



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).

10.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de gevalstudies waarvan de resultaten in de twee voorgaande hoofdstukken zijn beschreven vergeleken met het beoordelingskader dat in hoofdstuk 7 is uiteengezet. Deze vergelijking dient twee doelen. Het eerste doel is om deze gevalstudies aan het beoordelingskader te toetsen. Dat gebeurt hieronder eerst voor de eerste gevalstudie naar de voorlichtingspraktijk (§ 10.2) en vervolgens voor de tweede gevalstudie naar de straftoemetedialog (§ 10.3). In samenhang kan zo de wijze waarop het OM in dialoog treedt met de publieke opinie worden beoordeeld. Zo wordt een antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag.¹

Het tweede doel van dit onderzoek is te onderzoeken of het beoordelingskader nog iets kan leren van deze gevalstudies. Dit beoordelingskader is immers opgesteld op grond van – hoofdzakelijk – eerder onderzoek naar publieke opinie en theorievorming over de ‘legitimiteit’ van de strafrechtspleging; denkbaar is dat toepassing van dit theoretische model in de praktijk nog tot nieuwe inzichten aanleiding geeft. Dit wordt hieronder in een afzonderlijke paragraaf (§ 10.4) onderzocht. Daar krijgt het beoordelingskader dus ook zijn – althans voor dit onderzoek – definitieve vorm. Zo wordt ook de beantwoording van de derde onderzoeksvraag afgerond.² In een afsluitende conclusie worden de bevindingen van dit hoofdstuk nog in samenhang beschouwd (§ 10.5).

10.2 DE BEOORDELING VAN DE VOORLICHTINGSDIALOG

In hoofdstuk 8 is duidelijk geworden dat de voorlichtingsactiviteiten van het OM zich kenmerken door een hoge mate van vrijheid en improvisatie.³ Dit resulteert in een praktijk met weinig constante trekken, de wijze waarop voorlichting plaatsvindt wisselt sterk van zaak tot zaak. Dit maakt

1 Deze onderzoeksvraag luidt: *Hoe moet de wijze waarop het Openbaar Ministerie in dialoog treedt met de publieke opinie worden beoordeeld?* De twee gevalstudies dienen als operationalisering voor deze dialoog (zie nader de toelichting op de vierde onderzoeksvraag in § 1.3).

2 Deze derde onderzoeksvraag luidt: *Op welke wijze kan op de publieke opinie gericht handelen van voor de strafrechtspleging relevante actoren beoordeeld worden?* Zie voor een toelichting op deze onderzoeksvraag ook weer in § 1.3.

3 Zie met name § 8.11.3.

de praktijk moeilijk integraal te toetsen. In het navolgende wordt daarom voor het belangrijkste deel beperkt tot het beoordelen van die aspecten die aan het slot van hoofdstuk 8, in paragraaf 8.11, zijn uitgelicht als de zeven beeldbepalende kenmerken van de voorlichting.

De toetsing aan het beoordelingskader hieronder verloopt via de volgende vijf stappen. De eerste stap behelst een normatieve toets van de voorlichtingspraktijk (§ 10.2.1). Voor de tweede moeten de beoogde gevolgen van deze praktijk in kaart worden gebracht en vervolgens dient beoordeeld te worden hoe waarschijnlijk het daadwerkelijk intreden hiervan moet worden geacht (§ 10.2.2). Voor de derde stap gaat het opnieuw om het in kaart brengen van mogelijk intredende gevolgen, maar dan juist om mogelijke onbedoelde (neven)effecten (§ 10.2.3). Voor de vierde stap moet geanalyseerd worden in welke mate de voorlichtingspraktijk gericht is op het bevorderen van vertrouwen en in welke mate op het faciliteren van gezond wantrouwen (§ 10.2.4). Voor de vijfde stap, tot slot, dienen dynamische effecten van het op de publieke opinie gerichte handelen te worden bepaald (§ 10.2.5).

10.2.1 De normatieve toets

Voor het uitvoeren van een normatieve toets, zo is in hoofdstuk 7 beargumenteerd, kan in beginsel worden volstaan met klassiek-juridisch onderzoek. Indien beschikbaar kan hier empirisch onderzoek naar sociale waarden bij worden betrokken.⁴ Omdat voor de gevalstudie waar het hier om gaat dergelijk onderzoek niet bestaat, blijft dat hier verder buiten beschouwing. In elk geval moet een terughoudende toets worden aangelegd: getoetst moet slechts worden aan die normen waarover alle burgers het in redelijkheid eens moeten kunnen worden.⁵

Het onderwerpen van de voorlichtingspraktijk aan deze toets wordt bemoeilijkt door het gegeven dat de voorlichting voor een groot deel plaatsvindt tijdens het voorbereidend onderzoek, of in de periode die aan de inhoudelijke behandeling voorafgaat, terwijl in de Nederlandse strafrechtelijke literatuur maar een beperkt uitgekristalliseerd beeld bestaat van wat in deze fase precies geoorloofd is om met de pers te delen. Het uitgangspunt van het Nederlands strafproces was ooit dat het vooronderzoek geheel besloten was, omdat publieke controle op het voorbereidend onderzoek kan plaatsvinden door openbaarheid van het eindonderzoek.⁶ Dit uitgangspunt is in de loop van de vorige eeuw echter meer en meer

4 Zie § 7.3.

5 Zie § 7.3, alwaar is gesproken in termen van de axiologische identiteit van onze rechtsgemeenschap.

6 Zie o.a. Van de Pol 1986, p. 459-460 en Van Lent 2008, o.a. op p. 52, over de parlementaire geschiedenis (waarin bewust voor een besloten vooronderzoek is gekozen, vanuit de gedachte dat toetsing van het vooronderzoek tijdens het eindonderzoek kan plaatsvinden).

verlaten. In de huidige opvatting wordt de (mate van) openbaarheid van het voorbereidend onderzoek als een spanningsveld gezien. Enerzijds zijn er normen die pleiten voor openbaarheid: zo wordt aangenomen dat het beginsel van externe openbaarheid ook in de fase die aan de inhoudelijke behandeling voorafgaat (actieve) informatieverplichtingen in het leven roept.⁷ Dit is een gedachte die ook weerklinkt in de WOB.⁸ Anderzijds zijn er normen die samenhangen met privacy en onbevangen rechtspleging, die juist in de richting van het beperken van de openbaarheid wijzen.⁹ Tot een duidelijk nationaalrechtelijk kader leidt dit niet.

Het EHRM helpt hier iets verder. Niet zozeer voor wat betreft de wenselijkheid van openbaarheid in het vooronderzoek als zodanig: openbaarheid van het vooronderzoek mag van het EHRM, en wordt soms zelfs geacht bij te dragen aan de eerlijkheid van het proces als geheel. Maar het hoeft niet; openbaarheid mag vrijwel steeds beperkt worden.¹⁰ Wel kan uit de rechtspraak van het EHRM worden afgeleid dat, gelet op de onvermijdelijk hogere mate van voorlopigheid en onzekerheid die het vooronderzoek kenmerkt, in deze fase een navenant hogere mate van zorgvuldigheid verwacht mag worden van zowel strafvorderlijke autoriteiten als journalisten.¹¹ Deze verhoogde mate van zorgvuldigheid verzet zich in elk geval tegen verregaande inbreuken op het privéleven – omdat op dat moment nog niet zeker is welke informatie voor de uiteindelijk te nemen beslissingen van belang zal zijn – en tegen het vooruitlopen op de schuld van een verdachte.¹² Bij dit alles moet kritiek van journalisten op strafvorderlijke autoriteiten tot op grote hoogte worden geduld, tenzij het ‘essentially unfounded’ is.¹³ Een en ander laat zich als volgt samenvatten: publiciteit is eerder toelaatbaar indien dit de doelen van in het bijzonder artikel 6 EVRM dient – met name: *public scrutiny* op de rechtspleging – en minder snel als de inhoud van de publiciteit graviteert naar het beschadigen van (het privéleven van) verdachten of andere betrokkenen (waaronder begrepen:

7 Zie Van Lent 2008, p. 7-9, waarin zij de externe openbaarheid positioneert als beginsel, waarvan specifieke regelingen, waaronder de openbaarheid van de terechtzitting, slechts een operationalisering zijn.

8 Zie Van Lent 2008, p. 109-112, over de rol van de WOB bij informatieverstrekking door het OM.

9 Zie bijvoorbeeld Van Lent 2008, p. 216 e.v.

10 Zie Van Lent, 2008, p. 106. Zij concludeert hier op basis van EHRM-jurisprudentie dat enerzijds beslotenheid van het vooronderzoek niet snel strijd met artikel 6 EVRM zal opleveren, terwijl publiciteit in de fase voorafgaand aan de terechtzitting volgens het EHRM wel kan bijdragen aan de openbaarheidseis van artikel 6 lid 1 EVRM. Zie voor een uitgebreidere, maar minder op het vooronderzoek toegespitste analyse Van Lent 2013.

11 Zie bijvoorbeeld Van Lent 2008, p. 213-217.

12 Zie uitvoeriger hierover o.a. Bemelmans 2018a, p. 397-410; Van Lent 2013.

13 Zie EHRM 26 april 1995, 15974/90 (*Prager en Oberschlick t. Oostenrijk*), par 34. Hierbij kan voor het EHRM een rol spelen dat strafrechtelijke actoren zich niet kunnen verdedigen gelet op de vertrouwelijkheid waar zij aan gebonden zijn. Vgl. voor een uitgebreidere bespreking Dijkstra 2020, p. 3074-3075; Van Lent 2008, p. 219.

strafvorderlijke autoriteiten).¹⁴ Dit betekent niet dat publiciteit nooit de belangen van procespartijen mag schaden: een eerlijke rechtspleging dient immers ook een algemeen belang.

Gelet op bovenstaand normatief kader valt een aantal constatering over de voorlichtingspraktijk van het OM te doen. Ten eerste moet worden opgemerkt dat het OM zich inspant om tendentieuze berichtgeving te ontmoedigen. Hiervoor zet het onder meer de zorgvuldig opgebouwde vertrouwensrelatie met journalisten in. Op die manier wordt berichtgeving tegengegaan waarin bijvoorbeeld onheus over een verdachte wordt gesproken, te veel details over het persoonlijk leven van procespartijen worden gegeven, ongefundeerd vijandig over actoren in de strafrechtspleging wordt bericht of te zeer op de schuld van een verdachte wordt vooruitgelopen.¹⁵ Ditzelfde bereikt het OM door journalisten gecontroleerd informatie toe te stoppen. Zo voorkomt het immers dat journalisten zelf ‘rechercheurtje gaan spelen’.¹⁶ In zoverre dient deze praktijk de doelen van niet alleen artikel 8 EVRM, maar ook die van artikel 6 EVRM. Voorkomen wordt zo immers dat het onderzoek naar de toedracht van het feit door de media zoveel ruimte inneemt, dat dit de exclusiviteit van het rechterlijk forum als enige geëigende plek hiervoor aantast,¹⁷ of dat het vertrouwen in de strafrechtspraak reeds op voorhand gecompromitteerd raakt.¹⁸ De keerzijde hiervan is dat het risico ontstaat dat journalisten een afhankelijkheid ervaren ten opzichte van het OM en zich bijgevolg onvoldoende vrij voelen om kritisch te berichten. Dit risico lijkt vooral bij regionaal opererende journalisten reëel.¹⁹ Dit laatste ondermijnt dan weer de praktische verwezenlijking van de doelen van artikel 6 EVRM: hiervoor is een kritische, substantieel onafhankelijke journalistiek immers onontbeerlijk.

Een tweede constatering ligt in het verlengde van het voorgaande en heeft betrekking op de gebrekkige doelbinding van veel vormen van voorlichting. Uit het hierboven beschreven normatief kader kan worden afgeleid dat voorlichting in beginsel als onrechtmatig moet worden beschouwd indien het niet dienstig is aan de doelen van artikel 6 EVRM of de openbaarheid van rechtspleging in meer algemene zin, maar wel inbreuken maakt op het privéleven van betrokkenen.²⁰ In de praktijk gebeurt er echter een en ander dat deze toets niet doorstaat. Gedacht kan in het bijzonder worden aan de praktijk van digitale verstrekking van afschriften van dagvaarding

14 Zie ook Van Lent 2013, p. 358-359; Bemelmans 2018a, p. 398.

15 Zie § 8.11.2.

16 Zie § 8.9.1 en § 8.11.4.

17 Vgl. Bemelmans 2018a, p. 398.

18 Vgl. Dijkstra 2020, p. 3075.

19 Zie § 8.11.2.

20 In dit verband kan ook gewezen worden op artikel 5 lid 1 sub b van de AVG, waarin de doelbinding bij het verstrekken en verwerken van persoonsgegevens centraal wordt gesteld (‘persoonsgegevens moeten (...) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt’).

(door de gerechten), waarop onder meer namen en adressen staan, en het geregeld in niet-geanonimiseerde vorm verstrekken van spreekteksten door het OM.²¹ Dit is niet alleen problematisch omdat in de praktijk niet veel terechtkomt van het 'embargo' op deze stukken,²² maar ook omdat journalisten – zonder dit embargo te schenden – de informatie wel kunnen gebruiken om bijvoorbeeld zelf vervolgonderzoek in te stellen, hetgeen, ook zonder dat dit uitmondt in een publicatie, het privéleven van betrokkenen kan schaden.²³ Belangrijk is bovendien dat journalisten deze informatie helemaal niet nodig hebben voor het uitoefenen van publiek toezicht op de rechtspraak, daarvoor zou geanonimiseerde verstrekking immers afdoende zijn. Deze praktijken vallen dus niet te verzoenen met het beginsel van doelbinding, noch met de belangenafweging die volgt uit artikel 6 en 8 EVRM.

Een laatste constatering heeft te maken met de recent ontwikkelde praktijk waarin het OM zelf een meer amuserende rol op zich neemt. Omdat het OM tegenwoordig ook probeert om stukken te schrijven die voor het publiek direct leesbaar zijn, in plaats van slechts zakelijke persberichten aan te leveren op basis waarvan de media dan nieuwsberichten maken, is de vlotte penvoering in het OM aan een opmars bezig.²⁴ Het risico van dit soort berichten is echter opnieuw dat het privéleven van betrokkenen in het gedrang komt, omdat zeker bij dit soort berichten gemakkelijk wordt afgedwaald van strafrechtelijk relevante feiten naar subjectieve oordelen over iemands karakter of levenswijze. Een ander gevolg van deze amuserende berichten is dat gecommuniceerd wordt op een wijze die op gespannen voet staat met het op overtuigende wijze, in woord en gebaar uitdragen van de onschuldpresumptie. Hoewel ook in de amuserende berichten doorgaans wel een voorbehoud ten aanzien van de schuld wordt gemaakt, ligt het accent in dit soort berichten op het tegenovergestelde: het bloemrijke taalgebruik ontnemt het zicht op de feitelijke stand van zaken in het strafproces.

Het geheel overziend, valt op dat vooral normatieve problemen ontstaan ten gevolge van vervagende grenzen. De vervagende grens tussen openbaarheid van voor- en eindonderzoek maakt dat niet goed duidelijk is wat nu wanneer met de media gedeeld mag worden. Daarnaast is sprake van een vervagende grens tussen de rol van de media en die van het OM: media stellen zich afhankelijk op ten opzichte van het OM en het OM speelt meer en meer, door het schrijven van amuserende berichten, zelf de rol van journalist. Op verschillende momenten leidt dit tot situaties waarin het doel van openbaarheid van rechtspleging – controle van de macht – onder druk staat, terwijl de nadelen van die openbaarheid – inbreuken op de rechten van betrokkenen en ondermijning van de onbevangenheid van rechtspleging – juist toenemen.

21 Zie § 8.9.2 en § 8.11.4.

22 Zie § 8.9.2.

23 In dit verband is in § 8.9.2 al opgemerkt dat de voorlichting de gevolgen van de digitalisering onvoldoende heeft doordacht.

24 Zie over de persberichten nieuwe stijl § 8.9.4.

10.2.2 De beoogde consequenties

Voor de tweede stap in het beoordelingskader moet allereerst worden vastgesteld of consequentialistische motieven een rol spelen bij dit type op de publieke opinie gericht handelen en zo ja, welke dat dan zijn. Het is echter moeilijk gebleken om in dit onderzoek een (eenduidig) doel aan te wijzen dat het OM met de huidige wijze van voorlichting nastreeft. Het idee dat een open en actieve communicatie iets is dat bij de huidige tijd 'hoort' is binnen het OM wijdverbreid,²⁵ maar dit lijkt eerder een deontologisch ingegeven gedachte – 'het is goed als we dit doen' – dan een opvatting die is verbonden met een veronderstelling dat zo feitelijke, empirisch observeerbare resultaten behaald kunnen worden.

Slechts een handvol consequentialistische argumenten leek in de praktijk een (geringe) rol te spelen. Zo werd op één van de onderzochte parketten geregeld gesproken over het 'generaal preventieve effect' dat – zo veronderstelde men – van de voorlichting zou kunnen uitgaan.²⁶ Op andere parketten was deze manier van denken echter vrijwel afwezig. Een wellicht meer prominent consequentialistisch argument is slechts indirect op de publieke opinie gericht en ligt in de sfeer van het temmen van de media. Het gaat hier om het ook in de vorige subparagraaf al beschreven doel dat men voorkomen wil dat media zelf 'rechercheurtje gaan spelen'. De gedachte is dat op die manier een te zeer door emoties bevangen publiek discours kan worden voorkomen.²⁷

Geen van deze twee doelen kan steunen op empirisch onderzoek waarmee het intreden van de beoogde effecten kan worden aangetoond. De aannemelijkheid van dit intreden kan echter evenmin aan de hand van empirisch onderzoek worden weerlegd. Ten aanzien van het eerste doel moet worden vooropgesteld dat weinig bekend is over – bijvoorbeeld – de invloed van voorlichting op de publieke opinie ten aanzien van de slagvaardigheid van strafvorderlijke autoriteiten. Voor zover hier onderzoek naar bestaat, wijst dit uit dat het publiek al zo lang als er onderzoek wordt gedaan in ruime meerderheid ontevreden is over deze slagkracht. Hier lijkt dus sprake van een duurzame en niet heel kneedbare opinie – hetgeen suggereert dat van (veranderingen in) voorlichtingsbeleid niet al te veel invloed moet worden verwacht. De vraag of gedachten over deze slagkracht vervolgens doorwerken in daadwerkelijke gedragsveranderingen – en voorlichting zo dus inderdaad kan leiden tot generale preventie – is met nog meer onzekerheid omgeven.

25 Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat officieren van justitie die niet graag met de pers praten worden aangeduid als 'van de oude stempel' (§ 8.6.3). De gedachte leeft nog sterker bij hen die zich bezighouden met nieuwe media, bijvoorbeeld op de burelen van het socialmediateam (§ 8.6.5).

26 Zie § 8.10.1.

27 Een laatste nog te onderscheiden doel blijft hier buiten beschouwing: dat is het bevorderen van de reputatie van het OM. Zie daarvoor § 10.2.4.

Meer aannemelijk is het dat de voorlichting van het OM daadwerkelijk bijdraagt aan een relatief kalme, niet al te tendentieuze mediaberichtgeving. Hoewel het moeilijk is om hierover op basis van dit onderzoek harde conclusies te trekken – daarvoor zou ook uitvoeriger onderzoek onder journalisten nodig zijn – lijkt het wel redelijk om aan te nemen dat het OM geregeld in dit doel slaagt. Wel moet hierbij aangetekend worden dat dit niet het hele verhaal is: vaak genoeg zoekt het OM juist zelf de media op – bijvoorbeeld vanwege het generaal preventieve effect dat men hiermee beoogt te bereiken – en ontstaat dus mediaberichtgeving die anders was uitgebleven.²⁸ Ook andere mechanismen werken toename van media-aandacht in de hand, gedacht kan in het bijzonder worden aan de attitude van serviceverlening en de premie op informatie.²⁹ Zo bezien is het dus wel zo dat het OM berichtgeving soms afkoelt, maar is de prijs die hiervoor wordt betaald dat per saldo méér mediaberichtgeving ontstaat.

10.2.3 Onbedoelde (neven)effecten

Voor de derde stap in het beoordelingskader moet onderzocht worden wat mogelijk onbedoelde (neven)effecten zijn van het op de publieke opinie gerichte handelen, waarbij in het bijzonder aandacht moet zijn voor de verschillende ‘deelpublieken’: groepen waarop het handelen niet primair was gericht maar ten aanzien waarvan zich mogelijk wel onbedoelde effecten verwezenlijken. Ook voor deze stap geldt dat geen hard empirisch onderzoek beschikbaar is om dit soort effecten mee aan te tonen, maar wel de aannemelijkheid van een aantal van dit soort gevolgen kan worden beredeneerd.

Het meest voor de hand ligt in dit verband de mogelijkheid van onbedoelde effecten van voorlichting, in het bijzonder wanneer het gaat om voorlichting met een demonstratie-doel,³⁰ op direct bij de procedure betrokkenen. Los van dat in dit soort gevallen sprake kan zijn van een – in normatieve termen te waarderen – inbreuk op het privéleven van deze betrokkenen, is het ook voorstelbaar dat dergelijke publiciteit de ervaren procedurele rechtvaardigheid aantast van degene op wiens privéleven een inbreuk wordt gemaakt. Dit lijkt met name te verwachten bij strafzaken waarbij publiciteit niet logisch volgt uit de aard van het strafbare feit, maar een gevolg is van de keuze van het OM – of van een individuele persvoorlichter – om een zaak aan te grijpen om bepaald beleid of een bepaald fenomeen onder de aandacht te brengen.³¹ Waar iemand die verdacht wordt

28 Zie § 8.10.1

29 Zie met name § 8.11.4.

30 Zie over dit demonstratiedoel en de verschillende varianten waarin zich dit voordoet § 8.10.1.

31 Te verwachten is opnieuw dat dit zich met name manifesteert bij voorlichting met een demonstratiedoel. Het gaat dan immers om strafzaken die niet als vanzelf – door ernst of andere kenmerken – de aandacht van de media trekken.

of slachtoffer is van een zeer ernstig strafbaar feit wellicht eerder berust in het feit dat aanzienlijke mediabelangstelling iets is dat erbij hoort, is dit voor betrokkenen bij strafzaken die het OM actief uitlicht om bijvoorbeeld het eigen beleid mee onder de aandacht te brengen, misschien minder het geval.³²

Bij het grote publiek kunnen zich andere potentiële onbedoelde neveneffecten voordoen. In eerste instantie kan gedacht worden aan het nu reeds bestaande probleem dat bij het grote publiek veel onjuiste, vaak stereotype denkbelden bestaan over misdaad en straf.³³ Omdat het OM in de drang zichzelf te tonen als een krachtige actor in de bestrijding van criminaliteit soms in de verleiding komt de problemen die het bestrijdt als net iets ernstiger te portretteren dan zij zijn en – vooral – het eigen optreden als net iets doelmatiger dan het werkelijk is, bestaat het risico dat een te voortvarende voorlichting de verstoring in deze percepties eerder vergroot dan verkleint. Deze voorlichting herbevestigt immers het idee dat criminaliteit een groot probleem is en repressie de meest geëigende remedie.³⁴ Daarnaast kan beredeneerd worden dat een mogelijk onbedoeld neveneffect van deze praktijk is dat het grote publiek uiteindelijk gedesillusioneerd raakt wanneer het ontdekt dat het met die doelmatigheid wel meeviel. Een vergelijkbaar risico schuilt in de amuserende berichten waarin het OM over bepaalde zeer uitzonderlijke vormen van criminaliteit bericht. Het idee dat criminaliteit iets is waar een heel ander type mens zich aan schuldig maakt en dat ver afstaat – in plaats van in het verlengde ligt – van het dagelijks leven, wordt door deze manier van vertellen herbevestigd.

Al met al geldt voor de mogelijkheid van onbedoelde (neven)effecten, net als voor de beoogde effecten van het voorlichtingsbeleid, dat er maar weinig empirisch onderzoek is aan de hand waarvan de (on)wenselijkheid van de bestaande praktijk kan worden beargumenteerd. Over de meeste gevolgen kan niet veel meer worden gedaan dan – met de nodige slagen om de arm – beargumenteren waarom zij wel of niet zouden kunnen intreden. Een duidelijk argument om de bestaande praktijk te herzien leveren deze gezichtspunten dus niet op.

10.2.4 Het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen

Voor de vierde stap in het beoordelingskader is de vraag die beantwoord moet worden in hoeverre voorlichting is gericht op het bevorderen van vertrouwen – hetgeen is gedefinieerd als accepteren van onzekerheid in

32 In hoeverre zo'n eventueel ervaren tekort aan procedurele rechtvaardigheid ook weer doorwerkt in toekomstig (strafrechtelijk relevant) gedrag, is echter niet te zeggen. Voor zover hier onderzoek naar is gedaan (zie § 6.3.1) heeft dit immers geen betrekking op de gevolgen van publiciteit op ervaren procedurele rechtvaardigheid.

33 Zie § 4.6.2 over deze kennisniveaus, zie § 4.6.3 over de mogelijke rol van de media bij het vestigen van onjuiste denkbelden.

34 Zie hiervoor § 8.11.5, alwaar ook is opgemerkt dat dit narratief zich slecht verhoudt tot empirie over de effecten van bestraffing en de strafrechtelijke dogmatiek.

afhankelijkheid – of juist op het stimuleren van actief, gezond wantrouwen.³⁵ Het tweede verdient in beginsel de voorkeur, omdat het publiek op die manier wordt aangesproken op burgerschap en wordt uitgenodigd om zelf in beweging te komen, terwijl het bevorderen van vertrouwen gepaard gaat met het voorhouden van interpretaties van de werkelijkheid die het publiek alleen nog maar hoeft te aanvaarden – en dus met een relatief passief beeld van het publiek.³⁶

In theorie is op basis van het bovenstaande een ideaaltypisch onderscheid denkbaar tussen twee soorten voorlichting. Voorlichting gericht op het bevorderen van vertrouwen is overwegend actief van aard: het streven is erop gericht het publiek die voorbeelden van het werk van het OM te laten zien die het zullen helpen om voldoende ‘sprongkracht’ te ontwikkelen om de bestaande onzekerheid over het werk van het OM te aanvaarden.³⁷ Dit type voorlichting streeft naar het belichten van succesverhalen en in de schaduw stellen van mislukkingen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de reputatie van het OM. Het voorzien in een representatief beeld van de werkelijkheid is daaraan ondergeschikt. Voorlichting waarin het faciliteren van gezond wantrouwen voorop staat is daarentegen in de eerste plaats dienstbaar van aard: het is gericht op transparantie en staat paraat voor het beantwoorden van vragen en het faciliteren van kritisch toezicht door het publiek. Voor zover actief wordt voorgelicht, wordt gestreefd naar het tonen van een representatieve dwarsdoorsnede van de werkzaamheden van het OM op een ‘kale’, van een teveel aan interpretaties onblote wijze.

Wanneer de voorlichtingspraktijk van het OM langs deze meetlat wordt gelegd, is allereerst te zien dat van beide ideaaltypen voorbeelden zichtbaar zijn. Het meest in het oog springen echter voorbeelden van de eerste manier van voorlichten. Bij veel van wat het OM doet, staat de eigen reputatie immers voorop. Zaken waarin het volgens het OM ‘niet goed is gegaan’, bijvoorbeeld door een te lange duur van het vooronderzoek of door de verwachting dat ‘minder bekkende’ straffen zullen worden uitgesproken, worden ‘een beetje weggemoffeld’ en zaken waar men wel trots op is worden uitgelicht.³⁸ Ook binnen strafzaken wordt geprobeerd om de aandacht af te leiden van die onderdelen waar men moeilijke, compromitterende berichtgeving over verwacht. Tot slot laat het OM zich graag van zijn meest humoristische en menselijke kant zien, door op sociale media persoonlijke trivialiteiten te delen of door te berichten over ‘kneuzige’ strafrechtelijk te duiden voorvallen.³⁹ Met het schetsen van een representatief

35 Zie § 3.5.1.

36 Zie voor de toelichting hierop § 7.6.

37 Zie in meer detail § 3.5.3.

38 Zie respectievelijk § 8.10 (over het belichten dan wel in de schaduw plaatsen van strafzaken) en § 8.11.5 (over de oriëntatie op het eigen imago en het daartoe wegmoffelen van zaken).

39 Zie respectievelijk § 8.6.5 (over het berichten over trivialiteiten op sociale media) en § 8.9.4 (over het berichten over ‘kneuzige’ strafrechtelijke gebeurtenissen).

beeld of het uitnodigen tot kritische inspectie door het publiek heeft dit allemaal niet veel van doen, met het bevorderen van een vertrouwenwekkend imago bij het publiek des te meer.

Tegelijkertijd kent de voorlichting ook de nodige initiatieven die juist de kritische activiteit die eigen is aan een (gezond) wantrouwen faciliteren. Het in dialoog treden met mensen die op sociale media iets over of tegen het OM zeggen is hiervan een goed voorbeeld.⁴⁰ Door deze manier van publiekscommunicatie is het OM in de afgelopen jaren veel beter te benaderen geworden en ook veel beter te bevragen. De figuur van de persvoorlichter en persofficier als zodanig kan ook als een voorbeeld van faciliteren van wantrouwen worden gezien. Hoewel de persvoorlichters in de praktijk de reputatie van het OM prioriteren, maakt hun aanwezigheid wel dat het OM veel gemakkelijker (door journalisten) ter verantwoording kan worden geroepen. Tot slot kan ook het gegeven dat persvoorlichters in voorkomende gevallen moeite doen om een 'onjuist beeld' in de media te corrigeren, worden opgevat als een goed voorbeeld van het faciliteren van wantrouwen.⁴¹ Op die manier dragen ze immers bij aan een constructieve dialoog tussen het OM en het publiek. Ook hierbij moet worden aangetekend dat het OM in de praktijk vooral genegen is onjuiste beeldvorming te corrigeren indien dit raakt aan de eigen reputatie: de wijze waarop aan deze mogelijkheden invulling wordt gegeven tendeert dus soms weer meer naar het eerste dan naar het tweede ideaaltype.

De conclusie van het voorgaande is dat de dialoog die het OM met het publiek aangaat over de voorlichting in beginsel de mogelijkheid geeft aan het publiek om het OM aan controle te onderwerpen en zo ook meer inzicht te krijgen in het werk van het OM. Dat is op zichzelf een positief te waarderen aspect. De opkomst van het gebruik van sociale media door het OM is in die zin ook een verrijking. Het gevaar – dat zich in de praktijk ook verwezenlijkt – is dat het OM deze dialoog soms te zeer laat overhellen naar reputatiemanagement, omdat het de verleiding niet kan weerstaan om actief te proberen wenselijke representaties en interpretaties van de werkelijkheid aan het publiek op te dringen.

10.2.5 Dynamische effecten

Voor de laatste stap in het beoordelingskader dient onderzocht te worden welke toekomstige ontwikkelingen in redelijkheid verwacht kunnen worden als gevolg van dit op de publieke opinie gerichte handelen. Daarbij moet onder meer aandacht zijn voor de vraag of de in het leven geroepen dialoog tussen het publiek en de strafvorderlijke overheid gekenmerkt kan worden als een dialoog tussen goede verstaanders. Tegen die achtergrond ligt er ook een taak voor, in dit geval, het OM om het publiek tegen te spreken indien het uitgaat van een verkeerde voorstelling van zaken.

⁴⁰ Zie hierover § 8.6.5.

⁴¹ Zie § 8.9.1.

Voorkomen moet dus worden dat het publiek steeds naar de mond wordt gepraat.⁴² Tot slot dient de dialoog gericht te zijn op het voorkomen dan wel beteugelen van emotionele escalatie.

In de voorgaande subparagrafen kwam al een aantal keer aan de orde dat het OM niet steeds een zuivere dialoog tussen goede verstaanders bevordert. Geregeld wordt de eigen reputatie geprioriteerd boven het volledig waarheidsgetrouwe beeld. Dit gaat niet gepaard met het vertellen van onwaarheden, maar wel met het benadrukken van feiten die niet representatief zijn. In de wens naar een goed imago blaast het OM een deuntje mee in het maatschappelijk discours waarin misdaad een groot probleem is, de politie zelden blaam treft en repressie de geëigende oplossing voor de criminaliteitsproblematiek is.⁴³ Als mogelijk langetermijneffect hiervan kan gewezen worden op het risico dat zo toch al bestaande misvattingen onder het publiek worden gecultiveerd in plaats van tegengesproken.⁴⁴ In het verlengde hiervan ligt een risico op aanzwellende boosheid onder het publiek – emotionele escalatie dus – over de vermeende ernst van bepaalde criminaliteitsvraagstukken. Een ander mogelijk langetermijneffect dat hiervoor al aan de orde kwam, is het risico dat het OM door duurzame vertrouwensrelaties aan te gaan met journalisten, de onafhankelijkheid van die journalisten op de proef stelt en mogelijk op termijn uitholt.

Meer gecompliceerde dynamische effecten liggen in de sfeer van anticipaties over en weer tussen journalisten en het OM. Veranderingen in de voorlichtingspraktijk van het OM brengen – op termijn – leereffecten teweeg bij journalisten. Zo weten journalisten inmiddels dat zij bij het OM informatie los kunnen krijgen als zij al wat weten over een zaak. En zij weten dat zij mogelijk gecorrigeerd worden als zij (zeggen te zullen) publiceren over feiten die juist onjuist zijn. Dit leidt ertoe dat journalisten wel eens overgaan tot *fishing expeditions*, waar het OM ook wel op toehapt.⁴⁵ Een nieuw leereffect ligt in het verschiet – of heeft hier en daar al postgevat – ten gevolge van de digitale informatieverstrekking. De praktijk van de digitale bestandenpostbus bestaat pas enkele jaren, maar leidt tot een almaar aanwassende bron van nieuwe informatie voor journalisten. Zij kunnen die informatie (in de toekomst) als breekijzer inzetten waarmee zij nog meer informatie bij het OM kunnen lospeuteren. Beide bovengenoemde ontwikkelingen hebben overigens dezelfde richting: ze leiden ertoe dat meer informatie eerder bij journalisten terechtkomt.

De belangrijkste in dit onderzoek naar voren komende dynamische factor volgt uit het feit dat het OM het in de voorlichting over strafzaken niet alleen voor het zeggen heeft. De politie doet veel en hierbij wordt, hoewel formeel onder het gezag van het OM, ook deels op eigen kompas

42 Zie § 7.7.

43 Zie hierover eerder § 8.11.5.

44 Zie hierover hiervoor al in § 10.2.3.

45 Zie § 8.9.1.

gevaaren.⁴⁶ Ook vanuit gemeenten loopt veel informatie weg.⁴⁷ Rechtbanken delen dan weer zittingslijsten en afschriften van dagvaardingen – overigens zonder duidelijke wettelijke basis en zonder achterliggende doordenking – en (slachtoffer)advocaten zijn door het OM ook maar beperkt in het gareel te houden.⁴⁸ Dit alles draagt bij aan een complex landschap waar journalisten vanuit een OM-perspectief toch al over veel informatie beschikken. In zoverre is de situatie wezenlijk anders dan twee decennia geleden. Dit beperkt het aantal keuzes dat het OM in de voorlichting kan maken. Het klassieke beeld van een volledig ‘gesloten’ OM dat alleen in de rechtszaal met de buitenwereld communiceert, is door deze situatie in elk geval ondenkbaar geworden.⁴⁹ Dat het OM er onder deze omstandigheden soms voor kiest om de vlucht naar voren te kiezen en meer informatie te delen, of ervoor kiest om de eigen reputatie te beschermen nu het zich bevindt in een speelveld waar tal van andere actoren ook voortdurend bezig zijn het eigen blazen op te poetsen, is hierdoor beter te rechtvaardigen. Dat het OM, politie en rechtspraak er goed in slagen elkaar in het publieke debat niet af te vallen – en zo ‘reputatieschade’ te bezorgen – is tegen deze achtergrond al een aardige prestatie.

De slotsom van deze verkenning is dat enerzijds moet worden geconcludeerd dat bepaalde aspecten van de voorlichting een dynamiek in gang zetten die voor het OM – of andere actoren – moeilijk beheersbaar kan blijven. Anderzijds moet worden onderkend dat het media- en rechtspolitieke landschap een omgeving scheppen waarin het OM wordt geconfronteerd met tal van andere actoren die zich óók – vaak eveneens tastenderwijs – tot het publiek proberen te verhouden. Gelet op die improviserende context is het OM welhaast genoodzaakt de eigen voorlichting ook tot op zekere hoogte een flexibele en adaptieve inrichting te geven.

10.2.6 Tussenconclusie

In het voorgaande zijn de beeldbepalende kenmerken van de voorlichtingspraktijk van het OM langs de meetlat van het in hoofdstuk 7 opgestelde beoordelingskader gelegd. Dit beoordelingskader schrijft niet voor hoe de verschillende gezichtspunten die, door het doorlopen van de vijf stappen worden verzameld, vervolgens tegen elkaar moeten worden afgewogen. Tussen de verschillende stappen bestaat immers geen vaste hiërarchie.⁵⁰ Toch kunnen aan de hand van dit beoordelingskader wel enkele uitspraken worden gedaan over de wenselijkheid van (facetten van) de voorlichtingspraktijk van het OM.

46 Zie § 8.11.6.

47 Zie § 8.11.6.

48 Zie § 8.7.3 (communicatie door gerechten), § 8.7.4 (communicatie door advocaten) en § 8.9.2 (de praktijk van de digitale bestandenpostbus).

49 Zie over de geschiedenis waarin dit nog wel kon § 8.2.

50 Zie § 7.2, over de incommensurabiliteit van de relevante gezichtspunten.

Om te beginnen geldt in algemene zin dat de wijze waarop het OM de eigen voorlichting heeft ingericht de toets van het beoordelingskader in grote lijnen doorstaat. De betrokkenen – in het bijzonder de persvoorlichters, persofficiëren en zij die betrokken zijn bij het communiceren via sociale media – hebben elk een rol in een systeem waar als zodanig weinig normatieve bezwaren tegenin te brengen zijn. Het is bovendien aannemelijk dat dit systeem helpt bij het voorkomen van tendentieuze berichtgeving waardoor het OM, maar ook procespartijen, anders zouden kunnen worden beschadigd. Bovendien ontstaat hierdoor de mogelijkheid voor journalisten en – via sociale media – voor individuele burgers om het OM ter verantwoording te roepen. Dit bevordert al met al een goed op de hedendaagse maatschappij toegesneden dialoog tussen de strafvorderlijke overheid – in dit geval: het OM – en het publiek, waarbinnen ruimte is voor burgerschap en discussie.

Binnen dit algemene beeld zijn er wel enkele repeterende praktijken die moeilijker zijn te rechtvaardigen. Een eerste voorbeeld is het op amuserende toon delen van informatie over strafzaken. Dit is vaak in normatieve zin over de grens, omdat de onschuldpresumptie zich moeilijk verdraagt met een niet-zakelijke toonzetting en in de opmaak van een leuk verhaal ook gemakkelijk oordelen worden geveld over in strafrechtelijke zin niet-relevante feiten. Daarnaast ontbreekt empirische evidentie over wat met dergelijke berichtgeving bereikt kan worden, terwijl het bovendien graviteert naar reputatiemanagement – het bevorderen van vertrouwen – terwijl juist niet een adequaat beeld – in de zin van een dwarsdoorsnede – van de strafrechtspleging wordt gegeven. Met dit type berichtgeving kan het OM dus beter stoppen. Dit betekent niet dat het OM in het geheel niet zou moeten berichten over alledaagse vormen van criminaliteit, maar wel dat ook deze berichtgeving op ingetogen wijze zou moeten plaatsvinden.⁵¹ Geaccepteerd moet worden dat berichtgeving door het OM aan smalle marges gebonden is: enerzijds dient te worden weggebleven van het berichten in strafrechtelijk kwalificerende termen, anderzijds moet voorkomen worden dat bericht wordt over in strafrechtelijke zin niet-relevante feiten.

Het voorgaande geldt in min of meer gelijke mate ook voor enkele activiteiten van het OM op sociale media. Hier worden door het OM de nodige trivialiteiten gedeeld en wordt soms bericht op een manier die meer lijkt te zijn beïnvloed door een reclamelogica dan door een doordenking van wat een bijzonder instituut als het OM past binnen een moderne rechtstaat. Hoewel het beoordelingskader zich – zie ook hiervoor – niet verzet

51 Een voorbeeld kan in dit verband worden genomen aan de wijze waarop dit soort communicatie plaatsvindt door de rechtspraak. Zowel via sociale media, als in verschillende televisieprogramma's schetst de rechtspraak geregeld een beeld van de alledaagse gang van zaken op een rechtbank, zonder amuserende opsmuk. Dit past over het algemeen beter bij de vierde stap in het beoordelingskader en nodigt ook minder snel uit tot berichtgeving die in normatieve zin als over de grens moet worden beschouwd.

tegen een benaderbare houding van het OM, en sociale media daarvoor in beginsel als een verrijking moeten worden beschouwd, impliceert dit niet dat het OM dergelijke platformen moet inzetten op dezelfde manier waarop veel commerciële bedrijven dit doen. Dergelijke partijen kunnen zich immers gemakkelijker een ongecensureerd streven naar zichtbaarheid en amusement permitteren. Een steviger doordenking van dit soort activiteiten is dan ook aangewezen.

Een volgend punt dat problematisch is, is de mate waarin de journalistiek haar taak als kritische, onafhankelijke toezichthouder kan waarmaken. Het OM beschikt over informatie die voor journalisten zoveel waard is, dat een asymmetrische machtsverhouding ontstaat die zeker voor regionaal opererende journalisten moeilijk te combineren valt met een kritische bejegening van het OM. Vanuit een normatief perspectief is het echter juist het kritische toezicht – en niet een quasi-sportjournalistieke afhankelijkheid – waarin de meerwaarde van publiciteit over strafzaken is gelegen. Dat dit in de praktijk niet altijd gemakkelijk te realiseren valt is niet alleen en ook niet primair het gevolg van het handelen van het OM, maar veeleer van de beperkte (financiële) middelen van (regionale) journalisten en hun onverkort grote belangstelling voor strafrechtelijk nieuws. Deze stand van zaken vergt echter wel dat het OM zich voortdurend bewust is van de eigen verantwoordelijkheid om kritische journalistiek in stand te laten.

Het voorgaande levert een extra argument op om niet te ver te gaan in het (via sociale media) uitzenden van eigen filmpjes en persberichten die al lezen als een ‘af’ nieuwsbericht. Het is verleidelijk om een verhaal van begin tot eind zelf te regisseren, ook zonder dat het hierbij primair te doen is om het ontlopen van kritische journalistiek. Door filmpjes zelf op te nemen of verhalende persberichten te schrijven, wordt immers het risico verkleind dat een interview met een persofficier op ongelukkige wijze gemonteerd wordt en in een nieuwsuitzending terechtkomt, of dat een journalist op net ongelukkige wijze een persbericht leest en bijgevolg een niet kloppend nieuwsbericht schrijft. Maar op lange termijn is het OM juist gebaat bij een onafhankelijke pers. Dit levert een belangrijk argument op om het werk van de pers niet teveel zelf uit te willen voeren.

10.3 DE BEOORDELING VAN DE STRAFTOEMETINGSDIALOOG

Hieronder wordt de straftoematingsdialoog tussen het OM en het publiek getoetst aan het beoordelingskader. Deze straftoematingsdialoog, die in de praktijk plaatsvindt door burgerconsultatie voorafgaand aan het opstellen van nieuwe of vernieuwde strafvorderingsrichtlijnen, is beschreven in het vorige hoofdstuk. In hoofdzaak bestaat deze dialoog uit burgerfora, waarop burgers bij elkaar komen (het ‘vlaggenschip’⁵²), en enquêtes, die via internet

worden afgenomen. Het beoordelingskader waar in deze paragraaf aan wordt getoetst is uiteraard hetzelfde als hiervoor. Om te veel herhaling te voorkomen worden de afzonderlijke stappen in deze paragraaf in iets minder detail gerecapituleerd.

10.3.1 De normatieve toets

De vraag welke waarden relevant zijn bij het beoordelen van burgerraadplegingen over de straftoemeting kan worden opgesplitst in een vraag naar welke substantiële en welke procedurele waarden in ogenschouw moeten worden genomen.⁵³ Voor de substantiële waarden gaat het om het *resultaat* van burgerraadplegingen, dus om materiële consequenties voor het straftoemetingsbeleid. Procedurele waarden hebben betrekking op de wenselijkheid van het betrekken van burgers bij het opstellen van straftoemetingsbeleid als zodanig. Voor wat het eerste betreft zijn in de literatuur vooral veel zorgen uitgesproken. Zo bestond de vrees dat het OM, door zich te ‘conformereren aan het strafniveau van de publieke opinie’,⁵⁴ straftoemetingsbeleid zou formuleren dat niet te rechtvaardigen valt op grond van retributivistische of utilitaristische theorieën.⁵⁵ Vanuit een procedureel perspectief zijn burgerraadplegingen juist wel verdedigbaar. Sterker nog: het op enige wijze organiseren van democratische beïnvloeding van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de ruime straftoemetingsruimte valt op normatieve gronden te verwelkomen.⁵⁶ Dit omdat dit niet met uitsluitend normatieve theorieën kan worden beslecht,⁵⁷ waardoor dus ruimte is voor meningsverschillen in redelijkheid; en daarmee voor nadere besluitvorming via een niet-argumentatieve, democratische, procedure.⁵⁸

53 Vgl. in dit verband § 6.4.4 waarin beide als dimensies in het denken over legitimiteit zijn onderscheiden.

54 Lensing 2007, p. 5.

55 Zie hierover eerder § 9.2. Retributivistische kritiek ligt waarschijnlijk het meest voor de hand, de gedachte is dan dat opvattingen van leken kunnen leiden tot disproportionele straftoemeting. Op een meer utilitaristische leest geschoeide kritiek is onder meer geuit door Knigge (2006, p. 236). Hij stelde onder meer dat voor sommige delicten, waaronder belastingontduiking of snelheidsovertredingen in het verkeer, straffen soms zouden moeten worden verhoogd als burgers op burgerfora zouden aangeven ze niet of amper strafwaardig te vinden (dus tegenovergesteld aan de uitkomsten veranderingen zouden moeten worden doorgevoerd). Dit om de burgers ‘de ernst van het vergrijp in te slijpen’.

56 Vgl. bijvoorbeeld welke betekenis in Duker 2003 – toen van burgerraadplegingen nog geen sprake was – wordt toegekend aan het ‘democratiebeginsel’. Ook vanuit de gedachte dat straftoemeting bij uitstek een onderwerp is waar zich ‘meningsverschillen in redelijkheid’ kunnen en zullen voordoen, ligt een nadere democratische normering voor de hand (zie ook hieronder in de hoofdttekst).

57 Zie § 4.7.1.

58 Vgl. § 6.4.1.

Voor wat betreft de substantiële toets kunnen de critici van de burgeraadplegingen gerust zijn.⁵⁹ De invloed van burgers op het strafvorderings- en toemetingsbeleid is dermate klein,⁶⁰ dat van een overschrijding van normatieve grenzen geen sprake kan zijn. De burgerraadplegingen van het OM hebben in de praktijk weinig invloed op de strafvorderingsrichtlijnen en leiden er in elk geval niet toe dat deze zo ver worden opgerekt dat grenzen van proportionaliteit in zicht komen. Sterker nog, uit de interviews bleek dat deze grenzen in de praktijk (weliswaar impliciet) een argument opleveren om de rol van burgerraadplegingen beperkt te laten zijn. Zo speelt, zonder dat in de praktijk van de LCS-overleggen over retributivistische straftheorieën gediscussieerd wordt, een retributivistische manier van denken wel een rol bij het bewaken van de innerlijke consistentie tussen richtlijnen.⁶¹ In het geval van 'VPT-criminaliteit' werden burgerraadplegingen zelfs ingezet om een bestaande situatie in de richtlijnen, die als disproportioneel werd ervaren, te corrigeren.⁶²

Ook voorheen bestaande utilitaristische invloeden op het straftoemingsbeleid worden door de burgerraadplegingen niet ondergraven. In de praktijk worden verschillende onderwerpen door de LCS ongeschikt bevonden voor burgerraadplegingen. Het gaat dan om onderwerpen waarvan men binnen de LCS veronderstelt dat burgers hier geen duidelijk beeld bij hebben. Straftoemingsbeleid ten aanzien van deze onderwerpen wordt vrijwel exclusief bepaald door expert(team)s binnen het OM, die hun voorkeuren kenbaar maken aan de LCS.⁶³ Gelet hierop is er geen sprake van dat burgerraadplegingen ertoe leiden dat voor delicten waarvan burgers de ernst niet doorzien te lage straffen worden voorgeschreven.

In procedurele zin moeten de burgerraadplegingen, althans op de wijze waarop zij tijdens de onderzochte periode zijn uitgevoerd, echter als een verslechtering worden beschouwd. Dit komt omdat de burgeraadplegingen in de praktijk niet werkelijk een vorm van democratische beïnvloeding behelzen. Er worden tijdens deze raadplegingen immers geen

59 Zie § 9.2 voor een korte bespreking van deze kritiek, die toen – het OM was immers nog niet met de burgerraadplegingen begonnen – nog een hypothetisch karakter had.

60 Zie i.h.b. § 9.5.6 (over systematische invloed, waarvan geen sprake is), § 9.5.7 (over de incidentele invloed, die zeer gering is) en § 9.6.3 (over de interviews, waarin dit beeld in grote lijnen door betrokken OM-medewerkers wordt bevestigd).

61 Zie § 9.6.3. Tussen sommige richtlijnen bestaat een zekere samenhang in de delicten die zij bestrijken. Zo bestaan er afzonderlijke strafvorderingsrichtlijnen voor mishandeling (*Stcrt.* 2019, 14883), poging zware mishandeling (*Stcrt.* 2019, 14886), zware mishandeling (*Stcrt.* 2019, 14887) en openlijke geweldpleging (*Stcrt.* 2019, 14876). Bij burgeraadplegingen staat in de regel maar één strafvorderingsrichtlijn op de agenda. Het bewaken van de consistentie met de inhoudelijk samenhangende richtlijnen wordt door OM-medewerkers genoemd als één van de argumenten die op voorhand al uitsluiten al te grote wijzigingen in de besproken richtlijn door te voeren. Vgl. bijvoorbeeld Von Hirsch 1992.

62 Zie hierover § 9.5.7. De opzet slaagde niet: de 'verdriedubbelaar' bleef in stand.

63 Zie § 9.6.3.

besluiten genomen, terwijl evenmin sprake is van een andere manier van raadplegen die vervolgens systematische verwerking in het strafvorderingsbeleid mogelijk maakt.⁶⁴ Van een toegenomen democratische legitimiteit van de richtlijnen is hierdoor geen sprake. Al met al is men met deze vorm van burgerraadplegingen verder van huis geraakt dan men zonder dit alles nog was. Een constellatie die wel de suggestie wekt van democratische beïnvloeding, maar die suggestie *by design* niet kan waarmaken, moet immers lager gewaardeerd worden dan een situatie waarin zo'n werkelijkheid-vertroebelend mechanisme nog niet bestond.

De enigszins verrassende conclusie van het toetsen aan de eerste stap van het beoordelingskader is dus als volgt. Ten aanzien van de kwestie waar men vooraf het meest bezorgd over was – overschrijding van substantiële normatieve grenzen – is deze vrees ongegrond gebleken. Daarentegen is op het vlak waar verbetering van de huidige situatie wel denkbaar en zelfs binnen handbereik was – versterking van procedurele legitimiteit door een adequaat democratisch instrument – juist een achteruitgang bewerkstelligd.

10.3.2 De beoogde consequenties

Het beoordelen van de (verwezenlijking van) de beoogde consequenties van burgerraadplegingen wordt bemoeilijkt doordat uit het onderzoek is gebleken dat er geen eenduidig doel achter deze raadplegingen schuilgaat.⁶⁵ Wel kan op basis van dit onderzoek worden vastgesteld dat het voornemen burgerraadplegingen te organiseren binnen het OM in vruchtbare aarde viel omdat binnen die organisatie de nodige zorgen bestonden over de relatie tussen het OM en het grote publiek. Op basis hiervan – en op basis van het feit dat op de burgerraadplegingen gestreefd werd naar een 'representatieve' afspiegeling van de samenleving – kan worden vastgesteld dat burgerraadplegingen in de eerste plaats gericht waren op de samenleving in den brede.

Tegen die achtergrond kan voorop worden gesteld dat burgerraadplegingen voortkomen uit een terechte zorg. De publieke opinie is inderdaad in ruime meerderheid van mening dat de straffen die worden opgelegd in algemene zin te licht zijn,⁶⁶ daarnaast lijkt het publiek het te zien zitten om hier en daar in de strafrechtspleging een adviserende rol te spelen.⁶⁷ Tegelijkertijd geldt dat uit al het onderzoek is gebleken dat burgers het nooit

64 Zie uitgebreider § 9.5.6 (waar wordt beargumenteerd waarom van gesystematiseerde invloed geen sprake kan zijn) en § 9.5.7 (waar wordt geconcludeerd dat niet-systematische invloed op zijn best zeer beperkt is geweest).

65 Dit viel op basis van de bestaande literatuur al niet te reconstrueren (zie § 9.2) en uit de interviews bleek dat hierover binnen het OM ook geen consensus bestaat (zie § 9.6.1).

66 Onderzoek waaruit dit blijkt is onder meer besproken in § 4.4.2 en § 4.5.1. De conclusie die uit dit onderzoek kan worden getrokken, is beargumenteerd in § 4.9.2.

67 Zie § 4.5.3.

eens zullen worden over wat wel passende straffen zijn.⁶⁸ Het verhogen (of verlagen) van gemiddelde strafhoogtes zal naar verwachting weinig aan deze statistiek veranderen,⁶⁹ in die zin moet dan ook niet van burgerraadplegingen worden verwacht dat zij die onvrede zullen wegnemen. In theorie is wel denkbaar dat het publiek *het feit dat* burgers worden geconsulteerd bij het opstellen van straftoemingsbeleid zou waarderen. Die waardering is dan niet de consequentie van andere uitkomsten, maar van een andere procedure. Zeker is dat niet – ter zake bestaat geen empirisch onderzoek.

Gelet op de wijze waarop het OM de burgerraadplegingen nu heeft vormgegeven en de wijze waarop hier ruchtbaarheid aan wordt gegeven, is het voorgaande echter een hoofdzakelijk theoretische discussie. Doordat er simpelweg weinig met de uitkomsten van de raadplegingen wordt gedaan, is het niet denkbaar dat dit leidt tot meer tevredenheid onder het publiek. Gelet op het gegeven dat maar zeer beperkt ruchtbaarheid aan de burgerraadplegingen wordt gegeven, is het zeer onwaarschijnlijk dat het publiek het bestaan van deze raadplegingen positief waardeert. Daarvoor is immers eerst nodig dat bij het publiek algemeen bekend is dat dit soort raadplegingen bestaan en dat lijkt niet heel waarschijnlijk.⁷⁰

Een eerste conclusie is dus dat moeilijk bepaald kan worden welke empirische voordelen het OM met het organiseren van burgerfora hoopte te behalen. Gelet op de zorgen die binnen het OM bestonden over de relatie met het grote publiek, ligt het voor de hand te verwachten dat men met name deze relatie wilde verbeteren. Dat hier ook echt iets veranderd is, is echter zeer onwaarschijnlijk. Deze conclusies laten natuurlijk onverlet dat het mogelijk is dat binnen andere gremia, gedacht kan worden aan de strafrechtspraak of het OM zelf, wel iets bereikt is. Mogelijk is hier meer aanzien voor de richtlijnen gekweekt doordat er kan worden bij verteld dat hier burgerraadplegingen aan zijn vooraf gegaan.⁷¹

68 Zie § 4.7.1.

69 Vgl. Noyon 2021.

70 Hoewel geen onderzoek bestaat naar de bekendheid van het publiek met deze burgerraadplegingen, lijkt het onwaarschijnlijk dat zij veel bekendheid genieten. In de media is er – op enkele wervingsteksten na – vrijwel niets over te vinden (vgl. § 9.2).

71 Heel waarschijnlijk lijkt dit niet, al is hier in het kader van deze studie geen onderzoek naar gedaan. Wel viel onder meer tijdens vergaderingen van de LCS op dat men veelvuldig de hoop uitsprak dat het LOVS met de wijzigingen in de richtlijnen mee zou willen gaan (zie § 9.5.8) en werd ook geprobeerd met het LOVS in gesprek te gaan. Voor de eerste richtlijn waarin het OM expliciet burgerraadplegingen aanvoert als een van de redenen om de richtlijnen voor straftoemeting te verhogen (*Richtlijn voor strafvoordering verkrachting* uit 2013, zie § 9.5.7), geldt evenwel dat de corresponderende LOVS-oriëntatiepunten nog altijd (dat wil zeggen: in de versie die laatstelijk is bijgewerkt in oktober 2020) uitgaan van de oude norm voor het 'basisdelict' (2 jaar) en de wijziging dus (nog) niet hebben overgenomen. Van een enorm gezag lijkt voor wat deze richtlijn betreft dus geen sprake.

10.3.3 Onbedoelde (neven)effecten

Door de zeer beperkte materiële invloed van burgerraadplegingen op het straftoemetingsbeleid van het OM, zijn geen wezenlijke onbedoelde neveneffecten – in de zin van repercussies bij andere (deel)publieken – te verwachten. De in hoofdstuk 7 uitgesproken gedachte, dat het te zeer privilegiëren van de wensen van het grote publiek kan leiden tot een situatie waarin minder maatwerk mogelijk is en daardoor de belangen van direct betrokkenen worden geschaad, doet zich in elk geval niet voor.

Daarentegen is het wel zo dat de wijze waarop aan burgerraadplegingen gevolg wordt gegeven, het risico van desillusies bij het grote publiek in zich bergt. Respondenten die een enquête invullen op internet of burgers die besluiten deel te nemen aan een burgerforum, zouden zomaar hogere verwachtingen kunnen hebben dan waar in de praktijk sprake van is. Heel groot lijkt dit risico echter niet. Hoewel, zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, deelnemers aan burgerfora soms een ‘terugkoppelingsbrief’ hebben ontvangen waarin de invloed van die fora iets te dik lijkt te zijn aangezet,⁷² en ook in de wervingsteksten voor deelname aan de fora soms een wat overtrokken suggestie wordt gewekt,⁷³ lijkt op de burgerfora zelf wel steeds te zijn verteld dat geen ‘garanties’ over de mate van invloed konden worden gegeven.⁷⁴ De kans dat hier grote desillusies uit voorkomen lijkt dus klein.

10.3.4 Het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen

De vraag in hoeverre burgerraadplegingen primair bedoeld zijn om vertrouwen te bevorderen dan wel wantrouwen te faciliteren, lijkt op het eerste gezicht wellicht lastig te beantwoorden. Voor zover het bij deze raadplegingen om zuiver raadplegen gaat – dus om het ‘halen’ van informatie bij burgers – lijkt van het faciliteren van wantrouwen in het geheel geen, en van het bevorderen van vertrouwen slechts minimaal sprake.⁷⁵ Voor deze stap in het beoordelingskader is een andere functie van burgerraadplegingen dan ook het meest relevant. Burgerfora – voor enquêtes geldt dit vanzelfsprekend niet – zijn immers ook gebruikt als platform om burgers te informeren.

72 Zie § 9.5.7.

73 Zie § 9.5.6.

74 Zie § 9.5.6. Of dat op ieder burgerforum is gebeurd valt niet te reconstrueren. Wel valt op dat het in de notulen een aantal keer voorkwam, het in interviews werd genoemd en ook gebeurde op het bijgewoonde burgerforum in Maastricht.

75 Voor het faciliteren van wantrouwen is immers nodig dat burgers zelf hun ogen de kost kunnen geven en dat kan bij dergelijk eenrichtingsverkeer nu net niet. Van het bevorderen van vertrouwen is ook niet direct sprake, hooguit zou beredeneerd kunnen worden dat het wekken van de suggestie van invloed gericht is op het teweegbrengen van een vertrouwenwekkende (want responsieve) indruk.

Burgerfora – en eventueel: de nieuw georganiseerde ‘schoolprojecten’⁷⁶ – bieden natuurlijk geen gelegenheid voor burgers om daadwerkelijk zelf, met eigen ogen, te zien hoe het er in de strafrechtspleging aan toegaat. Wel is dit een moment waarop het OM uitlegt hoe de richtlijnsystematiek werkt, waar uitgebreid gelegenheid is om daarop door te vragen en waar nog veel meer vragen van burgers kunnen worden beantwoord die hen helpen om de strafrechtspleging beter te begrijpen. Zo worden zij ook toegerust om zich in het vervolg gericht te informeren. Zo bezien faciliteren burgerfora het gezonde wantrouwen: nieuwsgierigheid wordt geactiveerd en eventuele scepsis beantwoord. Natuurlijk vindt op burgerfora ook meer op (gemakzuchtig) vertrouwen gerichte activiteit plaats. Het OM steekt er veel werk in door zowel de hoofdofficier als meerdere officieren ten tonele te voeren en placht – in de woorden van een geïnterviewde officier – het ‘beste beentje voor te zetten’⁷⁷. Zo bezien lijkt er in burgerfora ook een zekere promotielogica gescholen te hebben en waren zij niet, althans niet uitsluitend, gericht op het bevorderen van een adequaat beeld bij aanwezige burgers.⁷⁸ Niettemin valt de interactie op burgerfora, juist door het bieden van een platform voor burgerschapszin, over het algemeen positief te waarderen.

Wel kan de vraag gesteld worden of dit de meest efficiënte manier is om dit doel te bereiken. De belangstelling was gering – om die reden is het OM er ook weer mee gestopt – en in de herinnering van de betrokken OM-medewerkers kwamen er vooral mensen op de burgerfora af die toch al een positief beeld hadden van het OM. De vraag is bovendien of het voor dit doel – dus voor het bieden van een platform waarop burgers het OM kunnen bevragen – logisch is dit vanwege de LCS en in het kader van een specifieke strafvorderingsrichtlijn te organiseren. Hiervoor lijken open dagen minstens zo geschikt. Al met al is de conclusie dus dat op deze plek de aanbeveling van het Verwey Jonker-instituut kan worden herhaald: het ligt voor de hand om een keuze te maken tussen twee mogelijke doelen van de burgerfora. Het doel om informatie te halen (het zuivere raadplegen) vergt een andere opzet dan het doel informatie te brengen (voor te lichten).⁷⁹

76 Het OM is tijdens de looptijd van het onderzoek begonnen met het in samenwerking met *ProDemos* organiseren van schoolprojecten, als alternatief voor de burgerfora (zie § 9.3.2). Daarvan is er in het kader van dit onderzoek één bijgewoond. Op basis hiervan kunnen geen generaliserende uitspraken worden gedaan. Aan het eind van het onderzoek gaf het OM wel aan in de toekomst deze schoolprojecten te willen voortzetten (§ 9.7).

77 Zie § 9.6.4.

78 Omdat voor dit onderzoek geen burgerfora systematisch zijn geobserveerd (één burgerfora (§ 9.3.1) en één schoolproject (§ 9.3.2) is bijgewoond), kunnen hierover geen generaliserende conclusies worden getrokken. Wel bleek uit de interviews (§ 9.6.4) dat OM-medewerkers zelf aangeven dat burgerfora ook voor ‘pr’- en ‘promotie’-doeleinden gebruikt werden. Zo kregen op enkele fora deelnemers een *goodiebag* en werden burgers op andere manieren in de watten gelegd.

79 Zie over de aanbeveling van het Verwey Jonker-instituut (uit 2008, dus voordat het OM met de burgerfora begon), in § 9.5.1.

Voor dat tweede is een opzet die niet is gerelateerd aan de complexe praktijk van strafvorderingsrichtlijnen waarschijnlijk meer geschikt.

10.3.5 Dynamische effecten

De laatste stap in het beoordelingskader vergt dat in beeld wordt gebracht welke toekomstige ontwikkelingen in redelijkheid verwacht kunnen worden. Het uitgangspunt is hier bovendien dat de interactie tussen OM en de publieke opinie gericht moet zijn op het bevorderen van een dialoog tussen goede verstaanders, mede gericht op het tegengaan van emotionele escalatie. Voor wat dit laatste betreft lijken burgerfora en schoolprojecten in beginsel een bruikbaar platform, om redenen die in de vorige subparagraaf zijn besproken. In de praktijk was hiervoor op burgerfora bovendien veel tijd en capaciteit vrijgemaakt: veel officieren stonden klaar om burgers op al hun vragen antwoord te geven.⁸⁰ Tegelijkertijd heeft de praktijk ook uitgewezen dat op deze fora juist de kiem voor nieuwe misverstanden kan worden gelegd, doordat soms meer invloed wordt gesuggereerd dan uiteindelijk wordt waargemaakt.⁸¹

Wellicht belangrijker is een andere dynamiek die van burgerraadplegingen het gevolg kan zijn. In de praktijk blijken deze raadplegingen door het OM op tal van manieren instrumentalistisch te worden ingezet. De LCS lijkt soms in enkele krachtmetingen verwickeld met de strafrechtspraak – bij monde van de LOVS – of de minister, waarbij de vraag die op de achtergrond speelt is wie eigenlijk het laatste woord heeft bij het normeren van de straftoemeting.⁸² Het OM verwijst tijdens dit armpje drukken soms naar burgerraadplegingen om zichzelf als een relevantere speler in dit krachtenveld te positioneren: het OM schermt dan met directe democratische invloed, iets waar de rechtspraak en zelfs de minister niet op kunnen bogen. Op deze manier wordt iets dat in wezen geen democratisch proces is wel als zodanig ingezet: zo worden de burgerraadplegingen wel een middel, maar democratie niet het doel. Het is denkbaar dat op deze manier burgerraadplegingen reële effecten sorteren – bijvoorbeeld omdat de rechtspraak of politieke actoren zich voegen naar wat het OM onder verwijzingen naar deze raadplegingen voorstelt – terwijl hierbij in wezen wordt uitgegaan van een onjuiste voorstelling van zaken.

80 Zie daarover § 9.6.4. De capaciteitsinvestering is bij de schoolprojecten veel minder. Het educatieve element is hier in handen gelegd van een aan *ProDemos* verbonden gastdocent.

81 Zie daarvoor hiervoor in § 10.3.3.

82 Gedacht kan in het bijzonder worden aan de discrepantie tussen de LCS-richtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten voor het basisdelict verkrachting (zie hiervoor in § 10.3.4) en aan de discrepantie tussen wat de minister wil en wat het OM wil en doet in geval van geweld tegen 'hulpverleners' (oftewel: 'VPT-criminaliteit'). Zie § 9.5.7.

10.3.6 Tussenconclusie

Een en ander leidt tot de volgende slotsom. De wijze waarop de burgerraadplegingen nu worden georganiseerd moet vanuit een normatief perspectief negatief worden geëvalueerd. Niet vanwege de door sommigen verwachte overschrijding van retributivistische of utilitaristische grenzen, maar vanwege het feit dat de wijze waarop de raadplegingen zijn vormgegeven niet als een procedurele vooruitgang kan worden beschouwd. In termen van democratisch gehalte, is men met deze vorm van burgerraadplegingen verder van huis geraakt dan men zonder dit alles was. De tweede en derde stap – die gericht zijn op de beoogde en onbedoelde effecten – leggen geen gewicht in de schaal: van deze manier van raadpleging kunnen geen positieve of negatieve empirische effecten verwacht worden. Het toetsen aan de balans tussen het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen (de vierde stap in het beoordelingskader) leidt tot een gematigd positief oordeel, althans voor wat betreft de burgerfora en schoolprojecten en voor zover zij voorzien in een moment waarop deelnemende burgers vragen kunnen stellen aan OM-medewerkers en zo wijzer worden over de strafrechtspleging. De laatste stap (te verwachten dynamische effecten) leidt dan weer tot een gematigd negatief oordeel: burgerraadplegingen kunnen gemakkelijk tot desillusies leiden en bovendien blijken zij in de praktijk een eigen leven te gaan leiden, op een manier waarbij voor instrumentele doeleinden wel lippendienst wordt bewezen aan een democratisch ideaal, terwijl in wezen geen sprake is van een waarlijk democratische praktijk.

Het geheel overziend zijn de belangrijkste voordelen gelegen in de informatiefunctie. Deze voordelen kunnen echter ook op een andere manier worden behaald, bijvoorbeeld via open dagen of voorlichting op scholen (vergelijkbaar met de nu reeds bestaande schoolprojecten, maar dan zonder consultatiefunctie). De belangrijkste nadelen zijn verbonden met de consultatiefunctie. De slotsom is dus dat met burgerraadplegingen – althans op deze manier vormgegeven – beter kan worden gestopt.⁸³ Dat wil niet zeggen dat er niet een manier denkbaar is waarop burgerbetrokkenheid bij de straftoemeting wel positief te waarderen zou zijn. Een op normatieve gronden verdedigbare procedure lijkt daarvoor een voorwaarde.

83 Voor de duidelijkheid: met burgerfora is het OM al gestopt. Hiervoor zijn echter schoolprojecten in de plaats getreden – en de vraag is of die niet aan dezelfde euvels leiden (zie § 9.7). Overige vormen van burgerraadpleging, in het bijzonder de internetenquêtes, gaan ook nog door.

10.4 REFLECTIE OP HET BEOORDELINGSKADER OP BASIS VAN DE GEVALSTUDIES

In het voorgaande zijn de twee gevalstudies waarvan de resultaten in hoofdstuk 8 en 9 zijn beschreven getoetst aan het in hoofdstuk 7 opgestelde beoordelingskader. In deze paragraaf wordt de omgekeerde weg bewandeld: onderzocht wordt in hoeverre het beoordelingskader iets kan leren van beide gevalstudies. In dit onderzoek is immers vooropgesteld dat het beoordelingskader – dat is opgesteld op grond van eerder empirisch onderzoek en theorievorming – zich in de praktijk zal moeten bewijzen en dat het beoordelingskader ook door toepassing in de praktijk verder ontwikkeld kan worden.⁸⁴ Met dat laatste wordt hieronder een begin gemaakt. Als vertrekpunt geldt daarbij dat op grond van het voorgaande geen aanleiding bestaat om het beoordelingskader als zodanig ter discussie te stellen: het uit vijf stappen bestaande model is goed toepasbaar gebleken. Wel kan binnen enkele stappen een nadere verfijning worden aangebracht. Dat gebeurt hieronder eerst. Daarna wordt de vraag onder ogen gekomen of er nog relevante informatie is die niet goed in dit kader valt onder te brengen.

De eerste stap van het beoordelingskader – de normatieve toets – heeft bij het beoordelen van de twee gevalstudies geen noemenswaardige problemen gegeven. Voorzien was dat niet in algemene zin te zeggen zou zijn welke normen voor het beoordelen van op de publieke opinie gericht handelen relevant zijn, maar dat dit van geval tot geval zou moeten worden bepaald. Bij de toepassing in dit hoofdstuk is daarvoor afwisselend een meer abstract en een meer positiefrechtelijk perspectief ingenomen.⁸⁵ Voor het doel dat werd beoogd, is dat voldoende gebleken.

Bij de tweede en derde stap kan wel een nadere nuancering worden aangebracht. De toetsing van de praktijk laat zien dat op dit punt in het beoordelingskader twee perspectieven door elkaar heenlopen. Enerzijds zijn er de beoogde consequenties (de tweede stap) en onbedoelde (neven) effecten (de derde stap) van het op de publieke opinie gerichte handelen, anderzijds is er het aan de theorie en empirie ontleende gezichtspunt, dat verschillende effecten kunnen optreden bij de verschillende ‘deelpublieken’ die de strafrechtspleging dient.⁸⁶ Hierbij moet in elk geval het deelpubliek dat zelf werkzaam is binnen de strafrechtspleging, het deelpubliek dat bestaat uit direct betrokkenen en het ‘grote’ publiek – de samenleving als geheel die van een afstand kennis neemt van strafrechtelijke procedures – worden onderscheiden.

In het initiële beoordelingskader (opgesteld in hoofdstuk 7) keerde het onderscheid tussen de verschillende deelpublieken alleen terug in de derde stap. Dat ligt enerzijds voor de hand: de literatuur gaf aanleiding om aan te nemen dat juist bij andere deelpublieken dan waarop bepaald

84 Zie § 1.3, bij de toelichting op de derde onderzoeksvraag.

85 Zie § 7.3

86 Vgl. met name § 6.4.3.

handelen is gericht, zich gemakkelijk onbedoelde neveneffecten kunnen voordoen. Vanuit die gedachte lag het voor de hand eerst te onderzoeken wat er terechtkomt van de beoogde doelen bij het beoogde deelpubliek, om vervolgens te onderzoeken in hoeverre zich bij andere deelpublieken onbedoelde neveneffecten voordoen. In de onderzochte praktijk bleek het op de publieke opinie gerichte handelen echter niet duidelijk te reduceren tot één of meer 'beoogde' doelen. Soms liepen meerdere doelen door elkaar en in sommige gevallen worden resultaten beoogd bij meer dan één deelpubliek. Zo bleken de burgerraadplegingen in de eerste plaats gericht op het grote publiek, maar daarnaast zeker ook op het deelpubliek dat bestaat uit actoren in de strafrechtspleging.⁸⁷

Gelet hierop ligt het voor de hand het perspectief van de drie deelpublieken niet alleen een plaats te geven binnen de derde stap, maar ook als hulpmiddel bij het in kaart brengen van de beoogde doelen bij de tweede stap.⁸⁸ Bij de derde stap houdt dit perspectief dan de functie die het al had: als hulpmiddel waarmee kan worden nagegaan of en waar zich mogelijk onbedoelde effecten voordoen. Al met al komt dit dus neer op een nadere verfijning van met name de tweede stap van het beoordelingskader.

De vierde stap, het toetsen aan een balans tussen het bevorderen van vertrouwen en het faciliteren van wantrouwen, bleek op beide gevalstudies gemakkelijk toepasbaar. Het in dit verband al eerder gehanteerde hulpmiddel van twee zuivere ideaaltypen lijkt bij het uitvoeren van deze toets ook goed te werken.⁸⁹ Het idee is dan dat binnen een bepaalde context van op de publieke opinie gericht handelen eerst wordt beredeneerd hoe het zuivere ideaaltype van respectievelijk het bevorderen van vertrouwen en hoe het zuivere ideaaltype van het faciliteren van wantrouwen eruit zou zien. Vervolgens kan in de praktijk onderzocht worden welke elementen van deze ideaaltypen zijn te herkennen. De werkelijkheid zal in de regel een mengvorm van beide ideaaltypen inhouden, maar juist door eerst de uitersten te schetsen, wordt gemakkelijk inzichtelijk naar welke kant de werkelijkheid overhelt.

Op de vijfde stap is dan weer een nuancering mogelijk. In hoofdstuk 7 is deze stap in de eerste plaats omschreven als een stap waarin een temporeel perspectief centraal staat: de vraag is immers welke toekomstige ontwikkelingen in redelijkheid verwacht kunnen worden. Tegelijkertijd speelde impliciet al mee dat bij deze toekomstige ontwikkelingen betrokken zou kunnen worden hoe andere actoren in de strafrechtspleging hierop zullen

87 Het gaat hier om medewerkers van het OM zelf (waarbij gehoopt werd dat zij zich in hun werk meer rekenschap van de richtlijnen zouden geven) en om strafrechters (waarbij gehoopt werd dat zij vaker de richtlijnen – in plaats van bijvoorbeeld de eigen oriëntatiepunten – zouden volgen). Bij beide 'deelpublieken' was het doel dus om de richtlijnen meer aanzien te geven. Zie § 9.6.1.

88 Strikt genomen is daarmee hiervoor, in § 10.3.2 al een begin gemaakt.

89 Zie over dit ideaaltypische onderscheid § 3.5.3.

reageren.⁹⁰ Zowel bij de eerste gevalstudie als bij de tweede is echter gebleken dat juist dit tweede – mede door de complexe verhouding van het OM tot andere strafrechtelijke actoren – bij deze vijfde stap een belangrijke rol speelt. Toekomstige ontwikkelingen kunnen vaak moeilijk los gezien worden van het gehele speelveld, waarin ook rechtspraak, politiek en advocatuur zich tot het publiek proberen te verhouden.

Om die reden ligt het voor de hand de interactie met toekomstig handelen van andere actoren in het beoordelingskader te expliciteren. Dit kan gebeuren door bij het onderzoeken van dynamische effecten twee perspectieven in te nemen: het perspectief van de actor die zelf handelt (de vraag is dan: welke toekomstige ontwikkelingen kunnen in redelijkheid verwacht worden tussen deze actor en de publieke opinie?) en het perspectief van andere actoren (de vraag is hier: op welke wijze zullen andere strafrechtelijke actoren redelijkerwijs op de nieuwe situatie reageren?). Door deze nadere substantiëring van de vijfde stap ontstaat waarschijnlijk een vollediger beeld van de te verwachten dynamiek.

Voor de goede orde moet verder nog worden vermeld dat het hierbij niet alleen om empirische (consequentialistische) effecten gaat. Wanneer redelijkerwijs te verwachten toekomstige ontwikkelingen bijvoorbeeld bestaan uit het delen van meer informatie met de media (zoals het geval is bij de eerste gevalstudie) of uit een straftoemingsdialoog die uitgaat van een onjuiste voorstelling van zaken (de tweede gevalstudie) is natuurlijk ook sprake van in normatieve zin – negatief – te waarderen toekomstige ontwikkelingen.

Een laatste vraag die na het toepassen van het beoordelingskader op de gevalstudies nog resteerde, was of de gevalstudies nog aanleiding geven om het beoordelingskader als zodanig uit te breiden (bijvoorbeeld door invoering van een zesde stap). Een eerste onderwerp dat hiervoor is overwogen, zou een economisch gezichtspunt kunnen worden genoemd. Dit gezichtspunt drong zich vooral op bij de tweede gevalstudie. Uit de documentanalyse bleek namelijk dat niet alleen veel opdrachtonderzoek is uitgevoerd (zo waren er de pilotstudies van het Verwey Jonker-instituut en de onderzoeken in opdracht naar het maatschappelijk middenveld) waar uiteindelijk maar weinig mee is gedaan, maar bleek ook dat dit onderzoek veel geld heeft gekost.⁹¹ De vele avonden waarop (hoofd)officiëren aanwezig waren op burgerfora moet bovendien een aanzienlijke personele inzet hebben betekend. Zeker gelet op de geringe meerwaarde van dit alles, drong zich de vraag op of dit het waard was. En in het verlengde daarvan, of dit economische gezichtspunt niet een plek verdiende in het beoordelingskader.

90 Zie bijvoorbeeld het in § 7.7 genoemde voorbeeld van het ‘taakstrafverbod’. Deze interventie kan als een voorbeeld van op de publieke opinie gericht handelen worden beschouwd. Hierbij had echter rekening moeten worden gehouden met de praktijk dat strafrechters deze – op deze manier geredigeerde – bepaling zouden ‘omzeilen’.

91 Tussen de bestudeerde documenten bevonden zich ook offertes en facturen, zie § 9.5.1.

De vraag was dus of het nodig is om hier een afzonderlijke wegingsfactor voor te introduceren (bij wijze van zesde stap), of dat dit elders in het beoordelingskader kon worden verdisconteerd. Tegen een afzonderlijke wegingsfactor pleit dat deze zich moeilijk laat vormgeven, mede omdat de kosten van bepaald op de publieke opinie gericht handelen ook afhangen van (de kosten van) het alternatief. Dit alternatief kan soms eenvoudigweg bestaan uit het stopzetten van het op de publieke opinie gerichte handelen – zoals het geval is met de burgerraadplegingen – maar soms is stopzetten niet mogelijk en zal er iets voor het beoordeelde handelen in de plaats moeten treden. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de voorlichtingspraktijk.⁹² Gelet op deze stand van zaken is ervoor gekozen om de kosten niet als een afzonderlijke stap te introduceren. Beter passend is het om de kosten een plek te geven bij de uiteindelijke weging, alwaar op grond van de uitkomsten van alle vijf stappen de balans wordt opgemaakt. Van op de publieke opinie gericht handelen dat relatief veel kost, mag dan meer worden verwacht dan van handelen dat weinig kost of waarvoor geen goedkoper alternatief bestaat.

Al met al leidt het voorgaande dus niet tot een aanpassing van het beoordelingskader als zodanig, maar wel tot een nadere substantiëring van, met name, stap twee en vijf, alsmede van de wijze waarop de uiteindelijke weging moet plaatsvinden (door het hierbij betrekken van een economisch perspectief). Hiermee heeft het beoordelingskader een nieuwe vorm gekregen. Dit wil niet zeggen dat het beoordelingskader nu als voltooid moet worden beschouwd. Toekomstig onderzoek kan mogelijk tot verdere verfijning, nuancering of herziening aanleiding geven. Hiervoor zal tenminste ook onderzoek bij andere actoren dan het OM moeten worden verricht.

10.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is het beoordelingskader toegepast op de twee gevalstudies. Dit heeft geleid tot enkele nadere nuanceringen van dit beoordelingskader, die in de vorige paragraaf zijn besproken. Met deze nuanceringen heeft dit beoordelingskader zijn voor dit onderzoek definitieve vorm gekregen. Daarmee is de derde onderzoeksvraag beantwoord. Het afgeronde, op basis van dit hoofdstuk herijkte beoordelingskader wordt in de conclusie nog samengevat.⁹³

Daarnaast zijn in dit hoofdstuk beide gevalstudies getoetst aan dit beoordelingskader. Hiermee is de vierde onderzoeksvraag beantwoord.

92 Het helemaal stopzetten hiervan, of het OM weer 'op slot' gooien is immers, gelet op alle voorlichtingsactiviteiten van politie en rechtspraak, niet mogelijk (zie § 10.2.5).

93 Zie § 11.2.3.

De conclusie is, kort gezegd, dat de voorlichtingspraktijk de toets van dit beoordelingskader op hoofdlijnen doorstaat. Hierbij kunnen wel enkele kanttekeningen geplaatst worden, bepaalde onderdelen van deze praktijk kunnen worden gemist en andere verdienen een betere doordenking.⁹⁴ De dialoog over de straftoemeting kan daarentegen – althans vormgegeven op de wijze waarop zij tijdens de onderzochte periode plaatsvond – minder makkelijk een succes worden genoemd. Zeker de consultatiefunctie – toch (impliciet) het hoofddoel van deze raadplegingen – komt niet goed uit de verf.⁹⁵

94 Zie voor een conclusie § 10.2.6.

95 Zie voor een conclusie § 10.3.6.

