VI, 13, p. 80 en *Kamerstukken II* 2011/12, 28286, 566, p. 4.

112 Op het burgerforum in het voorjaar van Rotterdam in 2011 reppen de notulen met geen woord over dierenmishandeling, het lijkt erop alsof men er door tijdgebrek niet aan is toegekomen. In Leeuwarden is dierenmishandeling slechts zeer summier aan het slot van het forum besproken, zonder werkelijk strafeisen van burgers te inventariseren – dit blijkt althans niet uit de notulen.

113 Zo wordt duidelijk dat negen mensen een boete voldoende vonden, maar is alleen de hoogste (en niet de laagste) genoteerd: 8.000 euro moest het zijn. Verder wilden vijf mensen een taakstraf en vier een gevangenisstraf, variërend van vier weken tot vier maanden.

114 47 procent wilde een gevangenisstraf, tegenover respectievelijk 11 en 19 procent voor een geldboete of taakstraf.

In twee strafvorderingsrichtlijnen verwijst het OM zelf expliciet naar burgerfora. In de *Richtlijn voor strafvordering verkrachting* uit 2012 verhoogt het OM de te vorderen straf voor het 'basisdelict' van verkrachting van 24 naar 36 maanden. In een omstandige argumentatie schrijft het OM hierover:

'In de eerste plaats vormt een verkrachting een zeer ernstige inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van het slachtoffer en wordt het zelfbeschikingsrecht flink geweld aan gedaan [*sic*]. Ook betreft het een feit dat doorgaans tot grote verontwaardiging en onrust in de maatschappij leidt. (...) In de tweede plaats is het huidige uitgangspunt van 24 maanden gevangenisstraf (...) zeer gedateerd. Het uitgangspunt van 24 maanden stamt namelijk uit de jaren 80-90 van de vorige eeuw en is tot op heden niet geactualiseerd aan de ontwikkelingen die de laatste jaren zichtbaar zijn in zowel het maatschappelijk klimaat als in het strafklimaat. Zo zijn er op diverse plaatsen in het land burgerfora gehouden waaruit in het algemeen naar voren komt dat het uitgangspunt van 24 maanden gevangenisstraf voor het basisdelict te laag wordt bevonden. Voorts is er een roep in de samenleving om daders van zware delicten, zoals verkrachting, zwaarder te straffen en tegelijkertijd wordt van de overheid verlangd dat er meer voor de belangen van het slachtoffer wordt opgekomen'¹¹⁵

In deze redenering wordt de (veronderstelde) mening van de burger op drie te onderscheiden manieren gebruikt om de wijziging van de richtlijn te schragen. Allereerst is er de 'verontwaardiging en onrust in de maatschappij' – een argument dat in bovenstaande overweging ergens tussen de 'ten eerste' en de 'ten tweede' lijkt te zijn ingevallen. Dan zijn er de resultaten van de burgerfora, die in de argumentatiestructuur onderschikkend aan ontwikkelingen in het 'maatschappelijk klimaat en het strafklimaat' zijn gepositioneerd. En nevenschikkend aan dit alles is dan nog het derde argument: 'een roep in de samenleving' om harder te straffen. Deze roep heeft het OM – als we bovenstaande redenering taalkundig lezen – buiten de burgerfora om horen klinken. Al met al maakt deze redenering vooral duidelijk dat het OM de straf omhoog wil en kennelijk denkt dat het de eigen overtuigingskracht ten goede komt als het hierbij de mening van 'de maatschappij' of 'de burger' in stelling brengt. Intussen lijkt het niet bijzonder aannemelijk dat de enige poging die het OM heeft ondernomen om de opvatting van de burger te meten, dit beeld bij het OM heeft bevestigd. In tegenstelling tot wat het OM in de eigen richtlijn heeft opgeschreven, is niet op drie, maar op slechts één burgerforum over verkrachting gesproken.¹¹⁶

115 *Strrt.* 2012, 24714: Richtlijn voor strafvordering verkrachting (Art. 242 Sr), p. 3.

116 Ervan uitgaande dat het klopt dat de burgerfora in het najaar van 2011 in Breda en Leeuwarden niet zijn doorgegaan. Volgens de LCS moet dit worden 'aangenomen', zie § 9.5.2.

Op dit burgerforum kwam niet bepaald naar voren dat burgers 24 maanden voor een verkrachting te licht vinden.¹¹⁷

De tweede strafvorderingsrichtlijn waarin invloed van burgerfora wordt gesuggereerd is de *Richtlijn seksueel misbruik minderjarigen*.¹¹⁸ In deze richtlijn worden drie claims gedaan. Ten eerste zou uit de burgerfora zijn gebleken dat het burgers niet uitmaakt of het slachtoffer van ontucht gedwongen is zelf handelingen te ondergaan of gedwongen is zelf handelingen te verrichten, om welke reden hier in de richtlijn ook geen onderscheid tussen wordt gemaakt.¹¹⁹ Ten tweede zou door de deelnemers aan de fora 'het belang van behandeling en recidivevermindering'¹²⁰ zijn benadrukt. Ten derde staat in de richtlijn dat burgers op de burgerfora zouden hebben gevonden dat consensualiteit niet afdoet aan de strafwaardigheid. De richtlijn sluit zich hierbij aan, door te bepalen dat consensualiteit niet van invloed mag zijn op de te vorderen straf.¹²¹ Het is onduidelijk waar het OM de eerste bewering op baseert, want het onderscheid tussen het verrichten of ondergaan van handelingen is tijdens de burgerraadplegingen niet aan de orde gekomen. Dat recidivevermindering en behandeling nastrevenswaardig is, kwam op de burgerfora inderdaad wel ter sprake, maar aangenomen mag worden dat het OM voor het inzicht dat dit 'belangrijk' is, de burgers niet werkelijk nodig had. De derde en laatste claim staat nog het meest op gespannen voet met de waarheid. Consensualiteit is op de burgerfora niet besproken, althans niet geïsoleerd.¹²² In de enquêtes is wel de gesloten vraag gesteld of instemming door het slachtoffer strafverhogend, -verminderend of geen van beide zou moeten zijn. De grootste groep van de respondenten (50%) antwoordde dat dit strafverminderend zou moeten zijn. Dit is dus tegenovergesteld aan wat het OM in de richtlijn beweert.

117 De burgers kregen drie casus voorgelegd. In de eerste was sprake van een verkrachting van een vrouw op een hotelkamer. De volledige casus is opgenomen in bijlage § 13.9.10. De 'strafeisen' waren als volgt: vijftien burgers wilden een geldboete, variërend van 500 tot 76.500 euro. Elf vonden een taakstraf passend, waarvan de laagste tachtig uur en de hoogste 240 uur. 24 burgers kozen voor een gevangenisstraf, oplopend van zes maanden tot twaalf jaar. Omdat gewerkt is met notatiewijze C, zijn alle tussenliggende 'strafeisen' weggevallen. Voor de volledigheid: in de twee andere casus die op dit forum zijn voorgelegd, was sprake van geweld. Hierdoor lijken zij verder af te staan van wat in de richtlijn geldt als het 'basisdelict' – en hiervoor schrijft de richtlijn dus ook een hogere straf dan drie jaar gevangenisstraf voor. De spreiding in antwoorden was bij deze casus overigens niet wezenlijk anders.

118 *Stcrt.* 2015, 4052.

119 *Stcrt.* 2015, 4052, p. 2-3.

120 *Stcrt.* 2015, 4052, p. 4.

121 *Stcrt.* 2015, 4052, p. 5.

122 Er is wel bij wijze van casusvariatie gevraagd of de straf hoger of lager moest zijn als het meisje 'verliefd' was op 'de dader' en ze elkaar al vier maanden kenden. Door toevoeging van het laatste – de langere duur – is onduidelijk wat het onderscheidenlijk gewicht is van beide aanpassingen in deze variatie.

De meest opmerkelijke gang van zaken is die omtrent de strafwaardigheid van geweld tegen ‘hulpverleners’. Op een van de eerste fora, in het voorjaar van 2010 in Almelo, is deelnemers verteld dat meningen van burgers ervoor hadden gezorgd dat geweld tegen hulpverleners zwaarder werd bestraft. Op het burgerforum in het najaar van 2012 in Groningen is dit herhaald. De bewering klopt niet. Sterker nog: uit de pilotstudies die in 2007 in opdracht van het OM zijn uitgevoerd door het Verwey Jonker-instituut, kwam naar voren dat burgers de toen voorgeschreven verhoging van 100 procent te *hoog* vonden.¹²³ Nog curieuzer werd het in 2018. Op voorspraak van de minister was de verhoging van 100 procent inmiddels opgehoogd tot 200 procent, waardoor misdrijven tegen ambtenaren met een publieke taak in beginsel drie keer zo zwaar zouden moeten worden bestraft.¹²⁴ Deze ‘verdriedubbelaar’ was, zo bleek gedurende het onderzoek, binnen het OM bepaald niet populair en ook binnen de LCS wilde men hier weer van af.¹²⁵ Empirisch onderzoek had overigens ook al aangetoond dat in de praktijk in dit soort zaken weliswaar hoger, maar bij lange na niet het drievoudige geëist wordt.¹²⁶ De LCS realiseerde zich echter dat de minister niet snel overtuigd zou raken dat het beter was de laatste verhoging weer af te schaffen. Tegen deze achtergrond vonden de burgerraadplegingen in 2018 plaats. Tijdens deze raadplegingen werd aan burgers om een strafeis gevraagd voor drie situaties van mishandeling. Het enige verschil tussen die casus was het slachtoffer: eerst een adolescent, daarna een ‘bejaard vrouwtje’ en ten slotte een politieagent. Binnen de LCS leefde de hoop dat respondenten mishandeling van een agent niet drie keer zwaarder zouden willen bestraffen dan mishandeling van een bejaarde vrouw. Men hoopte zo met de burgerraadplegingen munitie te verzamelen om de minister om terugdraaiing van de laatste verhoging te kunnen vragen.¹²⁷ Het opzetje slaagde echter niet: op het burgerforum vond men de mishandeling van een agent véél erger.¹²⁸ De aanwezigen gingen er ook vanuit dat geweld tegen

123 Zie § 9.2.

124 *Stcrt.* 2015, 4952: Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen, p. 7. In de terminologie van de aanwijzing wordt niet gesproken over ‘hulpverleners’ maar over ‘medewerkers met een publieke taak’.

125 Zo bleek al in de oriënterende gesprekken met respondent 2. In twee interviews waarin dit toevallig ter sprake kwam, werd ook schamperend over deze ‘ministerverdubbelaar’ gesproken, respondent 8 en 17.

126 Bosmans en Pemberton 2012 p. 28-29.

127 Gesprek respondent 2 en 3.

128 Dit burgerforum is bijgewoond bij wijze van pilotstudie. Waar bij de adolescent de straffen varieerden tussen een waarschuwing (door vijf van de achttien aanwezigen) en 140 uur taakstraf (1 aanwezige) en bij het ‘bejaarde vrouwtje’ tussen een waarschuwing en een week gevangenisstraf, vonden de aanwezigen dit in het geval van een agent tussen de 500 euro boete en een half jaar gevangenisstraf waard.

agenten een groot maatschappelijk probleem was.¹²⁹ Uiteindelijk is met de uitkomsten van deze burgerraadplegingen niets gedaan.¹³⁰

Al met al moet worden geconcludeerd dat van de in totaal tien beweringen over de invloed van burgerraadplegingen, zeven onmogelijk juist kunnen zijn. Twee zijn waarschijnlijk onjuist. Slechts de bewering dat door toedoen van de burgerfora het strafvorderlijk beleid is aangescherpt bij gevallen van inbraak terwijl de bewoners thuis zijn, kan standhouden. Opmerkelijk is bovendien dat alle (grotendeels dus onjuiste) beweringen dezelfde richting hebben: steeds zouden burgers hebben gewild dat bepaald beleid strenger moest worden. Het OM schuift burgers dus meer punitiviteit in de schoenen dan het werkelijk zelf heeft gemeten. Een en ander is samengevat in tabel 9.6.

Tabel 9.6

Bewering met betrekking tot	Onmogelijk juist	Waarschijnlijk onjuist	Mogelijk juist
Recidive		X	
Geweld in het verkeer	X		
Discriminatoire aspecten	X		
Thuis bij inbraak			X
Dierenmishandeling	X		
Verkrachting	X		
Seksueel misbruik minderjarigen (1)	X		
Seksueel misbruik minderjarigen (2)		X	
Seksueel misbruik minderjarigen (3)	X		
Geweld tegen 'hulpverleners'	X		

9.5.8 Tussenconclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de burgerraadplegingen van het OM niet gekenmerkt zijn geweest door een duidelijke systematiek. Er lag ooit wel een voorstel voor een structuur op tafel – na een verkenning door het Verwey Jonker-instituut – maar dit voorstel lijkt al snel in de vergetelheid te zijn geraakt. De burgerraadplegingen die vanaf 2010 zijn georganiseerd kenmerken zich vooral door improvisatie. Van een systematische invloed op strafvorderlijk beleid kan gelet op dit alles onmogelijk sprake zijn geweest.

129 Zo zei een aanwezige burger: 'had me dit dertig jaar geleden gevraagd en ik had gezegd "dat hoort erbij dat je soms een klap krijgt". Maar nu zie je dat het toeneemt.' Een ander vulde aan: 'bijna alle ambulancemedewerkers en politieagenten krijgen dagelijks te maken met geweld.'

130 In de meest recente Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (*Stcr.* 2019, 14890) is de verhoging met 200 procent gehandhaafd (p. 7).

Incidentele, niet systematische beïnvloeding kan niet worden uitgesloten. Het is mogelijk dat het OM hier en daar inspiratie heeft opgedaan. Gelet op het feit dat het merendeel van de claims die het OM hier zelf over doet, kan worden weerlegd, lijkt het waarschijnlijk dat deze invloed zeer gering is geweest.

Uit het voorgaande wordt ook duidelijk dat burgerraadplegingen een potentieel aanzuigende werking hebben op allerlei vormen van (zelf) legitimering. Bij het OM lijkt het idee te leven dat een wijziging in beleid overtuigender overkomt indien erbij wordt gezegd dat het (mede) steunt op burgerraadplegingen. In strafvorderingsrichtlijnen over verkrachting en seksueel misbruik van minderjarigen wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan opvattingen van burgers, naar het zich laat aanzien om zo de beleidswijziging steviger mee neer te zetten. Mogelijk wordt gehoopt dat dit helpt de strafrechters in het gewijzigde beleid mee te krijgen.¹³¹ Al met al worden de burgerfora zo in de eerste plaats een vehikel om eigen opinies meer cachet te geven. Dit wringt natuurlijk in situaties waarin die door het OM geadverteerde opinie niet overeenstemt met de opinies van de geconsulteerde burgers.

9.6 DE INTERVIEWS

In de vierde fase van dit onderzoek zijn interviews afgenomen met tien respondenten die bij de burgerfora betrokken waren.¹³² Omdat voor veel respondenten de burgerfora alweer enige tijd geleden waren, waren de interviews niet gericht op een nauwgezette reconstructie. Het ging in de eerste plaats om het verkrijgen van een globaal beeld en om het vinden van een antwoord op de vraag die na het bestuderen van alle documenten nog steeds niet werkelijk beantwoord was: waarom doet (en deed) het OM nu aan burgerraadplegingen en welke verwachtingen had en heeft het hier zelf van?

131 In dit verband is van belang dat de relevante oriëntatiepunten van het LOVS nog bij de richtlijnen van het OM achterlopen. De verhouding met de LOVS is – zo bleek uit de observaties tijdens dit onderzoek – binnen de LCS een belangrijk thema. De LCS wil natuurlijk graag dat het LOVS het OM volgt in veranderingen die het OM wenselijk vindt. Het stevig beargumenteren van wijzigingen in richtlijnen wordt geacht hierbij behulpzaam te kunnen zijn. Of dat realistisch is – de oriëntatiepunten van het LOVS zijn formeel immers descriptief (en dus retrospectief) en niet prescriptief en lenen zich dus in beginsel niet voor beleidsvorming – is iets waarover onder strafrechters en officieren van justitie verschillend lijkt te worden gedacht.

132 Voor een methodologische verantwoording wordt verwezen naar § 9.3.4. Zoals daar vermeld, is zowel de topiclijst die tijdens de interviews is gebruikt (§ 13.9.1) als het codeboek met toelichting (§ 13.9.11) opgenomen in de bijlage. Een lijst met alle respondenten en hun functies bij de burgerraadplegingen staat in tabel 9.4.

9.6.1 De redenen om te beginnen met burgerraadplegingen

In alle interviews is de vraag gesteld waarom het OM in 2006 besloot burgerraadplegingen te organiseren. Respondenten wezen in dat verband op een aantal – gelet op wat reeds bekend was – niet verrassende verklaringen. Zo werd de constellatie van het toenmalige College genoemd en in het bijzonder de persoonlijke opvattingen van de toenmalig voorzitter, alsmede het feit dat de *BOS/Polaris*-richtlijnen verouderd waren.¹³³ Een evenmin verrassende bevinding was dat respondenten de burgerraadplegingen in verband brachten met een zoektocht naar maatschappelijk draagvlak en zouden verklaren vanuit de gedachte dat het OM ‘iets’ aan moet met al dan niet aanzwellende kritiek in (sociale) media.¹³⁴ Ook werd door een officier geopperd dat het zou kunnen zijn voortgekomen uit de behoefte een schild op te trekken, waarachter het OM zich bij kritiek vanuit de publieke opinie zou kunnen verschuilen:

‘Op het moment dat je kunt zeggen “we hebben ook de burgers betrokken bij onze strafmaten”, dan heb je ook een soort van legitimiteit. Als dan de burger klaagt van “zes maanden voor een straatroof, dat is veel te weinig...” [dan kan je zeggen, LN]: Ja maar dit hebben we vastgesteld en we hebben er ook burgers bij betrokken.’¹³⁵

Diezelfde respondent suggereerde ook de mogelijkheid van een politiek argument: door zelf burgers bij het beleid te betrekken zou het OM een weerwoord hebben tegen onwelgevallige politieke ingrepen. Heel gek lijkt deze gedachte niet, onder meer gelet op het instrumenteel gebruik van burgerraadplegingen over geweld tegen ‘hulpverleners’.¹³⁶ Twee officieren die vanaf het begin bij de oprichting van de LCS betrokken zijn geweest, verwierpen deze suggestie echter juist weer. Een van hen meende dat het betrekken van burgers bij de richtlijnen niet primair extern, maar intern

133 Respectievelijk respondent 8, 10, 11, 14 en 16 en respondent 8 en 14. Zie over de gepubliceerde literatuur waarin deze argumenten ook al genoemd werden § 9.2.

134 Respectievelijk respondent 9, 12, 13, 14 en 17 en respondent 10, 11, 14, 15, 16 en 17. Beide argumentatielijnen zijn afzonderlijk gecodeerd maar liggen in elkaars verlengde.

135 Respondent 12.

136 Een ander voorbeeld dat deze gedachtegang ondersteunt, is het advies dan de Raad voor de rechtspraak over het Wetsvoorstel minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven. De Raad voor de rechtspraak betrok hierbij (enigszins versluierd) dat democratische legitimatie al via burgerraadplegingen plaatsvond (zie bijlage 150228 bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33151, 3, p 12). Weer een andere vorm van politiek gebruik van burgerfora valt te lezen in de vaststelling van de begroting van het ministerie van (toen nog) Justitie. In de parlementaire behandeling wordt gerefereerd aan de burgerfora van het OM als toonbeeld van een van de vier ‘centrale doelstellingen’ van de rechtspraak: ‘rechtspraak in de samenleving’. Op die manier wordt dus het uitgeven van publieke middelen aan de strafrechtpleging mede gerechtvaardigd (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, 2, p. 138).

gericht was. Vóór 2010 zou binnen het OM lang niet iedere officier zich iets hebben aangetrokken van de strafvorderingsrichtlijnen; een steviger basis (onder meer door burgerconsultatie) zou volgens hem tot doel hebben gehad de richtlijnen meer aanzien te geven binnen het OM.¹³⁷ Al met al valt er dus niet één duidelijke reden aan te wijzen waarom het OM met burger-raadplegingen begon. De interviews bevestigen vooral het beeld van een min of meer toevallig samenkomen van factoren die, gezamenlijk, verklaren dat het voor het OM als een logische stap zal hebben gevoeld.¹³⁸

Een meer opvallende bevinding was de wijze waarop veel respondenten over 'de burger' spraken. In veel interviews kwam op een of andere manier de 'kloof' tussen het OM en 'de burger' ter sprake. En hoewel de respondent dan meestal bedoelde te zeggen dat hij dacht of veronderstelde dat veel burgers een grote afstand tot het OM zouden ervaren, viel gaandeweg op dat ook het omgekeerde waar was: veel respondenten ervoeren zelf een grote afstand tot de – denkbeeldige – burger. Tijdens het terugblikken op de burgerfora praatten officieren soms over 'de burger' of 'de maatschappij' als ware het een afgescheiden levenssfeer, als iets waar zij zelf geen onderdeel van zouden uitmaken en ten aanzien waarvan zij zich dus – zonder burger-raadplegingen – maar moeilijk een idee zouden kunnen vormen van hoe men daar denkt of wat men daar in zijn schild voert.

'Ja, ik vond het gewoon heel erg leuk. Omdat er in die hal van de rechtbank hier búrgers waren. Zo veel burgers... Ja, het klinkt heel raar. Burgers met wie je gewoon kon praten zonder toga aan. Ik vond dat super spannend! Dat klinkt natuurlijk heel stom...' ¹³⁹

Zo drong zich de gedachte op dat burgerraadplegingen ook begrepen moeten worden als een initiatief van een organisatie die een geloof in een kloof tussen 'de burger' en zichzelf tot op zekere hoogte heeft geïnternaliseerd. Hoewel het natuurlijk niet voor alle respondenten gold dat zij op deze manier over de burger praatten – er waren er ook die hartstochtelijk het beeld bestreden dat het OM zich nog in een 'ivoren toren'¹⁴⁰ zou verschansen – viel in verschillende interviews op dat OM-medewerkers aangaven dat de burgerfora voor hen voorzagen in een behoefte aan contact

137 Met name respondent 13 en 17.

138 Vergelijk in dit verband § 9.2, waarin al werd geconcludeerd dat niet gemakkelijk is te bepalen hoe bijzonder en belangrijk het OM de burgerraadplegingen nu zelf vond, en of zij in de eerste plaats een doel op zich waren of juist een middel tot.

139 Respondent 17.

140 Deze metafoor werd door vijf respondenten (8, 12, 14, 15 en 16) spontaan genoemd. De meningen verschillen wel in hoeverre de noodzakelijke descente in het afgelopen decennium zou zijn volbracht.

met een onbekende en anders onbereikbare wereld.¹⁴¹ Het gevolg was dat zich gaandeweg de interviews het idee ontstond dat burgerraadplegingen niet slechts moeten worden beschouwd als een tegemoetkoming aan het publiek (dat inspraak zou willen), maar ook, en misschien wel in de eerste plaats, als een product van een intrinsiek gevoeld verlangen naar contact dat binnen het OM zelf leefde.

9.6.2 Herinneringen aan burgerfora

Met alle respondenten is gesproken over hun herinneringen aan de organisatie en gang van zaken tijdens burgerfora. In geen enkel interview werd in dit verband het voorbereidend onderzoek van het Verwey-Jonker-instituut ter sprake gebracht. Sterker nog, de respondenten die bij de eerste fora betrokken waren, herinnerden zich dit als een groot avontuur waarin zij zelf een onontgonnen terrein binnentrokken en ook zelf moesten bedenken hoe zij de burgerfora zouden vormgeven:

‘We waren een soort Gideonsbende. Zonder enige kennis, maar wel met een drive van “we gaan gewoon iets proberen”. En er was een beetje geld (...). Ik vond het razend interessant. Ik vond het echt zo leuk (...) Het was natuurlijk wel bijzonder. En iedereen keek er een beetje naar, van wat ben jij nou met die búrgers aan het doen?’¹⁴²

Dit bevestigde ten eerste de indruk dat met het voorwerk van het Verwey-Jonker-instituut uiteindelijk (nagenoeg) niets is gedaan. Daarnaast bevestigde dit het beeld dat al uit de documenten naar voren kwam: dat van voortdurende improvisatie en het (grotendeels) afwezig zijn van een duidelijk doel, structuur of een vooraf geformuleerd gewenst resultaat.

Respondenten gaven allemaal aan dat ze, in de loop der jaren, voortdurend nieuwe vormen van burgerraadplegingen hebben uitgeprobeerd. Deze probeersels leken over het algemeen vooral ingegeven door de wens er ook een leuke avond van te maken. De keuze om bij een aantal burgerfora filmpjes te tonen waarop het delict werd nagespeeld, had volgens een respondent die hierbij aanwezig was geen andere reden dan dat dit ‘beeldender’¹⁴³ zou zijn. En het idee om op een aantal burgerfora zittingen na te spelen, was ‘ook om de mensen een beetje te entertainen, want zo’n avond duurt toch

141 Zo verklaarde een officier (respondent 15) het ontstaan van de burgerfora primair uit het willen voorkomen dat richtlijnen ‘in het luchtledige blijven hangen’ bij gebrek aan aansluiting met de samenleving – iets dat kennelijk niet zonder raadplegingen kon worden vastgesteld – en een beleidsmedewerker (respondent 11) noemde de behoefte de ‘thermometer in de samenleving te steken’ om te weten te komen wat daarbinnen speelt een van de belangrijkste redenen voor de burgerfora.

142 Respondent 17.

143 Respondent 10. Filmpjes werden getoond bij de burgerfora in het najaar van 2010. Zie tabel 9.5.

twee à drie uur'.¹⁴⁴ Het 'ranken'¹⁴⁵ van delicten bleek te zijn geïnspireerd op het televisieprogramma *Ranking the stars*.¹⁴⁶ En zo bleek in de interviews van nog veel meer probeersels.¹⁴⁷ Ook de wijze waarop tijdens de fora de discussie werd gevoerd, was in de herinnering van de respondenten niet aan protocollen gebonden.¹⁴⁸ Datzelfde gold voor het aantal deelnemers.¹⁴⁹ Tot zover boden de interviews dus geen wezenlijk nieuwe informatie; zij bevestigden vooral het beeld van een blijmoedige chaos dat al uit de documentanalyse naar voren kwam.

Opnieuw waren de herinneringen aan het contact met 'de burger' meer opvallend. In alle interviews is gevraagd wat de respondent op de burgerfora het meest verrassend had gevonden. Vier officieren noemden hier als eerste – spontaan – de voor hen verrassende mildheid van de deelnemende burgers.

'Ik weet niet of dat uit de verslagen komt. Maar wat de conclusie is, dat vond ik heel erg bijzonder, dat is dat die mensen, de burgers, milder waren in de strafeisen dan wij zelf ... (...) Op een gegeven moment had je een casus (...) zo'n bedreiging. Vervolgens komt er wat achtergrondinformatie, bijvoorbeeld dat ze twee jaar een relatie hebben gehad, dat die verbroken is, of dat die man psychische problemen heeft en noem maar op (...) En ik vond dat mensen heel snel zeiden van "die moet gewoon geen straf krijgen, die moet gewoon hulp krijgen alleen maar". Terwijl ik denk: er is nog steeds een strafbaar feit gepleegd.'¹⁵⁰

Al met al komt zo uit de interviews vooral een beeld naar voren van officieren die – tot aan de burgerfora – zelf waren gaan geloven in het idee dat er een buitenwereld bestond vol 'burgers', schepsels die er wezenlijk andere opvattingen op na zouden houden dan zijzelf, om er vervolgens, nadat er dan eindelijk sprake was van contact, achter te komen dat die gedachte op één groot misverstand bleek te berusten en dat het met dat 'anders zijn' van de burger enorm meeviel.

144 Respondent 13.

145 Notatiewijze E in tabel 9.5, zie voor een voorbeeld bijlage § 13.9.8.

146 Respondent 10.

147 Zo zou eenmaal voorafgaand aan een burgerforum een proces-verbaal naar de deelnemers zijn gestuurd, aldus respondent 13.

148 Sommige officieren (respondent 13 en 15) vertelden dat ze burgers eerst hadden gevraagd een strafeis op te schrijven en daarna de discussie aangingen, elders was ervoor gekozen om burgers eerst in groepjes aan het werk te zetten (respondent 8). Er waren ook respondenten die vertelden hoe zij, als een burger een strafeis noemde die zij onredelijk (hoog) vonden, daarover met hen de discussie aangingen. Respondent 12, 13, 14 en 17.

149 Respondenten gaven over het algemeen aan het 'jammer' te vinden als er minder dan twintig mensen waren, 'want hoe meer meningen, hoe leuker het natuurlijk wordt' (respondent 10).

150 Respondent 13.

‘Ik weet nog wel (...) dat ik burgers soms verrassend mild vond. Dat ik echt dacht van “huh?!”. Weet je, er wordt altijd gezegd van “nou de straffen in Nederland zijn veel te laag, die rechters en officieren begrijpen er niets van.” En dan zaten die burgers bij ons in de zaal. En die waren zo... (...) Die waren soms milder dan ik was. (...) Die zag ik dus niet aankomen.’¹⁵¹

Het logische gevolg hiervan is dat veel officieren ter plekke tot de conclusie kwamen dat het met de kloof tussen henzelf en de burger wel meeviel. Natuurlijk was dit niet het hele beeld. Respondenten vertelden ook over deelnemende burgers ‘ter rechterzijde’ die het debat zouden proberen te kapen,¹⁵² of over burgers die ‘met hun eigen casuïstiek kwamen, want dat doen burgers’,¹⁵³ waardoor soms juist minder nuance of begrip in de discussie werd gebracht.

Daarnaast was opvallend dat in ieder interview spontaan – dus zonder dat daarnaar gevraagd werd – werd opgemerkt dat op de burgerfora hoofdzakelijk witte, hoger opgeleide mensen van middelbare leeftijd zouden zijn afgekomen. Dat men zich binnen de LCS zorgen maakte over de representativiteit was overigens iets dat ook in eerdere fasen van het onderzoek al was opgevallen.¹⁵⁴ Toch had dit wat eigenaardigs. Ten eerste omdat het Verwey Jonker-instituut al had aangegeven dat representativiteit bij fysieke burgerfora niet mogelijk zou zijn (het hoefde dus geen verrassing te zijn). Ten tweede komt het wat vreemd voor dat men zich bij iets dat in zoveel opzichten niet verloopt volgens de regelen van de kunst van wetenschappelijk onderzoek, wel om één voorwaarde voor verantwoord wetenschappelijk onderzoek druk maakt. Op één respondent na, problematiseerde niemand wat de invloed was van groepsprocessen op de uitkomsten.¹⁵⁵

De vraag is natuurlijk hoe dit alles geïnterpreteerd moet worden. Het is duidelijk dat de burgerraadplegingen in de vorm waarin zij uiteindelijk gehouden zijn, niet goed te begrijpen zijn als het OM zich werkelijk een accuraat, betrouwbaar beeld had willen vormen van de strafpreferenties van de aanwezige burgers. Daarvoor is deze gang van zaken niet geschikt – en afgaande op de interviews realiseerde men zich dit op de deelnemende parketten ook wel.¹⁵⁶ Juist daarom wordt het nog meer plausibel om dit

151 Respondent 10.

152 Respondent 15.

153 Respondent 17.

154 Zo was dit al geproblematiseerd in een tussentijdse evaluatie in de zomer van 2010 (zie § 9.5.4). Ook in de oriënterende gesprekken in de eerste fase van het onderzoek werd dit regelmatig genoemd.

155 Respondent 14: ‘Het is toch een soort groepsdruk wat daar dan ontstaat. (...) Je beïnvloedt elkaar. En wij staan daar ook mensen te beïnvloeden. (...) En je wil ook slim overkomen. Ik heb dat bij [deelnemer burgerforum, LN] zien gebeuren, die bond in. (...) Het is gewoon niet objectief en betrouwbaar wat er bij zo’n burgerforum gebeurt.’

156 Zo werden de burgerfora gekarakteriseerd als ‘natuurlijk helemaal niet onderzoeksmatig verantwoord of gelegitimeerd of valide of hoe noemen jullie dat allemaal’ (respondent 17), ‘niet objectief en betrouwbaar’ (respondent 14) en ‘wetenschappelijk denk ik niet een afspiegeling van de samenleving’ Respondent 13).

alles te interpreteren als iets dat vooral is aangegrepen om het OM zelf gerust te stellen. Het OM wilde contact met 'de burger'. Toen die burger eenmaal in de ogen gekeken was, en hij lang niet zo anders bleek als hij in de angstdromen soms had geleken, was de aanvankelijke onzekerheid bezworen en de opluchting daar.

9.6.3 De invloed van burgerraadplegingen op strafvorderlijk beleid

Aan alle respondenten is de gesloten vraag gesteld of burgerfora primair het doel hadden informatie te halen – door burgers te consulteren – of dat het in de eerste plaats om het informeren van burgers ging – dus om het 'brengen' van informatie. Op één officier na, die hierin geen hiërarchie wilde aanbrengen,¹⁵⁷ en één die zei zich dit niet meer te kunnen herinneren,¹⁵⁸ waren alle respondenten van mening dat burgerfora (primair) gericht waren op het consulteren van burgers.¹⁵⁹

Dit impliceerde niet dat de respondenten meenden dat de burgerraadplegingen daadwerkelijk invloed hadden gehad. Sterker nog, de meeste officieren veronderstelden dat de invloed van de burgerraadplegingen op de strafvorderingsrichtlijnen verwaarloosbaar is geweest. Een eerste omschreef de invloed van burgerraadplegingen zonder meer als 'nihil',¹⁶⁰ een ander als 'een druppel'¹⁶¹ en weer een ander zei te denken dat het OM daar uiteindelijk 'relatief weinig'¹⁶² mee gedaan heeft. En dan was er nog een officier die zei 'geen flauw benul' te hebben, 'dus dat zegt al genoeg'¹⁶³. Natuurlijk waren er ook respondenten die meer moeite hadden om de invloed van burgerfora te bagatelliseren.

'Nee, het is absoluut niet zo dat we die burgerfora als vrijblijvend...[stilte] "vrijblijvend" heeft ook vaak zo'n negatieve connotatie. Nee. Het vloeit echt voort uit "we willen onze richtlijnen zo *state of the art* mogelijk maken". En die uitkomsten van burgerfora die kunnen daar echt van belang voor zijn. En hoe wij die resultaten wikken en wegen, dat is natuurlijk de mix, de magie, of het krachtenveld, waarbinnen je besluit.'¹⁶⁴

Bij die respondenten die zich op het standpunt stelden dat de burgerfora wel degelijk een potentiële invloed hadden, is natuurlijk doorgevraagd of zij

157 Respondent 17.

158 Respondent 16.

159 De helft van hen (respondent 10, 12, 13 en 14) was van mening dat burgerfora ook, bij wijze van ondergeschikt doel, gebruikt werden om burgers te informeren, de rest ging uit van een zuivere consultatiefunctie.

160 Respondent 13.

161 Respondent 14.

162 Respondent 16.

163 Respondent 15.

164 Respondent 8.

deze invloed nog konden concretiseren. Tot een duidelijk, concreet verhaal over hoe die invloed zijn beslag zou hebben gekregen leidde dit niet.

‘Daar heb ik niet zo veel zicht op. Ik weet, men ging alles inventariseren, naast elkaar leggen en de rode draad een beetje ontdekken, als die er al was. En als er een rode draad werd ontdekt, dan hadden we een punt. Waar we misschien wat mee moesten. Of niet.’¹⁶⁵

In een poging toch meer zicht te krijgen op eventuele invloed is ook nog aan alle respondenten gevraagd of zij één of meer voorbeelden konden noemen van een aanpassing in het strafvorderingsbeleid die valt terug te voeren op een burgerraadpleging. Vier respondenten noemden hier een voorbeeld dat al uit de documentanalyse naar voren was gekomen: de aanpassing in de *Richtlijn voor strafvordering inbraak/insluiping in woning*.¹⁶⁶ Geen van de andere respondenten kon een ander concreet voorbeeld noemen.¹⁶⁷ Het lijkt dus, gelet op het feit dat dit de enige aanpassing is die uit de documentanalyse naar voren kwam *en* de enige aanpassing is die respondenten zich voor de geest konden halen, aannemelijk dat niet van veel meer invloed sprake is geweest.¹⁶⁸

Deze geringe invloed is om meerdere redenen ook wel verklaarbaar. Allereerst werd de LCS natuurlijk geconfronteerd met een enorme spreiding in antwoorden, waar het zich – zo bleek uit de interviews – vervolgens niet echt raad mee wist:

‘Wat staat me bij? Het waren op zich prima avonden waarbij we best wel wat input hebben gekregen. Maar waarbij tegelijkertijd uiteindelijk, laat ik maar zeggen, de *range* in ideeën zodanig groot was, (...). Maak daar dan maar chocola van.’

- ‘Ja dat is precies wat ik me afvraag. Hoe doe je dat in hemelsnaam?’
- ‘In alle eerlijkheid, dat weet ik ook niet precies. (...). Dat is wel buitengewoon ingewikkeld gebleken.’¹⁶⁹

165 Respondent 10.

166 Respondent 8, 11, 12 en 16. Zie hierover eerder § 9.5.7. Het gaat om de wijziging in de richtlijn die inhoudt dat het als strafverzwarende omstandigheid wordt aangemerkt als de bewoners van een woning thuis zijn tijdens een inbraak.

167 Een respondent las in het interview nog enkele voorbeelden op die in (openbare) stukken worden opgevoerd en hij in een persoonlijk dossier had bewaard. Deze zijn hiervoor echter al weerlegd (§ 9.5.7).

168 Deze indruk wordt gesterkt door het feit dat dit ook het enige voorbeeld is dat in de oriënterende gesprekken in de eerste en tweede fase van het onderzoek is genoemd. In het gesprek dat na de dataverzameling met respondent 2 en 17 is gevoerd (zie § 9.3.4) is nog aangevoerd dat ook als invloed aangemerkt kan worden dat soms in een richtlijn *niet* wordt gedifferentieerd (of een bestaande richtlijn *niet* is gewijzigd), omdat uit de burgeraadplegingen zou zijn gebleken dat een bepaald onderscheid burgers niks uitmaakte. Het is goed mogelijk dat – wanneer dit althans wordt meegerekend – vaker van (enige) ‘invloed’ in deze zin sprake is geweest.

169 Respondent 15.

Daarnaast zijn er organisatorische argumenten die maken dat de invloed van burgerraadplegingen noodzakelijkerwijs beperkt is. Zo is de praktijk dat het OM de richtlijnen één voor één aanpast, terwijl de richtlijnen als geheel ook een onderlinge consistentie moeten hebben. Bruuske aanpassingen in een richtlijn waar met burgers over gesproken is, zijn alleen al hierom buiten de orde. Dat zou dan immers al snel tot grote straftoemingsverschillen leiden tussen vergelijkbare delicten.¹⁷⁰ En dan zijn er ook nog de andere manieren waarop de LCS wordt beïnvloed. In zowel de interviews als de observaties kwam het beeld naar voren dat de LCS in de eerste plaats fungeert als knooppunt voor discussie binnen het OM waarbij diverse wensenlijstjes worden aangeleverd. In beginsel heeft ieder parket een afgevaardigde in de LCS en die afgevaardigde is op zijn parket het aanspreekpunt voor OM-medewerkers die iets in strafvorderingsrichtlijnen aangepast willen hebben. Daarnaast houdt de LCS ruggespraak met inhoudelijke specialisten of gespecialiseerde afdelingen binnen het OM.¹⁷¹ In de praktijk schrijven zij ofwel hun eigen richtlijn – om die panklaar bij de LCS aan te leveren – of leveren sterk sturende inbreng aan de LCS. En tot slot krijgt de LCS soms nog een dienstbevel van de minister: de strafverdrivoudiging in geval van agressie of geweld tegen ‘medewerkers met een publieke taak’ is hier het meest in het oog springende voorbeeld van.¹⁷² Al deze bronnen van invloed plaatsen de burgerraadplegingen al snel in de schaduw.

Opnieuw geldt dat deze gang van zaken moeilijk begrepen kan worden als burgerfora werkelijk inspraak moesten faciliteren. Dit draagt dus opnieuw bij aan aannemelijkheid van de interpretatie dat burgerraadplegingen vooral voorzagen in een behoefte aan contact die binnen het OM zelf leefde. Wat de betrokkenen binnen het OM vervolgens voldoende rust gaf, was dat zij op de burgerfora burgers troffen die niet wezenlijk bleken te verschillen van henzelf. Dit was voor een groot deel van hen zelfs zo geruiststellend, dat zij vervolgens nog maar in zeer beperkte mate geïnteresseerd waren in wat die burgers dan precies vonden.

170 Zo is men in het voorjaar van 2010 begonnen met de *Richtlijn voor strafvordering openlijke geweldpleging*. De hier voorgelegde casus zouden in veel gevallen ook gekwalificeerd kunnen worden als mishandeling – een onderwerp dat pas in 2018 aan de orde kwam. Het is natuurlijk niet goed denkbaar dat in de tussenliggende periode grote verschillen in straftoemingsbeleid zouden hebben bestaan.

171 Zo kent het OM tal van ‘landelijke officieren’ die een coördinerende rol hebben ten aanzien van bepaalde delictscategorieën – bijvoorbeeld in de sfeer van huiselijk geweld, mensenhandel, kinderporno of verkeer. En er zijn specialistische afdelingen, waaronder het Parket Centrale Verwerking (CVOM), het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD), bepaalde werkgroepen binnen het Functioneel Parket, enzovoort.

172 Zie § 9.5.7. Een ander voorbeeld, dat zich ten tijde van het onderzoek voordeed, was grote interesse van het ministerie voor een nieuwe Richtlijn voor strafvordering verkeersongevallen en verlaten plaats ongeval (*Stcrt.* 2019, 66642), die werd geschreven in het kader van het nieuwe artikel 5a WVV en de discussie in dit verband over het leerstuk roekeloosheid (vgl. art. 175 WVV).

‘Zoals ik het mij herinner was [de conclusie, LN] toch, dat we het zo gek nog niet deden. Dat het een soort bevestiging opleverde. Zo staat mij dat bij. Ik weet dat we niet na die burgerfora als een gek ineens al die richtlijnen zijn gaan veranderen omdat we kennelijk iets heel raars deden.’¹⁷³

9.6.4 De toekomst van de straftoemingsdialoog

In de interviews is ook gevraagd naar enkele mogelijke andere doelen van burgerfora en naar de ideeën van de respondenten voor de toekomst. Zo is de vraag gesteld in hoeverre burgerfora voor voorlichtingsdoeleinden zijn gebruikt, zijn respondenten om hun mening gevraagd over het besluit vooralsnog te stoppen met burgerfora en is aan respondenten gevraagd of zij een toekomst zien voor een dialoog tussen het OM en het publiek over de straftoemeting.

Veel van wat in dat kader ter sprake werd gebracht, zal gelet op het voorgaande niet verrassend zijn: alle respondenten waren enthousiast over de sfeer op de avonden zelf en zagen dit daarom ook als – in hun woorden – goede ‘pr’¹⁷⁴ of ‘promotie’¹⁷⁵ van het OM.¹⁷⁶ Het idee leefde dat het OM echt zijn beste beentje had voorgezet. Alle respondenten namen ook aan dat de deelnemende burgers er veel plezier aan hadden beleefd.¹⁷⁷ Tegelijkertijd waren de meeste respondenten sceptisch over wat hiervan bij burgers beklijven zou. Hierbij speelde een rol dat men de burgerfora niet representatief vond; het idee leefde dat de meeste burgers op de fora op voorhand al een positief beeld van het OM hadden. In dit verband gaf een officier bijvoorbeeld aan liever mensen uit ‘Vogelaarwijken’¹⁷⁸ te hebben willen spreken. Om al deze redenen vonden de meeste respondenten het enerzijds jammer dat burgerfora een stille dood waren gestorven, anderzijds werd ook opgemerkt dat – hoewel heel leuk – ‘de meerwaarde wel heel erg beperkt’ was geweest.¹⁷⁹

173 Respondent 14.

174 Respondent 14.

175 Respondent 10.

176 Die sfeer werd bijvoorbeeld gekarakteriseerd als ‘heel positief’ (respondent 9), ‘heel prettig’ (respondent 10), ‘best gemoedelijk’ (respondent 11), ‘meewerkend’ (respondent 12), ‘écht heel leuk’ (respondent 13), ‘levendig en goed’ (respondent 14) en als die van ‘een hartstikke leuke avond’ (respondent 15). Men had er ook duidelijk werk in gestoken: zo waren er *goodiebags*, werd gememoreerd dat er ‘tig’ officieren klaarstonden om vragen te beantwoorden en werd – als symbool van het gewicht dat aan de burgerfora werd toegekend - opgemerkt dat ook de hoofdofficier *acte de présence* gaf.

177 Of dat echt zo was valt natuurlijk niet te controleren. In dit onderzoek is immers maar met twee deelnemers aan een burgerforum – in de dagen na het burgerforum in Maastricht – gesproken. Dit was bovendien bij wijze van pilotstudie. Van deze twee deelnemers vond een eerste het ‘leuker dan verwacht’ (respondent 4), de ander was juist ‘teleurgesteld’ (respondent 5).

178 Respondent 13.

179 Respondent 13.

Gevraagd naar hoe het in de toekomst zou moeten, waren er officieren die ideeën hadden voor grote representatieve panels via het internet,¹⁸⁰ voor burgerraadpleging via apps¹⁸¹ of zelfs via een *game*.¹⁸² En er waren officieren die juist uit de burgerfora de les hadden getrokken dat burgerraadplegingen 'niet nodig'¹⁸³ zijn voor de richtlijnen. Zij zagen dan bijvoorbeeld meer in initiatieven waar de suggestie van burgerconsultatie niet aanwezig was en waar het om zuivere voorlichting ging. Zo werden ideeën voor televisieprogramma's aangedragen, werd het investeren in open dagen of het organiseren van nagesprekken met burgers rondom strafzittingen als mogelijke nieuwe dialoogvorm geopperd. Kortom, hoe verschillend ook werd gedacht over de zin en onzin van de burgerfora, de binnen het OM aanwezige creativiteit is er in elk geval niet door opgesoupeerd.

9.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht wat het resultaat is geweest van wat door het OM als een van de twee pijlers onder het 'centrale thema' van het vijfjarenplan *Perspectief op 2010* is aangewezen: de dialoog met het publiek over de straftoemeting. Daarbij was bijzondere aandacht voor de 'blikvanger' van dit project: de burgerfora. Deze fora, die in 2012 nog een adhesiebetuiging van de WRR ontvingen,¹⁸⁴ werden kort na aanvang van het onderzoek stopgezet en zijn inmiddels vervangen door schoolprojecten (waarover aan het slot van deze conclusie meer). Dit had repercussies voor de wijze waarop deze gevalstudie kon plaatsvinden; deze is daarom uiteindelijk hoofdzakelijk gericht geweest op het reconstrueren van het verleden: het in kaart brengen en verklaren van de opkomst van burgerraadplegingen en van de opkomst en ondergang van de burgerfora in het bijzonder.

Uit de analyse van ruim vierhonderd pagina's aan onderzoek, 51 digitale documenten en interne correspondentie, en na het houden van diverse oriënterende gesprekken, tien interviews en het bijwonen van één schoolproject en één burgerforum, is de voornaamste conclusie dat de invloed van burgers op het strafvorderingsbeleid uitermate gering is geweest. Voor meer dan een geringe invloed zijn de instrumenten die het OM heeft opgetuigd ook niet geschikt. Tijdens de burgerfora is met burgers over veel uiteenlopende onderwerpen gesproken – zo ging het tijdens de fora ook over bewijs, over materieelrechtelijke leerstukken en over strafrechtelijke maatregelen – maar van het gericht en gestructureerd bevragen van burgers was beperkt sprake. Dit is ten dele het gevolg van het feit dat het OM een

180 Respondent 8, 10 en 14.

181 Respondent 8.

182 Respondent 16.

183 Respondent 13 en 15.

184 WRR 2012, p. 209.

dialogoog over de straftoemeting is gaan voeren via de band van het strafvorderingsbeleid, maar minstens zozeer van het feit dat voorafgaand aan de burgerfora geen duidelijk idee bestond over wat men nu precies van burgers wilde weten.

Hoewel de burgerraadplegingen primair moeten worden begrepen als een project zonder een eenduidige visie – en dus niet te veel strategie of idee achter dit alles moet worden gezocht – is de interpretatie die op basis van dit onderzoek het best lijkt te passen de volgende. Het lijkt er sterk op dat het OM *zelf* in de jaren voor 2006 onzeker was geworden over de mate waarin het nog met ‘de burger’ op één lijn zat. Hoewel de burgerraadplegingen in *Perspectief op 2010* met de nodige bravoure en zelfbewustheid werden aangekondigd, leefde onder een deel van de medewerkers van het OM het idee dat ‘de burger’ er wel eens heel andere ideeën op kon nahouden dan het OM. Door burgerfora te organiseren ontdekte men dat het met het verschil tussen de eigen opvattingen en die van de burger wel meeviel. En men ontdekte natuurlijk dat ‘de burgeropvatting’ helemaal niet bestaat: daarvoor bleek de spreiding in oordelen te groot. Voor hen die het ergste vreesden, is dit geruststellend geweest. Het gevolg van die geruststelling was wel dat de interesse voor de mening van de burger snel verslaptte.¹⁸⁵ Vanuit een wetenschappelijk perspectief was deze onderneming niet nodig geweest: de belangrijkste lessen die het OM nu op autodidactische wijze heeft kunnen trekken – de grote spreiding in antwoorden, de nuance die, althans na enige deliberatie, onder burgers kan worden aangetroffen – hadden op grond van bestaand wetenschappelijk onderzoek voorspeld kunnen worden.¹⁸⁶

Een belangrijke vraag die gelet op dit alles wel blijft hangen, is of deze gang van zaken tegenover de deelnemende burgers helemaal eerlijk is. Deze burgers zijn immers geworven met de suggestie van inspraak. De deelnemers aan burgerfora zullen zelf niet gedacht hebben dat zij vooral hierheen kwamen opdat het OM zich ervan kon vergewissen dat ‘de burger’ helemaal niet zo afwijkt van de medewerkers van het OM zelf. Zij mochten er redelijkerwijs van uitgaan dat zij een (bescheiden) invloed zouden hebben en die invloed hadden ze uiteindelijk (bijna) niet. Dit is temeer problematisch nu het OM her en der nieuwe keuzes in strafvorderlijk beleid rechtvaardigt door te stellen dat deze na burgerconsultatie tot stand zijn gekomen. In veel gevallen blijken dit soort beweringen niet te kloppen; een enkele keer zijn deze keuzes zelfs tegengesteld aan wat uit de burgerraadplegingen naar voren kwam. Opmerkelijk is bovendien dat het hierbij steeds gaat om (het rechtvaardigen van) *verstrenging* van straftoemetingsbeleid, terwijl de burgers op burgerfora – nota bene volgens het OM zelf – zo ‘opvallend mild’ waren. Deze gang van zaken is zonder meer

185 Natuurlijk zijn er ook andere factoren die hieraan hebben kunnen bijdragen, waaronder personele wisselingen binnen de LCS, binnen de top van het OM, enzovoort.

186 Zie hiervoor hoofdstuk 4, in het bijzonder § 4.7.

ongelukkig. Hoewel achter de burgerraadplegingen geen onoprecht plan school – het was vooral blijmoedig improviseren – laat dit onderzoek wel zien waar een overdaad aan goede bedoelingen, bij afwezigheid van een uitgedacht idee, toe kan leiden.

Het voorgaande is ook relevant voor de toekomst. De burgerfora zijn gestopt, maar de dialoog over de straftoemering gaat vooralsnog door. Het OM houdt nog altijd enquêtes en laat door *ProDemos* op scholen opinies van scholieren ‘meten’. De LCS ziet nu zelf vooral veel toekomst in de schoolprojecten: dit biedt immers de mogelijkheid om op grote schaal straftoemeringsoordelen van jongeren te meten en deze jongeren worden bovendien geacht representatief te zijn voor de samenleving als geheel.¹⁸⁷ Hoewel het onderzoek niet op deze projecten was gericht en hier inhoudelijk dus niet veel over kan worden gezegd, lijkt het maar de vraag of deze schoolprojecten wel het ei van Columbus zijn. Daar komt bij dat begeestering voor burgerraadpleging binnen het OM lijkt te zijn uitgedoofd.¹⁸⁸ Het risico bestaat dat de geest wel uit de fles is, maar de ziel van het project daarbij in de fles is achtergebleven.

Wat blijft er nu al met al over van wat aan het begin van deze gevalstudie het ‘vlaggenschip’ van een nieuwe, op de burger gerichte koers leek? Misschien niet veel meer dan een *Behouden Huys*. Hoewel volharding het project niet ontzegd kan worden, is van een afstand toch vooral het wrakhout te zien van iets dat ooit een beloftevolle verkenningstocht leek. Op een steeds kleiner wordende groep na, geloven aan het thuisfront steeds minder mensen er nog in. De burgerfora hebben schipbreuk geleden. Andere vormen van burgerraadpleging gaan nog voort, maar de meerwaarde van deze expeditie lijkt op grond van dit hoofdstuk niet zonneklaar.

In het volgende hoofdstuk, waarin de in dit hoofdstuk besproken bevindingen worden getoetst aan het beoordelingskader, worden hierover nadere conclusies getrokken.

187 Zo werd verteld in het laatste gesprek dat in het kader van dit onderzoek is gehouden (d.d. 7 juli 2020).

188 Zo zei één respondent (16) niet zo te geloven in het verhaal dat gebrekkige opkomst van burgers de ware reden was om met burgerfora te stoppen: ‘Als je het wil, dan ga je zorgen dat de mensen komen. Als je het *echt* wil, dan ga je zorgen dat het slaagt...’.

