



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).

11.1 INLEIDING

In het wetenschappelijk en maatschappelijk debat wordt geregeld verondersteld dat de relatie tussen de publieke opinie en de strafrechtspleging overmatig gespannen is. In dit verband wordt onder meer gewezen op een publiek discours dat door emoties bevangen zou zijn, op een klimaat waarin de strafrechtspleging zich geregeld geconfronteerd zou zien met verwijten van onderpresteren en op een strafrechtspolitik die zich – volgens velen – te veel zou oriënteren op incidenten in plaats van op het grotere geheel. Het waren deze veronderstellingen die de eerste aanleiding vormden voor dit onderzoek. Het gegeven dat verschillende actoren in de strafrechtspleging zoekende lijken naar nieuwe, bij deze tijd passende manieren om zich tot het publiek te verhouden, vormde een tweede aanleiding. Een laatste aanleiding was de observatie dat de wetenschappelijke literatuur niet goed in staat leek om de hierbij opkomende vragen te beantwoorden. Enerzijds worden ook in de wetenschappelijke literatuur geregeld voorstellen gedaan voor een meer op het publiek georiënteerd straf(proces)recht, anderzijds wordt in de wetenschappelijke literatuur heel verschillend gedacht over hoe de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie luidt, welke specifieke aanpassingen in het straf(proces)recht de relatie met het publiek zouden kunnen verbeteren en wat in dat verband precies als ‘beter’ zou moeten gelden.

Gelet op deze stand van zaken was dit onderzoek als volgt opgebouwd. Omdat veel van de uiteenlopende opvattingen in de literatuur terug te voeren zijn op een gebrek aan overeenstemming over de meest elementaire vraag, namelijk wat we nu precies onder de term ‘publieke opinie’ verstaan, is dit onderzoek begonnen met het definiëren van dit concept. Daarna is, aan de hand van een bespreking van bestaand empirisch onderzoek, inhoudelijk bepaald hoe de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie luidt. Vervolgens is deze empirische informatie geconfronteerd met theoretische en empirische gezichtspunten met betrekking tot de ‘legitimiteit’ van de strafrechtspleging. Aan de hand hiervan is een beoordelingskader opgebouwd waarmee de wenselijkheid van op de publieke opinie gericht handelen van strafrechtelijk relevante actoren beoordeeld kan worden. Tot slot is voor één specifieke actor, het Openbaar Ministerie, met behulp van eigen empirisch onderzoek onderzocht en beoordeeld hoe deze zich tot de publieke opinie verhoudt.

Deze conclusie kent de volgende opzet. In de eerstvolgende paragraaf worden de antwoorden op de onderzoeksvragen in samenhang besproken (§ 11.2). In de daaropvolgende paragraaf worden de bevindingen van dit onderzoek in een breder verband geplaatst. Hier worden ook enkele meer algemene opmerkingen gemaakt over de volgens velen gespannen relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht en het stelsel van strafrechtspleging. Dit deel van de conclusie kan gelezen worden als een reflectie op de probleemstelling, maar ook als een nadere duiding van de onderzoeksbevindingen (§ 11.3). Uit dit alles vloeien enkele aanbevelingen voort voor het OM, de strafrechtspleging, de politiek en de wetenschap (§ 11.4).

11.2 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

In deze paragraaf worden de antwoorden op de onderzoeksvragen in samengevatte vorm beantwoord. Daartoe worden bevindingen uit verschillende hoofdstukken geïntegreerd. Om die reden wordt hieronder niet strikt de chronologie van dit boek gevolgd.

11.2.1 De eerste onderzoeksvraag: publieke opinie als multidimensionaal concept

In de hedendaagse theoretische literatuur over publieke opinie is de consensus dat een universele conceptualisering van publieke opinie niet mogelijk is. Wat in een bepaalde studie of een bepaald onderzoeksdomein onder publieke opinie moet worden begrepen, kan dus het beste afhankelijk van de onderzochte thematiek worden bepaald.¹ Voor de thematiek van dit onderzoek – de relatie tussen publieke opinie en de strafrechtspleging – bestond bij aanvang van dit onderzoek nog niet een op maat gesneden conceptualisering van publieke opinie. Discussie over hoe de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie zou luiden was er daarentegen volop, maar deze discussie was ingegeven door een *methodologisch* – en niet conceptueel – dispuut.

Dit dispuut had bij aanvang van dit onderzoek niet geleid tot enige consensus. Verschillende opvattingen stonden tegenover elkaar. Sommige onderzoekers meenden dat de publieke opinie het best gemeten kon worden met enquêtes, anderen gaven de voorkeur aan meer deliberatieve methoden en in wat oudere literatuur viel nog de opvatting te lezen dat de publieke opinie het best zou kunnen worden onderzocht door discoursanalyses van bijvoorbeeld de massamedia.² Deze verschillende methoden hadden tot verschillende bevindingen geleid en daarmee tot sterk wisselende ideeën

1 Zie § 3.2.

2 Zie voor een bespreking van de argumenten van voorstanders van respectievelijk enquêteonderzoek en meer deliberatieve methoden § 4.9.1. Zie voor een bespreking van de argumenten van voorstanders van media-onderzoek § 5.1.

over wat 'het publiek' van de strafrechtspleging zou vinden, naar aanleiding waarvan in de literatuur een debat was ontstaan over welke meetmethode de 'ware aard' van publieke opinie zou blootleggen.³ Zij die enquêtes of mediarepresentaties als graadmeter namen, waren hierover over het algemeen bezorgder, omdat zij in hun onderzoeksresultaten meer afkeuring van en een simplistisch beeld over het strafrecht en de strafrechtspleging aantroffen. Zij die deliberatieve methoden van onderzoek als meest geschikt zagen, waren daarentegen optimistischer. Zij concludeerden doorgaans dat de publieke opinie intrinsiek genuanceerd is en helemaal niet afwijzend staat tegenover hoe het er in de strafrechtspleging aan toegaat.⁴ De laatste stroming erkent meestal wel dat dit genuanceerde geluid de strafrechtspolitik en media maar beperkt bereikt, maar schrijft dit toe aan onwetendheid of opzet aan de zijde van politiek en media.⁵ Al met al vertoonde deze stand van zaken in de literatuur – die kan worden samengevat als een verschil van mening over de vraag of de publieke opinie ongenuanceerd *is*, of dat de publieke opinie ten diepste genuanceerd is maar door media en politiek verkeerd wordt *gelezen* – kenmerken van een patstelling. Deze patstelling is bij aanvang van dit onderzoek aangewezen als één van de oorzaken voor het feit dat in de wetenschappelijke literatuur nog geen gedeelde basis bestond vanaf waar de relatie tussen publieke opinie en het strafrecht en het stelsel van strafrechtspleging zou kunnen worden bestudeerd.⁶ Het uitgangspunt van dit onderzoek was dat aan zo'n gedeelde basis wel behoefte bestaat en dat voor het opbouwen hiervan eerst de hiervoor gesignaleerde leemte – het ontbreken van een op dit onderzoeksdomein toegesneden *conceptualisering* van publieke opinie – zou moeten worden opgevuld. De eerste onderzoeksvraag was erop gericht deze fundering te storten:

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

Voor het beantwoorden van deze vraag is eerst een probleemstelling opgesteld waar een passende conceptualisering op zou moeten aansluiten.⁷ Daarna is theorievorming over publieke opinie geanalyseerd, beginnende vanaf het moment dat de term werd gemunt – de Verlichting – tot aan het heden, waar vervolgens die elementen uit zijn gelicht die goed aansluiten op deze probleemstelling. Uit de analyse van de theoretische literatuur

3 Zie hierover § 1.2, § 1.4 en § 2.3.

4 Dit leiden zij bijvoorbeeld af uit onderzoek waarin voor respondenten een beslissingsbevoegde positie wordt nagebootst. In de Nederlandse literatuur geniet onderzoek van Wagenaar (2008), waarin burgers schaduwrechtbanken vormden bij echte rechtszaken, waarschijnlijk de meeste bekendheid. Veel vergelijkbaar onderzoek is inhoudelijk besproken in § 4.7.2 en § 4.7.3.

5 Zie § 4.9.1.

6 Zie § 2.2 en § 2.3, alwaar ook op andere misverstanden en bronnen van terminologische verwarring is ingegaan.

7 Zie hoofdstuk 2, i.h.b. voor de synthese van dit hoofdstuk in § 2.9.

bleek dat de notie van publieke opinie altijd onderdak heeft geboden aan twee betekenissen. Enerzijds is ze steeds beschouwd als de *optelsom* van alle individuele opinies. In de Verlichtingsliteratuur klinkt deze betekenis door wanneer de aan het gelijkheidsideaal ontleende gedachte voorop staat dat alle opinies even zwaar behoren te tellen. Anderzijds is publieke opinie altijd beschouwd als een maatschappelijke *kracht*. Aan de wortel van deze interpretatie ligt de Verlichtingsgedachte dat de overheid altijd door het publiek ter verantwoording moet kunnen worden geroepen; en dat – omgekeerd – ook van burgers verwacht mag worden dat zij hiervoor de nodige waakzaamheid betrachten.⁸

Gelet op de probleemstelling is besloten dat in een conceptualisering die is toegesneden op de thematiek van dit onderzoek voor beide betekenissen van publieke opinie plaats moet zijn.⁹ Deze zijn vervolgens aangeduid als de dimensie van *aantallen* (*N*) en de dimensie van *kracht* (*F*) van publieke opinie. Vervolgens is een derde dimensie aan dit model toegevoegd – die van *duurzaamheid* (*D*) –, waarmee relatief prille publieke opinies kunnen worden onderscheiden van de meer bestendige.¹⁰ Een en ander heeft geresulteerd in een driedimensionaal concept van publieke opinie, dat kan worden afgebeeld als een figuur bestaande uit acht octanten.¹¹ Deze conceptualisering bleek inderdaad nieuw licht te werpen op de hierboven beschreven patstelling en enkele andere misverstanden in de literatuur. Zo is op basis van een oppervlakkige kennismaking met deze conceptualisering al duidelijk dat bepaalde methoden, in het bijzonder die waarin een representatieve steekproef van de bevolking wordt bevraagd, geschikt kunnen zijn om de dimensie van aantallen te meten, maar minder geschikt zijn voor het meten van de dimensie van kracht. Omgekeerd zijn andere methoden, waaronder discoursanalyses van mediaberichtgeving, weer meer geschikt voor het meten van de dimensie van kracht. In zoverre moeten dus alle aanspraken op het met één methode kunnen meten van de ‘ware aard’ van publieke opinie worden verworpen: voor het meten van een complex construct als publieke opinie zullen altijd meerdere methoden moeten worden gecombineerd.

Op de achterliggende kwestie – in hoeverre de publieke opinie nu intrinsiek genuanceerd is en wel of niet afwijzend staat tegenover de strafrechtspiegeling – is hiermee echter nog geen antwoord gegeven. Daarvoor moest eerst nog bepaald worden welke methoden van onderzoek het meest geschikt zijn voor het meten van respectievelijk de dimensie van aantallen en die van kracht. Die vraag is bij het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag onder ogen gekomen.

8 Zie voor een bespreking van het voorgaande § 3.2.1.

9 Zie voor een uitgebreidere verantwoording § 3.2.3.

10 Ook aan deze vaststelling lag een analyse van theoretische literatuur ten grondslag. Zie uitgebreider in § 3.2.4.

11 Zie figuur 3.2, in § 3.2.4. In § 3.2.5 zijn nog factoren onderzocht die bepalen in welk octant een publieke opinie zich bevindt. Die blijven hier buiten beschouwing.

11.2.2 De tweede onderzoeksvraag: de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie

De tweede onderzoeksvraag was gericht op het inhoudelijk in kaart brengen van de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie. Ter beantwoording van deze vraag is een narratieve literatuurstudie uitgevoerd.¹² De resultaten hiervan zijn, gelet op de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag, uitgesplitst naar relevantie voor de dimensie van aantallen en die van kracht. Daarbij is steeds ook onderzocht in hoeverre iets te zeggen valt over de duurzaamheid van de gevonden publieke opinies. De onderzoeksvraag luidde:

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

Voor het in beeld brengen van de aantallendimensie zijn onderzoeken waarin opinies van respondenten worden opgeteld, geïnventariseerd en vervolgens geanalyseerd. Hierbinnen zijn verschillende methoden onderscheiden, waaronder de hiervoor al genoemde deliberatieve methoden en het niet-deliberatieve enquête-onderzoek.¹³ Ten aanzien van de deliberatieve methoden is geconcludeerd dat dit onderzoek niet werkelijk geschikt is om bloot te leggen hoe bestaande opinies in de samenleving zijn verspreid.¹⁴ Voor wat betreft het enquêteonderzoek is geconcludeerd dat dit in beginsel wel geschikt is om de aantallendimensie van de publieke opinie te meten, zij het dat dit om verschillende redenen met terughoudendheid moet worden geïnterpreteerd. Dit mede gelet op het feit dat respondenten vaak een antwoordoptie kiezen die hen plausibel voorkomt (terwijl dit niet een opinie reflecteert die zij daarvoor al hadden) en gelet op het feit dat bepaalde woorden (verlof, voorwaardelijke invrijheidstelling) sterke connotaties oproepen, die in overwegende mate beïnvloeden hoe respondenten in enquêtes antwoorden.¹⁵

Uiteindelijk zijn de volgende conclusies getrokken voor wat betreft de aantallendimensie van publieke opinie. Ten eerste accepteert een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking de gezagsrelatie ten opzichte

12 Zie voor de methodologische verantwoording § 4.2.

13 In hoofdstuk 4 zijn hiervoor 'vijf domeinen van onderzoek' onderscheiden. Deze ordening wordt in deze conclusie losgelaten: beperkt wordt hier tot de twee families van onderzoek die in de literatuur de meeste bekendheid genieten.

14 Wel zegt dit onderzoek iets over de elasticiteit van publieke opinie en laat het zien wat verwacht kan worden wanneer gekozen zou worden voor het institutionaliseren van deliberatieve burgerinvloed. Zie voor een nadere verantwoording § 4.9.1.

15 Zie voor een nadere verantwoording § 4.9.1. Daar zijn ook enkele vuistregels geformuleerd die behulpzaam kunnen zijn bij het interpreteren van enquêteonderzoek.

van de (straf)rechtspleging.¹⁶ Dit is een publieke opinie in de zin van een bestendige meerderheid.¹⁷ Het vertrouwen in de rechtspraak is dus niet iets fragiels, maar juist iets robuusts. De in media en politiek veelvuldig geuite gedachte dat het vertrouwen gemakkelijk kan worden verloren of herwonnen, is dus onjuist.¹⁸ Een tweede bevinding is dat een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking inderdaad ontevreden is met de punitiviteit van de strafrechtspleging.¹⁹ Dit laatste is echter niet meer dan een betrekkelijk aspecifieke grondhouding: een uitgekristalliseerd beeld van oorzaken of oplossingen voor deze vermeend achterblijvende punitiviteit herbergt de publieke opinie niet.²⁰ Van belang is bovendien dat deze grondhouding zich weinig lijkt aan te trekken van ontwikkelingen in de praktijk: het daadwerkelijk in punitieve zin aanscherpen van het systeem, iets wat in de afgelopen decennia in Nederland en in de ons omringende landen toch op tal van manieren is gedaan, heeft hier geen tot weinig invloed op.²¹ Problematisch is bovendien dat de opinies van mensen over wat *wel* passende straffen zouden zijn buitengewoon ver uiteen lopen.²² Een laatste, eveneens betrekkelijk aspecifieke grondhouding, bestaat uit ruime steun voor het strafdoel resocialisatie. De publieke opinie is – in abstracte bewoordingen – in meerderheid voorstander van het rehabiliteren van veroordeelden. Deze steun neemt echter snel af als concretere vragen worden gesteld, bijvoorbeeld naar de wenselijkheid van resocialisatie van veroordeelden voor gewelds- of zedenfeiten.²³

-
- 16 Deze conclusie volgt onder meer uit de diverse vertrouwensmonitoren; uit het hoge geloof dat respondenten zeggen te hebben in de neutraliteit van de Nederlandse rechters; uit het feit dat respondenten over het algemeen geen voorstander zijn van lekenrechtspraak of andere vormen van bindende invloed van leken op de rechtspraak; en uit het feit dat respondenten dat in enquêteonderzoek waarin open – in plaats van gesloten – vragen worden gesteld, niet spontaan noemen. Zie voor een uitgebreidere verantwoording § 4.9.2.
- 17 Vgl. voor deze typologie figuur 3.2, in § 3.2.4, alwaar acht typen publieke opinie zijn onderscheiden.
- 18 Zie § 3.5 voor enkele voorbeelden van de manier waarop met het ‘vertrouwen in de (straf)rechtspraak’ wordt geschermd in het maatschappelijk debat.
- 19 Dit blijkt onder meer uit een grote hoeveelheid onderzoek waarin respondenten stelselmatig aangeven te vinden dat over het algemeen te licht wordt gestraft en uit uiteenlopend ander onderzoek, waarin respondenten zich achter – steeds wisselende – punitieve stellingen scharen (zie § 4.4.2 en § 4.5.1). Daarnaast wordt de achterblijvende punitiviteit ook geregeld genoemd in enquêtes waarin open vragen zijn gesteld (zie § 4.8).
- 20 Afhankelijk van de formulering van een (vraag)stelling geeft een meerderheid van respondenten net zo makkelijk de rechter, het OM of de wetgever de schuld. Zie i.h.b. § 4.4.3 en § 4.5.4, alwaar dit onderzoek is besproken en onderling vergeleken. Gezien de tegenstrijdigheden in de bevindingen van deze onderzoeken is geconcludeerd dat zij geen opinies meten die echt bestaan, maar respondenten met wisselende vraagstellingen naar nieuwe opinies toe leiden (zie § 4.9.2).
- 21 Deze conclusie steunt enerzijds op longitudinale nationale metingen en anderzijds op een vergelijking met andere landen, alwaar vergelijkbare onderzoeksbevindingen zijn aangetroffen. Zie i.h.b. § 4.4.3.
- 22 Zie voor een inhoudelijke bespreking van het relevante onderzoek § 4.7.1.
- 23 Zeker binnen deze sfeer zijn er bovendien enkele termen – zoals ‘verlof’ of ‘voorwaardelijke invrijheidsstelling’ – die als besmet moeten worden beschouwd. Zodra in opinieonderzoek zo’n term valt, leidt dit tot afkeurende opinies.

Naast bovengenoemde meerderheden, zijn er natuurlijk ook nog relevante minderheden. In dit onderzoek is in de eerste plaats de minderheid uitgelicht die zegt de rechtspraak niet te vertrouwen. Deze groep is naar alle waarschijnlijkheid ook ontevreden met de punitiviteit van de strafrechtspleging.²⁴ Ze kenmerkt zich in elk geval door een hoog niveau van algemeen onbehagen en politiek cynisme.²⁵ Het lijkt onwaarschijnlijk dat de strafrechtspleging bij deze groep veel kan bereiken door bijvoorbeeld een meer publieksgerichte oriëntatie. Daarvoor is het onbehagen te zeer verweven met andere, structurele sociale factoren. Gelet hierop ligt het meer voor de hand in consequentialistische zin iets te verwachten bij een 'middengroep':²⁶ de groep die bestaat uit mensen die geen problemen hebben met de gezagsrelatie als zodanig, maar wel afwijzend staan tegenover de punitieve slagkracht van de strafrechtspleging.²⁷

Na het bepalen van de inhoud van de aantallendimensie van publieke opinie is het onderzoek naar de dimensie van kracht in beeld gebracht. Hiervoor is eerst bepaald dat deze dimensie van publieke opinie twee vormen kan aannemen: de kracht kan zowel bestaan uit dominantie binnen het maatschappelijk discours, bijvoorbeeld doordat de 'krachtige' opinie andere opinies verdrukt,²⁸ als uit het teweegbrengen van reacties van voor de strafrechtspleging relevante actoren.²⁹ Problematisch bleek echter dat ten aanzien van geen van beide verschijningsvormen van de dimensie van kracht een stevige onderzoekstraditie bestaat.³⁰ Er bestaat vooral kwalitatief onderzoek, typisch gepositioneerd in het begrippenkader van 'punitieve schandalen' of 'morele paniek', maar dit onderzoek is, anders dan het onderzoek naar de aantallendimensie, niet ingebed in structurele monitoren en daardoor moeilijker te aggregeren. Niettemin lijkt, wanneer met enige afstand naar dit onderzoek wordt gekeken, dit alles vooral het beeld te bevestigen dat de publieke opinie als gevolg van incidenten of schandalen gemakkelijk door emoties bevangen kan raken. Dit leidt dan weer tot hoge druk op politiek en rechtspraak.³¹

24 Zie § 4.6.1.

25 Zie § 4.6.1.

26 Zie figuur § 4.1 in § 4.6.1, alwaar de drie groepen in zijn afgebeeld.

27 Zie § 4.6.4 voor een nadere verantwoording. De zinsnede 'in consequentialistische zin' wil hier zeggen dat het voorgaande natuurlijk onverlet laat dat er wel andere – deontologische – argumenten zijn op grond waarvan te bepleiten valt dat ook bij de eerstgenoemde groep aansluiting behoort te worden gezocht.

28 Hierbij kan onder meer gedacht worden aan situaties waarin een publieke opinie zo krachtig is, dat iemand geen afwijkende opinie kan uiten 'zonder zichzelf te isoleren'. Zie nader in § 3.2.3.

29 Deze 'reacties' kunnen vervolgens weer gerangschikt worden op een denkbeeldige as van het slechts betekenis toekennen aan publieke opinie (bijvoorbeeld door er in een uitspraak aan te refereren) tot het volledig inwilligen van de eisen van die publieke opinie. Zie nader opnieuw in § 3.2.3.

30 Hoewel het grootschalig opzetten van dergelijk onderzoek in de jaren 70 nog wel serieus is overwogen, is dit nooit werkelijk tot wasdom gekomen. Zie § 5.1 voor deze geschiedenis.

31 Dit onderzoek is inhoudelijk besproken in § 5.3.

In het onderzoek naar de dimensie van kracht is ook nog onderzocht hoe een krachtige publieke opinie kan ontstaan als gevolg van enquêteonderzoek. Van belang hiervoor is dat enquêtes tegenwoordig een terugkerend referentiepunt zijn in nieuwsberichtgeving. Hier blijkt een drievoudig zelfbevestigend effect vanuit te gaan. Ten eerste omdat mensen die kennismaken van zulke peilingen zich vaker achter het meerderheidsstandpunt scharen. Ten tweede omdat de strafrechtspolitik zich door enquêtes laat beïnvloeden. Politici veronderstellen namelijk dat enquêtes iets zeggen over toekomstig stemgedrag. Ten derde omdat deze peilingen duurzame effecten hebben op de configuratie van publieke opinie. Zo slijt de alomtegenwoordigheid van enquêtes mogelijk het beeld in dat enquêtes een valide en ter zake doende bron van kennis zijn: mensen leren dat de bevindingen van enquêteonderzoek een relevant gegeven zijn dat bij publieke besluitvorming ter zake doet. Dit alles is natuurlijk temeer problematisch nu enquêtes lang niet altijd werkelijke, voor die enquête al bestaande, opinies meten. De paradoxale slotsom is dat waar enquêtes lang niet altijd geschikt zijn om bestaande opinies te *meten* (de aantallendimensie van publieke opinie), zij wel een relevante factor zijn bij het *vestigen* van een (krachtige) publieke opinie. Zij zijn dan als het ware de heraut die een publieke opinie aankondigt.³²

Aan het slot van de analyse van het onderzoek naar zowel de dimensie van aantallen als die van kracht, zijn enkele overkoepelende kenmerken van de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie vastgesteld. Een eerste vaststelling is dat de publieke opinie maar in zeer beperkte mate vormvast is. Op enkele weinig specifieke opinies na – die inhouden dat de rechtspraak in beginsel te vertrouwen is, de strafrechtspleging in punitieve zin onvoldoende presteert en dat resocialisatie in beginsel moet worden nagestreefd – heeft de publieke opinie weinig bestendige trekken. Deze drie specifieke opinies vormen echter, zo luidt een tweede vaststelling, wel een permanente generatieve basis waaruit zich gemakkelijk nieuwe, tijdelijke en wel-concrete opinies kunnen vormen. Een specifieke opinie over – bijvoorbeeld – de wenselijkheid van minimumstraffen, kan in de duurzame overtuiging dat de punitiviteit moet worden aangescherpt de vruchtbare aarde vinden die het kan helpen aanhang te verwerven en kracht te ontwikkelen. Deze drie bases vormen tezamen een ‘Overton-venster’³³: zij geven een zone aan waarbinnen ideeën over wat juist is en wat er in de strafrechtspleging moet veranderen, publiek en politiek levensvatbaar zijn.

Van belang is echter dat deze drie bases soms in verschillende richtingen wijzen, waardoor een concreet voornemen kan appelleren aan een eerste maar kan botsen met een tweede. Gelet hierop komt veel betekenis toe aan processen als *claim making* en *framing* bij de uiteindelijke formatie van concrete publieke opinie. *Frames* die niet botsen met één van de drie bases zijn over het algemeen kansrijker dan *frames* die dit wel doen. Om die

32 Zie over dit alles § 5.2.

33 Zie voor het begrip ‘Overton-venster’ Lohmann 2020.

reden is – bijvoorbeeld – een pleidooi voor minimumstraffen waarschijnlijk succesvoller indien het argument voorop staat dat zo harder kan worden gestraft, dan wanneer wordt benadrukt dat zo de vrijheid van rechters aan banden kan worden gelegd.³⁴ Wanneer punitieve verlangens worden gecombineerd met resocialisatie-aspiraties, kan al helemaal makkelijk een breed gedragen en krachtige publieke opinie worden ontwikkeld.³⁵ Kwetsbaar zijn intussen die elementen in het straf(proces)recht die niet beschut worden door een van de generatieve bases van publieke opinie.³⁶ Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan bepaalde procesrechtelijke beginselen die tot individuele rechtsbescherming strekken.³⁷ Het geheel overziend, leidt de publieke opinie vooral tot een voortdurend opwaartse punitieve druk op de strafrechtspleging. Dit is een druk die bovendien geen logisch eindpunt heeft. De publieke opinie gaat namelijk meer over een *richting* dan over een *bestemming*: ze is daardoor naar haar aard vrijwel onverzadigbaar.³⁸

Uit het voorgaande komen enkele eerste kaders naar voren voor het beoordelen van initiatieven voor een ‘meer op de publieke opinie georiënteerd’ strafrecht of stelsel van strafrechtspleging. Gegeven de zeer beperkte bestendige inhoud en de onverzadigbare aard van de publieke opinie moet de gedachte dat iets zinvol kan worden verwacht van *materiële* aanpassingen in het straf(proces)recht grotendeels worden afgewezen. Het publiek zal altijd voor een nóg strenger strafrecht zijn, terwijl het de publieke opinie tegelijk ontbreekt aan een coherente opvatting over hoe het wel moet. Hierdoor resteert de mogelijkheid om iets positiefs te verwachten van het langs *procedurele* weg betrekken van het publiek bij de strafrechtspleging. Mogelijk leidt het institutionaliseren van burgerbetrokkenheid tot het apaiseren van publieke onvrede – zo zou de consequentialistische redenering luiden – of mogelijk dient een hogere mate van burgerbetrokkenheid – in een deontologische variant van dit argument – als zodanig hoger te worden gewaardeerd. Dit geeft een eerste richting aan het beoordelingskader dat in antwoord op de derde onderzoeksvraag is geformuleerd en hieronder wordt samengevat.

34 Het tweede denkraam levert immers spanning op met de duurzame overtuiging dat rechters te vertrouwen zijn, het eerste doet dat niet. Zie voor meer voorbeelden § 5.4.2.

35 Gedacht kan dan met name worden aan steun voor repressieve toezichtsmodaliteiten. Zie opnieuw uitgebreider in § 5.4.2.

36 Zie voor een uitgebreidere verantwoording § 5.4.2.

37 Zie voor een uitgebreidere conclusie op dit punt § 5.4.2, alwaar ook aan de praktijk ontleende voorbeelden zijn besproken van hoe dit daadwerkelijk leidt tot ontmanteling van deze kwetsbare elementen.

38 Amerikaans onderzoek kan hier dienen als relevant vergelijkingsmateriaal. Ondanks een zeer veel verder opgevoerde punitiviteit blijkt de overtuiging dat nog harder moet worden gestraft hier niet wezenlijk te zijn beteugeld. Het publiek is nog steeds in meerderheid voorstander van *nog* hardere straffen. Zie hierover uitgebreider § 4.3.

11.2.3 De derde onderzoeksvraag: een beoordelingskader voor op de publieke opinie gericht handelen

Het doel van de derde onderzoeksvraag was om een beoordelingskader op te stellen waarmee handelen dat op de publieke opinie is gericht op wenselijkheid kan worden beoordeeld. Uit deze doelstelling volgt dat het beoordelingskader onder meer geschikt moet zijn voor het beoordelen van de op de publieke opinie gerichte initiatieven die in de afgelopen jaren binnen de strafrechtspleging tot ontplooiing zijn gekomen. Gedacht kan worden aan de (verruiming van de) *Persrichtlijn 2013*, het gebruik van ‘klare taal’, PROMIS-rechtspraak en de hieronder te bespreken initiatieven van het OM.³⁹ Daarnaast dient het beoordelingskader ook geschikt te zijn voor het beoordelen van op de publieke opinie gericht handelen van andere voor de strafrechtspleging relevante actoren – waaronder in het bijzonder de strafrechtspolitik.⁴⁰ De derde onderzoeksvraag luidde als volgt:

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

Bij aanvang van dit onderzoek is vooropgesteld dat in het beoordelingskader voor zowel normatieve als empirische gezichtspunten ruimte moet zijn.⁴¹ In hoofdstuk 6 is deze vooronderstelling onderzocht en is na een analyse van empirische en normatieve benaderingen van de notie van legitimiteit tot een nadere onderbouwing hiervan gekomen.⁴² Argumenten voor het willen synthetiseren van empirie en norm zijn ten eerste ontleend aan de stand van de wetenschappelijke literatuur. Binnen de sociale wetenschappen wordt sinds grofweg drie decennia meer en meer onderkend dat het voorbijgaan aan normatieve elementen bij het onderzoeken van legitimiteit tot onbevredigende resultaten leidt.⁴³ Binnen de strafrechtswetenschap is men, met name via de notie van de ‘democratische rechtsorde’, ook reeds enige tijd bekend met het integreren van empirische gezichtspunten in normatief denken.⁴⁴ Daarnaast bleek uit een eigenstandige analyse van de empirische en normatieve benadering van legitimiteit dat beide niet geheel

39 Zie voor een uitgebreidere bespreking en meer voorbeelden van op de publieke opinie gericht handelen § 2.2.

40 Zie voor een uitgebreidere toelichting § 7.2. Hier is bepaald en beargumenteerd voor welke actoren het beoordelingskader geschikt moet zijn.

41 Zie § 1.2 bij de toelichting op de derde onderzoeksvraag.

42 De keuze om als startpunt voor deze analyse te kiezen voor gedachtevorming over de notie van legitimiteit wordt nader verantwoord in § 6.2.

43 Dit leidt namelijk tot een sterk verschaalde opvatting van legitimiteit, die min of meer gelijkstaat aan gezagsgetrouwheid. Alle manieren om een sociaalwetenschappelijke benadering van legitimiteit meer vlees op de botten te geven vergen echter onvermijdelijk dat normatieve keuzes worden gemaakt en dus dat ‘waardenvrije’ aspiraties worden verlaten. Zie voor een uitgebreidere verantwoording van dit punt § 6.3.1.

44 Zie hiervoor § 6.3.2.

te scheiden zijn.⁴⁵ Zeker zo belangrijk was dat het betekenis toekennen aan publieke opinie als zodanig een resultaat is van de Verlichting,⁴⁶ en dus van hetzelfde waardensysteem als dat waaruit het hedendaagse strafrecht is voortgekomen.⁴⁷ Gelet hierop ligt het niet voor de hand om bij het denken over de relatie tussen strafrecht en publieke opinie van deze waarden te abstraheren.

Naast de fundamentele keuze om in het beoordelingskader normatieve en empirische gezichtspunten te integreren, is – na een analyse van theorievorming over legitimiteit – een catalogus aan andere gezichtspunten aangelegd. Hiervoor zijn onderscheidingen aangebracht tussen de object- en subjectdimensie van legitimiteit, legitimiteit als voorportaal voor gehoorzaamheid versus legitimiteit als uitdrukking voor de kwaliteit van een machtsrelatie en de procedurele versus de substantiële dimensie van legitimiteit. Deze theoretische onderscheidingen zijn vervolgens vergeleken met wat hierover op basis van het empirische onderzoek te zeggen valt.⁴⁸ Op basis hiervan is een initieel beoordelingskader opgesteld. Later in het onderzoek is dit kader, na toepassing op twee gevalstudies, verder verfijnd.⁴⁹ Dit heeft geresulteerd in een beoordelingskader dat uit vijf stappen bestaat.

De *eerste stap* van het beoordelingskader bestaat uit het in kaart brengen van en toetsen aan het relevante normatieve kader. Hiervoor kan in beginsel worden volstaan met klassiek juridisch onderzoek, al kan hierbij indien beschikbaar ook empirisch onderzoek naar sociale waarden worden betrokken.⁵⁰ Het moet in elk geval slechts gaan om die waarden waarover geen meningsverschillen in redelijkheid mogelijk zijn.⁵¹

Voor de *tweede stap* moet worden onderzocht of aan het op de publieke opinie gerichte handelen consequentialistische motieven ten grondslag liggen en zo ja, of het bereiken van de gewenste doelen gelet op het beschikbare empirische onderzoek als aannemelijk moet worden beschouwd.⁵² Indien in de praktijk geen eenduidig beeld bestaat van de doelen die met het op de publieke opinie gerichte handelen worden nagestreefd, kan het bij

45 Zie § 6.4.1 voor deze analyse.

46 Het is veelzeggend dat de term voor die tijd in geen van de Europese talen voorkwam. Zie hierover § 3.2.1.

47 Aan het denken over publieke opinie als relevant gegeven en het denken over het hedendaagse strafrecht liggen dan ook dezelfde waarden ten grondslag. Zie uitgebreider over deze oorsprong § 3.2.1.

48 Zie hiervoor respectievelijk § 6.4.2, § 6.4.3 en § 6.4.4.

49 Deze gevalstudies dienden een tweeledig doel: enerzijds boden zij de mogelijkheid tot het beproeven en waar nodig aanpassen van het beoordelingskader – in zoverre waren zij dus relevant voor de derde onderzoeksvraag – anderzijds dienden zij om (een deel van) de werkelijkheid in beeld te brengen en zelf te toetsen. Zie hierover uitgebreider § 1.3 en hoofdstuk 10.

50 Zie uitgebreider § 7.3.

51 Voor argumentatie van een normatief-redenerende ‘voorhoede’ is hier dus ook geen plaats. Zie uitgebreider § 7.3.

52 Zie uitgebreider § 7.4.

het in kaart brengen van deze doelen behulpzaam zijn een onderscheid te maken tussen de verschillende ‘deelpublieken’ op wie het handelen gericht zou kunnen zijn. Kort gezegd gaat dan het om het grote publiek dat van een afstand kennisneemt van strafprocedures, het publiek van direct bij deze procedures betrokkenen en een publiek dat bestaat uit medewerkers van strafrechtelijke actoren.⁵³

De *derde stap* vergt dat wordt onderzocht welke onbedoelde neveneffecten verwacht kunnen worden. Bij het inventariseren hiervan kunnen de drie deelpublieken opnieuw als hulpmiddel dienen.⁵⁴ Het is in veel gevallen namelijk alleszins denkbaar dat een bepaalde ‘publieksgerichte oriëntatie’ die in goede aarde moet vallen bij één deelpubliek (bijvoorbeeld het grote publiek dat van een afstand kennisneemt van strafprocedures) averechts werkt bij een ander deelpubliek (bijvoorbeeld op de ervaren rechtvaardigheid door direct bij procedures betrokkenen).⁵⁵

De *vierde stap* heeft dan weer een meer deontologische lading en stelt de vraag centraal in hoeverre het op de publieke opinie gerichte handelen gericht is op het bevorderen van vertrouwen dan wel op het faciliteren van wantrouwen.⁵⁶ Het bevorderen van vertrouwen is in dit onderzoek gedefinieerd als het stimuleren dat mensen onzekerheid voor lief nemen; het faciliteren van wantrouwen is begrepen als het mogelijk maken van publiek toezicht.⁵⁷ Dit laatste verdient in beginsel de voorkeur, nu dit beter aansluit op de waarden die ten grondslag liggen aan zowel de democratische rechtsorde als aan de klassieke interpretatie van publieke opinie.⁵⁸ Bij het uitvoeren van deze toetsing is het denken in termen van ideaaltypen behulpzaam gebleken.⁵⁹

Tot slot moeten bij wijze van *vijfde stap* mogelijke dynamische effecten van het op de publieke opinie gerichte handelen worden onderzocht. Hierbij gaat het om te beginnen om in redelijkheid te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast kan, vanuit het perspectief van de ‘dialoogmetafoor’, worden geanalyseerd in welke mate het op de publieke opinie gerichte handelen bijdraagt aan een dialoog tussen goede verstanders.⁶⁰ Hierbij is ook van belang in hoeverre de dialoog is gericht op het voorkomen dan wel beteugelen van emotionele escalatie. Ten slotte dient bij deze laatste stap ook betrokken te worden op welke wijze andere strafrech-

53 Zie uitgebreider § 10.4 over deze drie deelpublieken.

54 Zie nader § 7.5 (voor de omschrijving van deze stap in het initiële beoordelingskader) en 10.4 (alwaar een nuancering in deze stap is aangebracht op basis van de gevalstudies).

55 Zie hierover uitgebreider in § 7.5, ook onder verwijzing naar § 6.4.3.

56 Zie hiervoor uitgebreider in § 7.6.

57 Zie hiervoor uitgebreider in § 3.5, in het bijzonder in § 3.5.3.

58 Zie hiervoor uitgebreider in § 7.6.

59 Zie § 10.4.

60 Zie § 7.8, voor het initiële beoordelingskader, waar onder meer is geconcludeerd dat de eis van een dialoog tussen goede verstanders ook vergt dat wordt gewaakt voor het laten voortduren van onjuiste voorstellingen van zaken en (verdere) emotionele escalatie.

telijke actoren op dit handelen zouden kunnen reageren (en wat daarvan dan weer de in redelijkheid te verwachten gevolgen kunnen zijn).⁶¹

Het doorlopen van de verschillende stappen uit het beoordelingskader levert uiteenlopende informatie op. Zo is denkbaar dat bepaald op de publieke opinie gericht handelen wel de eerste stap doorstaat, maar vervolgens wel ernstig rekening moet worden gehouden met onbedoelde en negatief te waarden empirische effecten (de derde stap). Deze verschillende uitkomsten kunnen worden beschouwd als wegingsfactoren die tegen elkaar moeten worden afgewogen om tot een totaaloordeel te komen. Deze wegingsfactoren zijn echter ongelijksoortig. Ten eerste omdat zij deels normatief en deels empirisch van aard zijn, ten tweede omdat de informatie niet steeds van gelijk gewicht is.⁶² Een dwingende manier om de normatieve en empirische en/of de harde en zachte informatie onderling te wegen is niet voorhanden.⁶³ Voor een finaal oordeel over de vraag of en in hoeverre het op de publieke opinie gerichte handelen al dan niet de toets der kritiek kan doorstaan, zal dus uiteindelijk steeds een niet-argumentatieve, subjectieve weging nodig zijn.⁶⁴ De toepassing van het beoordelingskader op de gevalstudies – hieronder bij de laatste onderzoeksvraag – laat evenwel zien dat dit in de praktijk niet een heel groot probleem hoeft te zijn. Het beoordelingskader hoeft immers niet steeds uit te monden in een binair oordeel over de wenselijkheid van bepaald op de publieke opinie gericht handelen als geheel, het kan ook gebruikt worden om te laten zien welke onderdelen van dit handelen als meer en welke als minder geslaagd moeten worden beschouwd.

11.2.4 De vierde onderzoeksvraag: een beoordeling van de wijze waarop het Openbaar Ministerie met de publieke opinie in dialoog treedt

In dit onderzoek is voor één relevante actor, het OM, onderzocht hoe deze zich tot de publieke opinie verhoudt. De keuze om dit juist bij het OM te onderzoeken was mede ingegeven door het feit dat het OM zelf in 2006 nadrukkelijk had aangegeven een andere, meer op de maatschappij gerichte koers te willen gaan varen.⁶⁵ De voornaamste veranderingen die dit voor-nemen gestalte moesten geven, bestonden uit een actiever voorlichtings-

61 Zie § 10.4, voor de nuancering van deze stap op basis van de gevalstudies.

62 Empirische informatie zal soms steunen op hard onderzoek, terwijl op andere momenten, bij het ontbreken van dergelijk onderzoek, meer redenerend te werk moet worden gegaan. In dat laatste geval zal over het algemeen sprake zijn van minder zwaarwegende informatie. Een soortgelijk verschil doet zich voor bij de normatieve toets, in welk geval veel zal afhangen van het gewicht van de in het geding zijnde norm.

63 Zie hierover uitgebreider § 7.2.

64 Bij die subjectieve beslissing kunnen dan ook andere omstandigheden – zoals de kosten die met het beoordeelde op de publieke opinie gerichte handelen gemoeid zijn – worden betrokken. Zie nader § 10.4.

65 Zie hierover in § 1.3. Dit sprak het OM uit in *Perspectief op 2010* (OM 2006). Zie nader § 2.2.

beleid over lopende strafzaken en nieuw te organiseren burgerraadplegingen, aan de hand waarvan het OM het eigen straftoemingsbeleid mede wilde vormgeven.⁶⁶ Beide voornemens zijn in de jaren na 2006 in de praktijk gebracht en beide zijn voor dit onderzoek empirisch onderzocht, door het uitvoeren van twee gevalstudies.

De gevalstudie naar de voorlichtingspraktijk is uitgevoerd door een combinatie van observatieonderzoek, documentanalyse, semigestructureerde interviews en – aan het eind van de dataverzameling – twee focusgroepen.⁶⁷ Dit heeft een beeld opgeleverd van een praktijk die zich in het bijzonder kenmerkt door een hoge mate van vrijheid en improvisatie.⁶⁸ Dit valt voor een belangrijk deel te verklaren vanuit het feit dat mediabelangstelling – ook voor het OM – maar in zeer beperkte mate te voorspellen is.⁶⁹ Omdat een belangrijk doel van de voorlichtingspraktijk is dat het OM wil voorkomen dat het door mediaberichtgeving wordt overvallen, zijn voorlichtingsafdelingen opgetuigd die onder meer werk maken van het onderhouden van nauwe contacten met journalisten.⁷⁰ Dit leidt er mede toe dat de journalistieke logica – gericht op primeurs – door het OM deels is geïnternaliseerd en hier door het OM ook aan wordt meegewerkt.⁷¹ Een ander belangrijk kenmerk van de voorlichtingspraktijk bleek een overwegende oriëntatie op de reputatie van het OM.⁷² Dit leidt onder meer tot een streven zichtbaar te zijn, leuke – soms amuserende – verhalen te vertellen en het OM steeds te portretteren als een krachtige en relevante actor. Tot slot bleek dat de belangrijkste begrenzing aan de voorlichting wordt ingegeven door het gezichtspunt van de persoonsgegevens.⁷³

Voor de gevalstudie naar de dialoog over de straftoemering is onder meer een documentanalyse uitgevoerd en zijn semigestructureerde interviews afgenomen.⁷⁴ Hieruit bleek in de eerste plaats dat achter de burgerraadplegingen van het OM geen eenduidige visie is schuilgegaan. Eén van de redenen voor het beginnen met deze raadplegingen was dat binnen het OM het gevoel was ontstaan dat men het contact met de burger was verloren. Deze angst lijkt gaandeweg wat te zijn afgenomen. Niettemin is van het daadwerkelijk *raadplegen* van burgers in de praktijk weinig terechtgekomen. Systematische invloed was door de wijze van organisatie en verslaglegging vrijwel onmogelijk: tijdens de burgerraadplegingen werd vooral veel geïmproviseerd.⁷⁵ Ook van niet-systematische invloed op

66 Zie § 8.2 (over het voorlichtingsbeleid) en § 9.2 (over de burgerraadplegingen).

67 Zie nader voor de methodologische verantwoording § 8.4.

68 Zie nader § 8.11.3.

69 Zie nader § 8.11.1.

70 Zie nader § 8.11.2.

71 Zie nader § 8.11.4.

72 Zie nader § 8.11.5.

73 Zie nader § 8.11.7.

74 Zie nader voor de methodologische verantwoording § 9.3.

75 Zie § 9.5.6.

strafvorderingsrichtlijnen is maar in zeer geringe mate sprake geweest.⁷⁶ In de loop der tijd lijkt binnen het OM het enthousiasme voor de burgeraadplegingen te zijn afgenomen. Van wat ooit het 'vlaggenschip' van de burgeraadplegingen werd genoemd – de burgerfora – is de vlag inmiddels gestreken.⁷⁷

Het doel van de vierde onderzoeksvraag was om de aangetroffen praktijk te beoordelen, door toepassing te geven aan het beoordelingskader. Deze vraag was als volgt geformuleerd:

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

De resultaten van deze beoordeling komen in het kort op het volgende neer.⁷⁸ De voorlichtingspraktijk van het OM doorstaat, in grote lijnen, de toets van het beoordelingskader. De voorlichting dient ook enkele duidelijke, gerechtvaardigde doelen: doordat het OM minder makkelijk door mediaberichtgeving wordt overvallen, ontstaan waarschijnlijk minder snel media-schandalen en de goede contacten met journalisten ontmoedigen tendentieuze berichtgeving. Tegelijkertijd zijn er enkele onderdelen van deze praktijk die de toets van het beoordelingskader niet hebben doorstaan. Dit geldt met name voor de amuserende toonzetting die in de voorlichting soms wordt aangeslagen, de neiging te berichten over de uitzondering in plaats van de regel en de overmatige oriëntatie op de reputatie van het OM.⁷⁹ Eveneens problematisch is digitaal verstrekken van vaak niet-geanonimiseerde informatie. Daarnaast is de belangrijkste beperking aan hoe ver de voorlichting mag gaan – het gezichtspunt van de persoonsgegevens – onvoldoende. De soms wel erg nauwe banden met journalisten bergen ook een gevaar in zich: het risico is dat het OM hiermee onbedoeld op termijn een kritische journalistiek ondergraaft.⁸⁰

De wenselijkheid van de burgeraadplegingen die het OM organiseert, valt daarentegen moeilijker in te zien. Met name het gegeven dat de uiteindelijke invloed van deze burgeraadplegingen uitermate gering is, levert een moeilijk als positief te waarden praktijk op. Wat overblijft is immers een praktijk zonder in deontologische of consequentialistische termen te waarden voordelen (stap één tot en met vier van het beoordelingskader), terwijl die praktijk wel gemakkelijk tot desillusies bij het publiek aanleiding kan geven (de vijfde stap). Dit laatste is, zeker gelet op het feit dat het OM

76 Zie § 9.5.7 (op basis van een documentanalyse) en § 9.6.3 (op basis van interviews).

77 Het OM gaat wel door met andere vormen van burgeraadpleging: namelijk door middel van internetenquêtes en schoolprojecten. Zie nader § 9.7.

78 Zie § 10.5 voor een uitgebreidere samenvatting.

79 Dit is in normatieve zin (de eerste stap) soms over de grens, terwijl niet duidelijk is welke doelen hiermee behaald kunnen worden (de tweede stap) en tevens geen representatief beeld van de strafrechtspleging wordt gegeven (de vierde stap). Zie voor een uitvoeriger toetsing en verantwoording § 10.2.6.

80 Zie voor een uitgebreidere verantwoording en toetsing aan het beoordelingskader § 10.2.

geregeld wijzigingen in beleid beargumenteert onder verwijzing naar de burgerfora (waarbij meer invloed wordt gesuggereerd dan waarvan feitelijk sprake was), niet ondenkbeeldig. Voor zover bij de burgerraadplegingen ook meer is gedaan dan raadplegen – hierbij kan met name worden gedacht aan de ‘informatiefunctie’ – geldt bovendien dat hiervoor meer geschikte methoden denkbaar zijn.⁸¹

11.3 EEN REFLECTIE OP DE PROBLEEMSTELLING EN NADERE BESCHOUWING OVER DE BEVINDINGEN

Hierboven werden de belangrijkste onderzoeksbevindingen besproken aan de hand van de onderzoeksvragen die bij aanvang van dit onderzoek zijn geformuleerd. Deze bevindingen geven aanleiding voor enkele meer algemene opmerkingen over de relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht en het stelsel van strafrechtspleging. Dat gebeurt hieronder. Ter structurering wordt teruggekeerd naar de verschillende perspectieven op de thematiek van dit onderzoek die eerder, in de verdieping van de probleemstelling (hoofdstuk 2), zijn besproken. Hieronder wordt beperkt tot vijf van de zeven in dat hoofdstuk besproken perspectieven. De eerste twee daar besproken perspectieven – die kort gezegd betrekking hadden op voorstellen in de literatuur voor hoe het anders zou moeten – komen, voor zover relevant, in de volgende paragraaf (‘aanbevelingen’) aan de orde.

11.3.1 Het verhitte discours over misdaad en straf

Bij aanvang van dit onderzoek is vooropgesteld dat in de literatuur de nodige zorgen bestaan over de ‘verhitting’ van het maatschappelijk discours over misdaad en straf. De gedachte bleek bovendien wijdverbreid dat de weg naar afkoeling hoe dan ook langs een minder onverschillige houding ten opzichte van de mening van de burger zou lopen – hetgeen reden was om dit perspectief bij dit onderzoek te betrekken.⁸² In de loop van dit onderzoek zijn vervolgens tal van factoren gepasseerd die vermoedelijk voeding geven aan het gevoel van verhitting. Het onverzadigbare verlangen van het publiek naar strengere straffen bleek reëel,⁸³ evenals de in de literatuur vaak veronderstelde gebrekkige kennis onder het publiek over misdaad en straf en de simplificaties en overdrijvingen die in de berichtgeving in de massamedia de boventoon voeren.⁸⁴

Uit het empirisch deel van het onderzoek bleek vervolgens in welke mate het beeld van een hardvochtige en boze samenleving inmiddels is verinnerlijkt door het OM. De angst dat men bezig was zich te ver te verwij-

81 Zie voor een uitgebreidere verantwoording en toetsing aan het beoordelingskader § 10.3.

82 Zie § 2.4.

83 Zie i.h.b. § 4.4.2 en, voor een conclusie § 4.9.2.

84 Zie § 4.6.2 (over de gebrekkige kennis) en § 4.6.3 (over de rol van de massamedia).

deren van wat 'burgers redelijk vinden' ging al vooraf aan het raadplegen van burgers over de straftoemeting;⁸⁵ en het idee dat 'de' burger een boze en met een onstilbare honger naar strenge straffen behepte figuur is bleek ook in de praktijk een grote invloed te hebben op het werk van het OM. Illustratief is dat toen op de burgerfora bleek dat het best meeviel met de hoeveelheid nuance die burgers konden opbrengen, men niet alleen verrast was, maar ook het beeld beklijfde dat men de *echte* samenleving niet gesproken had.⁸⁶ In de berichtgeving naar buiten bleef men bovendien strafverzwaringen legitimeren onder verwijzing naar burgerraadplegingen.⁸⁷ In de voorlichting – waar de neiging om te 'vertellen wat de mensen willen horen'⁸⁸ aan een opmars bezig is – bleek een voorliefde te bestaan voor het vestigen van aandacht op zaken waarin hard wordt gestraft, terwijl bij zaken waarin 'minder bekkende' straffen worden verwacht juist publiciteit wordt gemeden.⁸⁹ Verhalen over kwetsbare verdachten of verdachten met persoonlijkheidsproblematiek halen mede om deze reden minder snel de media, terwijl strafzaken waarin het slechte karakter van een verdachte wel in bloemrijke bewoordingen uit de doeken kan worden gedaan de weg naar de media juist wel makkelijk vinden.

Het onderzoek laat zo ook zien hoe gemakkelijk actoren in de strafrechtspleging zelf bijdragen aan een discours dat van de weeromstuit henzelf weer met irreële verwachtingen confronteert. Het is makkelijk om naar 'de media' of de politiek te wijzen als actoren die verantwoordelijk zijn voor een simplistisch beeld van misdaad of overspannen verwachtingen van straf. Maar als het OM zelf over het publiek denkt als over Abderieten die niet tot een teveel aan nuance in staat zijn, en het bovendien de verleiding moeilijk kan weerstaan het publiek naar de mond te praten, is het zelf de katalysator van dit proces. In dat geval bereikt het met een meer op het publiek gerichte oriëntatie een averechts effect. Uiteindelijk kan de publieke opinie best enige nuance aan – zo laten de deliberatieve peilingen zien – maar dit is wel iets dat moet worden *geactiveerd*: daarvoor moet dus enig denkniveau op het publiek geprojecteerd worden. Het meer bij de straf-

85 Zie hierover eerder in § 9.2.

86 Het is natuurlijk goed mogelijk dat dit laatste ook echt zo was – van een representatieve opkomst was bij deze raadplegingen immers waarschijnlijk geen sprake (zie § 9.5.4 (op basis van de documentanalyse) en § 9.6.4 (op basis van de interviews) voor een nadere verantwoording). Niettemin blijkt uit empirisch onderzoek dat in deliberatieve peilingen alle burgers – ook bijvoorbeeld laagopgeleiden – een hoog niveau van nuance bereiken (zie § 4.7.2). Of een wel representatieve opkomst bij de OM-burgerfora de gang van zaken zoveel anders had doen zijn, valt dus te betwijfelen.

87 Zie bijvoorbeeld § 9.5.7, alwaar tien beweringen over 'invloed' van burgerraadplegingen zijn onderzocht. Naast het gegeven dat vaak meer invloed wordt geclaimd dan feitelijk het geval was, is ook opmerkelijk dat die claims allemaal dezelfde richting hebben: steeds wordt beweerd dat de burgers deze verstrenging wilden (terwijl dit in werkelijkheid niet zonder meer zo was).

88 Zie bijvoorbeeld § 8.6.5.

89 Gedacht kan hier bijvoorbeeld worden aan zaken met een (te) lange looptijd die het OM – vanwege het risico op lagere straffen – liever uit de publiciteit houdt. Zie § 8.10.2.

rechtspleging betrekken van het publiek kan de als problematisch ervaren verhitte alleen doen afkoelen indien dat gepaard gaat met het geloof dat het publiek ook tot een kalme dialoog in staat is. Wanneer getracht wordt een verhit discours af te koelen door het publiek slechts stroop om de mond te smeren, verergert het middel naar alle waarschijnlijkheid de kwaal.

11.3.2 De nieuwe configuratie van gezag

Een volgend perspectief op de thematiek van dit onderzoek, dat ook aan het begin van dit onderzoek is ingenomen, is dat van de verandering van gezagsstructuren. Het gaat hier om een verandering die in de literatuur in de eerste plaats is beschreven in de context van *politiek* gezag, maar waarbij er vaak veronderstellenderwijs vanuit wordt gegaan dat voor andere gezagsverhoudingen – waaronder die tussen het publiek en de (straf)rechtspleging – wel ongeveer hetzelfde zal gelden. De gedachte is kort gezegd dat gezag in de huidige tijd niet meer als vanzelfsprekend wordt toegekend aan een autoriteit – zoals de politicus, de arts of de leraar – alleen omdat deze een bepaalde positie bekleedt of een bepaalde opleiding heeft genoten. In plaats daarvan is gezag iets geworden dat een autoriteit steeds opnieuw, met concrete prestaties, zou moeten ‘verdienen’. Als gevolg hiervan is maatschappelijke belangstelling meer dan voorheen gericht op de individuele handelingen van autoriteiten en bovendien meer oordelend van aard. Autoriteiten zijn zich daar dan weer naar gaan gedragen. Enerzijds door inspraak te faciliteren en transparantie te betrachten, anderzijds door zich meer te bekommeren om reputatie.⁹⁰

Een weinig verrassende bevinding van dit onderzoek is dat het voorgaande niet aan de strafrechtspleging voorbijtrekt. Ook hier beschikken actoren niet meer over de luxe van vanzelfsprekend gezag, maar heeft men te maken met voortdurende inspectie door en commentaar vanuit de maatschappij. Zo is er veel meer media-aandacht voor het functioneren van de strafrechtspleging dan voorheen en wordt in de berichtgeving steeds meer gebruik gemaakt van enquêtes en *vox pops*, aan de hand waarvan de geleverde prestaties ook meteen aan een provisorisch lekentribunaal worden voorgelegd.⁹¹ De opkomst van ‘vertrouwensmonitoren’ is een ander duidelijk voorbeeld van een soort permanent evaluatieproces waar de rechtspraak tegenwoordig aan onderworpen is.⁹² Deze concrete veranderingen staan voor een groter geheel: de opkomst van een *opinioned society*, waarin het presteren van de strafrechtspleging steeds wordt gelegd langs de meetlat van de opvatting van de leek. Aldus vindt ook de strafrechtspleging

90 Zie over dit alles uitgebreider in § 2.5.

91 Zie § 4.6.3 (voor onderzoek naar de aandacht voor de strafrechtspleging in de media) en § 5.2.1 (voor onderzoek naar de opkomst van *vox pops* en enquêtes in mediaberichtgeving).

92 Zie over de opkomst van dit type onderzoek § 3.2.1 en voor de bevindingen hiervan in § 4.4 en § 4.5.

zich terug in wat Rosanvallon een ‘inversief panopticon’ noemt: een constellatie waarin ze voortdurend – en vanuit alle hoeken – op de vingers wordt gekeken.⁹³

Van het originele panopticon gaat een disciplinerende kracht uit – en voor de inversieve variant geldt hetzelfde. Om die reden is het niet verwonderlijk dat onder dit gesternte binnen de strafrechtspleging het idee heeft kunnen postvatten dat men de banden met de burger moet aanhalen. Binnen het OM heeft dit geleid tot de overtuiging dat men iets met de burger aan moet, zonder dat deze overtuiging gepaard is gegaan met een gesubstantieerd idee over wat dat ‘iets’ dan zou moeten zijn. Het gegeven dat men op enig moment is begonnen met het organiseren van burgerfora, in de stellige overtuiging dat dit bij de tijd hoorde maar zonder duidelijk idee over wat men op die burgerfora met de opgetrommelde burgers wilde aanvangen,⁹⁴ is illustratief voor hoe de wind waait. Dat officieren van justitie die *niet* graag met de media praten het predicaat ‘van de oude stempel’ krijgen is hiervoor een tweede illustratie.⁹⁵ Intussen is een *soci-almediateam* opgetuigd waar men het adagium huldigt dat het belangrijker is ‘wat mensen willen in plaats van dat wij gaan bedenken wat mensen willen’⁹⁶. In de diverse (sociale) media vertellen OM-medewerkers over hun favoriete boek of muzieksmaak en geven zo het OM (letterlijk) een gezicht. In de voorlichting wordt de zakelijke toonzetting meer en meer verlaten en laat het OM zich van zijn empathische, humoristische en stoere – oftewel: zijn menselijke – kant zien.⁹⁷ De in het politieke domein veel gesignaleerde ‘personalisering van gezag’⁹⁸ vindt zo ook binnen het OM navolging.

De gekozen respons is nochtans niet altijd gelukkig. Dat de situatie waarin de strafrechtspleging zich bevindt veel weg heeft van de situatie waarin ook andere – waaronder politieke – autoriteiten verkeren, betekent niet dat ook dezelfde manier van reageren aangewezen is. Van belang is ten eerste dat het publiek dat zelf niet wil. Het publiek hecht juist waarde aan een autonome, onafhankelijke rechtspraak.⁹⁹ Het publiek wijst bindende invloed van leken in de rechtspraak af en wil al helemaal niet dat rechters

93 Zie voor deze metafoor in een politieke context Rosanvallon 2008, p. 31.

94 Het OM is door het Verwey Jonker-instituut, door welk instituut het een voorstudie had laten uitvoeren, wel meermaals uitgenodigd een visie op het doel van burgerraadplegingen te ontwikkelen, omdat dit bepalend zou zijn voor de wijze waarop burgerraadplegingen het best konden worden vormgegeven. In de praktijk lijkt met deze aanbeveling niks te zijn gedaan. Zie § 9.2 (analyse op basis van openbare documenten) en § 9.5.1 (nadere analyse op basis van niet-openbare documenten).

95 Zie § 8.6.3.

96 Veldnota 167.

97 Zie § 8.9.4.

98 Zie hierover eerder in § 2.5.

99 Dit kan worden afgeleid uit het gegeven dat het publiek in ruime meerderheid zegt de rechtspraak te vertrouwen (§ 4.4.1) en bovendien aangeeft onafhankelijkheid een van de belangrijkste kwaliteiten voor een ‘goede rechter’ te vinden (§ 4.5.1).

bij hun oordeelsvorming veel naar het publiek luisteren.¹⁰⁰ Het heeft er dus alle schijn van dat het publiek een rechtspraak wil waar het in enige mate tegen kan opkijken. Een rechtspraak waarmee het soms van mening verschilt, maar die juist op die momenten haar standvastigheid toont. Een rechtspraak die endogeen responsief is, maar zich die responsiviteit niet – exogeen – laat opdringen. En een OM dat wel de representant, maar niet de spreekbuis is van de samenleving.¹⁰¹ Personalisering van gezag en popularisering van de strafrechtspleging is iets dat hier niet goed bij past. Verregaande personalisering en subjectivering sluit bovendien minder goed aan bij de uitgangspunten van het Nederlands stelsel.¹⁰²

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat in een strafrechtelijke context behoefte bestaat aan een veel scherper onderscheid tussen het aannemen van een open, transparante houding en actief reputatiemanagement, dan in een politieke context gebruikelijk is. In het politieke domein worden deze handelingsvarianten vaak op één hoop gegooid: zij worden beide geschikt geacht om in de huidige tijd ‘gezag’ te onderhouden. Voor de strafrechtspleging bestaan hiertussen echter wezenlijke verschillen. Transparantie, bereidwilligheid om verantwoording af te leggen en het omarmen van openbaarheid als beginsel – hetgeen dan impliceert dat toegankelijk en niet onnodig complex wordt bericht (dus zoveel mogelijk in ‘klare taal’¹⁰³) – is allemaal zeker een goed idee. Er schuilt evenwel ook een gevaar in: dit onderzoek laat immers zien hoe gemakkelijk openbaarheid in de hand werkt dat vooral populariteit wordt nagestreefd. Hoe vlotte penvoering de plaats kan innemen van een duidelijke penvoering en hoe transparantie kan uitmonden in doen alsof de werkelijkheid eenvoudiger en platter is dan zij is. Kortom: hoe transparantie kan verworden tot reputatiemanagement. Dat laatste heeft veel meer nadelen dan voordelen. Uiteindelijk is de strafrechtspleging echt iets anders dan politiek. En zoals men in het recht beducht is voor *legal transplants*¹⁰⁴, zou men ook beducht moeten zijn voor het transplanteren van een politieke gezagslogica naar de strafrechtspleging.

100 Zie § 4.5.3. Een bekende denkfout is dat rechters *denken* dat het publiek dit wel van hen verlangt. Hoewel uit onderzoek blijkt dat burgers in ruime meerderheid vinden dat rechters zich bij hun oordeelsvorming van het publiek moeten ‘afsluiten’ en moeten straffen ‘los van publieke verontwaardiging’, blijkt uit onderzoek onder rechters dat zij juist veronderstellen dat burgers willen dat zij zich *niet* afsluiten en *niet* straffen los van publieke verontwaardiging. Zie over dit onderzoek § 4.5.3.

101 Hoewel op basis van bestaand empirisch onderzoek niet helemaal duidelijk is in hoeverre maatschappelijke verwachtingen over het OM verschillen van die ten aanzien van de rechtspraak, lijkt het aannemelijk dat een autonome instelling ook ten aanzien van het OM zal worden gewaardeerd. Natuurlijk is het wel voorstelbaar dat het OM hier iets meer richting de samenleving kan buigen dan de rechtspraak.

102 In dit verband is vooral de vierde stap uit het beoordelingskader van belang: het zoeken van een balans tussen het winnen van vertrouwen en het bevorderen van wantrouwen. Het personaliseren van gezag is typisch iets dat past bij het eerste – en daarmee minder goed past bij de uitgangspunten van ons stelsel. Vgl. in dit verband § 3.5.3.

103 Zie daarover § 2.2.

104 Vgl. Siems 2014, p. 196 e.v..

Het dichten van de 'kloof' met de burger is een verantwoordelijkheid die de strafrechtspleging – anders dan de politiek – nooit geheel en al naar zichzelf toe kan trekken. Ook in een inversief panopticon bepaalt de persoon in het centrum wanneer en tot hoe ver de luiken opengaan.¹⁰⁵

11.3.3 De subversieve invloed van de strafrechtspolitiek

De ongelukkige uitwerking van electorale politiek op het straf(proces)recht was in dit onderzoek om meerdere redenen van belang. Dát de manier waarop gekozen politici nu invloed uitoefenen op het straf(proces)recht vaak ongelukkig is – vaak gedreven door incidenten, vaak overhaast generaliserend en vaak gericht op het in diskrediet brengen van professionals – is in dit onderzoek vooropgesteld.¹⁰⁶ In zoverre was dit perspectief dus een onderdeel van de probleemanalyse. Tegelijkertijd zijn deze interventies vaak zelf een vorm van 'op de publieke opinie gericht handelen' en beoogt dit onderzoek dus te voorzien in een meer gesubstantieerd beoordelingskader om de wenselijkheid hiervan van geval tot geval te kunnen beoordelen. Tot slot valt veel op de publieke opinie gericht handelen van actoren in de strafrechtspleging op te vatten als een alternatief voor politieke bemoeienis. Door het heft in eigen handen te nemen – bijvoorbeeld door burgerraadplegingen te houden – zou de wind uit de zeilen van de strafrechtspolitiek genomen kunnen worden, zo kan althans beredeneerd worden.¹⁰⁷

De dynamiek tussen publieke opinie, strafrechtspolitiek en strafrechtspleging is in de loop van dit onderzoek gedeeltelijk in beeld gebracht. Duidelijk is wel dat sprake is van een strafrechtspolitiek die in beide betekenissen van het woord driftig is geworden: zowel in de zin van opvliegender en ongeduldig, het eigen ongeduld vaak botvierend in de richting van de strafrechtspleging, als in de zin van 'op drift': want door het gemis van houvast aan ideologie of (partij)politieke koers naarstig op zoek naar (publieke) opinies om op te koersen.¹⁰⁸ Tegen die achtergrond communiceert de strafrechtspolitiek graag met het publiek op een manier die doet denken aan enquêtes: door te spreken in termen van eenvoudige stellingen,

105 In zoverre moet de aan het begin van dit onderzoek opgeworpen vraag, of de manier waarop autoriteiten typisch reageren op de nieuwe configuratie van gezag, inclusief een accent op reputatie en charisma, ook als een *instructie* aan de strafrechtspleging moet worden gelezen (zie § 2.5), met een ondubbelzinnig 'nee' worden beantwoord.

106 In de internationale literatuur is dit proces al uitvoerig gedocumenteerd en in de Nederlandse praktijk valt eveneens een groot aantal ingrepen aan te wijzen dat het resultaat is van onvoldragen politieke besluitvorming en achteraf door vrijwel niemand als een verrijking wordt beschouwd. Zie uitgebreider hierover § 2.6.

107 In de praktijk bleek dit ook door enkele medewerkers van het OM te worden aangewezen als een van de redenen om met burgerraadplegingen te beginnen. Anderen verwierpen dit idee echter weer. Zie § 9.6.1.

108 Zie hierover ook Noyon 2018b.

door complexe problemen te reduceren tot voor-of-tegen-kwesties en door subjectieve percepties van de werkelijkheid in plaats van de objectieve werkelijkheid redengevend te maken voor de eigen strafrechtspolitieke agenda.¹⁰⁹ Op deze manier gaat strafrechtspolitiek, net als de publieke opinie, vaak alleen over de richting, maar niet over wat de bestemming moet zijn: het moet steeds strenger en van de rechten van verdachten kan steeds wel iets af, maar een moment waarop het genoeg is komt nooit in beeld.¹¹⁰ In het empirisch deel van het onderzoek bleek dat men hier binnen het OM zelf geregeld ongelukkig mee is.¹¹¹

Het resultaat dat van deze dynamiek het gevolg is, zou de complexiteitsparadox genoemd kunnen worden. Deze kan als volgt worden samengevat. Het uitgangspunt dat op basis van dit onderzoek – ook gelet op het beoordelingskader – moet worden gehuldigd, is dat de relatie tussen de publieke opinie en het stelsel van strafrechtspleging in beginsel gebaat is bij zo min mogelijk complexiteit. De mogelijkheid van gezond wantrouwen, transparantie en externe openbaarheid als beginsel worden immers illusoir als de burger die zich voor de strafrechtspleging interesseert, reeds bij een eerste kennismaking verdrinkt in haar esoterisch gehalte. De huidige situatie is echter dat de strafrechtspolitiek en – in mindere mate – het OM de beslissingen waar het in de strafrechtspleging om gaat, overmatig simplificeren. Dit werkt in de hand dat irreële verwachtingen en teleurstellingen over de geleverde prestaties ontstaan. De reactie die de strafrechtspolitiek hier dan typisch op doet volgen, bestaat uit *meer* strafrecht: uit nóg meer strafbaarstellingen, of uit een nóg verdere uitbreiding van het sanctiearsenaal.

Deze ingrepen zijn uiteindelijk ondermijnend voor de coherentie en eenvoud van het stelsel als geheel. Als na een zoveelste op een incident volgende interventie de rook is opgetrokken, is het systeem vooral complexer geworden. De oplossing voor een discrepantie tussen de hoeveelheid complexiteit die het publiek aankan en die het systeem herbergt, wordt zo niet gezocht in het richting het publiek uitdragen en verdedigen van die complexiteit, noch in het vereenvoudigen van het systeem, maar juist in het enerzijds opvoeren van de complexiteit terwijl het publiek anderzijds wordt

109 Enquêtes leggen typisch vragen voor als of er naar de mening van de respondent hard genoeg wordt gestraft, de rechter de rechten van slachtoffers voldoende bewaakt, enzovoort. Of de respondent hierbij een met de waarheid overeenstemmend beeld van de werkelijkheid heeft wordt dan niet gemeten. Zie voor een bespreking van dit onderzoek § 4.4 en § 4.5. Zie voor onderzoek naar de politieke ontvankelijkheid voor enquêtes en de neiging dit in de eigen communicatie te kopiëren § 5.2.2.

110 Zie § 11.2.2 voor een conclusie op dit punt over de inhoud van de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie. Zie over de synchroniciteit tussen de richting van de strafrechtspolitiek en de uitkomsten van enquêteonderzoek § 5.4.2.

111 Gedacht kan in het bijzonder worden aan de ‘ministerverdriedubbelaar’ – het drie keer zwaarder bestraffen indien sprake is van ‘VPT-criminaliteit’, waar men binnen het OM liever weer vanaf wil. Zie hierover § 9.5.7.

bevestigd in de juistheid van de eigen, simplistische, verwachtingen. Het kan moeilijk anders dan dat dit op termijn bijvoeding geeft aan de publieke perceptie van een pertinent perfide systeem. Dit is een dynamiek die hoog-nodig moet worden doorbroken. Initiatieven die *binnen* de strafrechtspleging worden opgetuigd om het systeem voor de buitenwereld begrijpelijker te maken – PROMIS, ‘klare taal’, enzovoort – zullen Sisyfusarbeid blijken indien het systeem als geheel door voortdurende complicering van de zijde van de strafrechtspolitiek steeds weer wordt teruggeworpen.

11.3.4 De notie van democratie (in de ‘democratische rechtsorde’)

Aan het begin van dit onderzoek is opgemerkt dat de nieuwe, op de publieke opinie gerichte initiatieven binnen de strafrechtspleging nieuwe vragen oproepen met betrekking tot de notie van democratie. Voorstellen voor meer burgerinvloed, bijvoorbeeld door het organiseren van burger-raadplegingen, doen het vaak voorkomen alsof zo simpelweg het democratisch niveau van de strafrechtspleging verhoogd en dus verbeterd kan worden. Zij gaan hierbij echter uit van een eenzijdig begrip van democratie, dat alleen op invloed in plaats van ook op bescherming is gericht. Dat elke vorm van democratische beïnvloeding altijd gepaard moet gaan met een corrigerend, beschermend complement, is in de probleemstelling van dit onderzoek al beargumenteerd.¹¹² De hieraan ten grondslag liggende gedachte van een onverbreekbare eenheid van feit en norm keerde in dit onderzoek meermaals, maar met name in relatie tot de notie van legitimiteit, terug.¹¹³

Het is de vraag wat dit onderzoek heeft geleerd over dit spanningsveld. Wat in elk geval duidelijk is, is dat de balansoefening die een democratische rechtsorde nu eenmaal altijd met zich meebrengt – die eruit bestaat dat de ontwikkelings- en beschermende dimensie van democratie elkaar in evenwicht dienen te houden – er niet eenvoudiger op is geworden. Van oudsher valt deze balansoefening samen met een spanning tussen het domein van het recht en dat van de politiek, een spanning die op de spits wordt gedreven wanneer de vraag aan de orde komt wie van de twee bij territoriale conflicten het laatste woord heeft. Niet voor niets bestaat in de literatuur al langer discussie over de vraag of het nu beter is te spreken over een ‘primaat van de politiek’ of juist over een ‘primaat van het recht’.¹¹⁴

112 Zie § 2.7.

113 Zie § 6.4.1.

114 Het bestaan van een primaat van de politiek wordt bijvoorbeeld gesteld in Broeders e.a. 2013, p. 73; Van Stokkom 2006, p. 128; Groenhuijsen 2017, p. 488; WRR 2012, p. 127. Breninkmeijer (1992) spreekt van een primaat van het recht.

Een discussie die in de kern neerkomt op een verschil in perspectief.¹¹⁵ De vraag of in de praktijk daadwerkelijk grensconflicten ontstaan, hangt uiteindelijk vooral af van de mate waarin politiek of rechtspraak zelf de grenzen opzoeken. Waar het domein van het recht precies overgaat in het domein van de politiek is immers ook een kwestie van gewoonte en rechtscultuur, en zo lang men bestaande gewoonten respecteert, blijven bezonken rolpatronen in stand.

Kenmerkend voor de huidige situatie is echter dat deze rolpatronen, aangespoord door een publieke opinie die ijvert in tegenspraak en gepreoccupeerd is met criminaliteitsbestrijding, worden opgeschud. Waar de strafrechtspolitik tegenwoordig soms moeite lijkt te hebben met het onderkennen van wat de grenzen aan de eigen invloedssfeer zijn,¹¹⁶ dringt de strafrechtspleging – in het bijzonder door het organiseren van burgerraadplegingen – een gebied binnen dat traditioneel exclusief politiek was. Wanneer beide zich meer en meer op het publiek oriënteren, is het gevolg echter dat de grenzen *tussen* rechtspraak en politiek vervagen. Hierin schuilt een gevaar. In die situatie kan, indien zowel politiek als strafrechtspleging zich opwerpen als vertolker van de ontwikkelingsdimensie van democratie, de vraag rijzen wie nog over de beschermende dimensie waakt: oftewel wie nog de boeman van de meerderheid wil zijn. Uiteindelijk is dit een vraag die zeker het OM zichzelf moet stellen.

11.3.5 De rolopvatting van de verschillende actoren in de strafrechtspleging

Het voorgaande sluit aan op een laatste perspectief op dit onderzoek: dat van (verschuivingen in) rolopvattingen van actoren in de strafrechtspleging. Dit valt dan weer uiteen in de rolopvatting van actoren jegens elkaar en de politiek enerzijds en de rolopvatting jegens het publiek anderzijds. Voor wat betreft het eerste is in het empirisch onderzoek duidelijk geworden

115 Vanuit een theoretische invalshoek wordt de aanspraak op het laatste woord altijd aan de ‘beschermende’ dimensie van democratie gegund. Dit ligt reeds besloten in het woord ‘bescherming’ – al is de vraag hoe precies gelegitimeerd kan worden dat deze dimensie door de rechtstheorie een hogere rang krijgt aangemeten, door Melai al eens de ‘klemmende rechtsfilosofische vraag’ genoemd (1992, p. 126). Vgl. ook ‘t Hart 1994b, bijvoorbeeld p. 285-295, of Duff 2017, i.h.b. p. 1502. Zij die spreken over het ‘primaat van de politiek’ nemen doorgaans echter geen theoretisch, maar een praktisch (op afdwingbaarheid gericht) gezichtspunt in. Natuurlijk valt wel een en ander af te dingen op de mate waarin ‘de politiek’ werkelijk alles kan afdwingen. Vgl. bijvoorbeeld Breninkmeijer (1992), die zijn stelling dat tegenwoordig sprake is van een ‘primaat van het recht’ praktisch beargumenteert; daarbij onder andere gewag makend van binding aan inter- en supranationale verdragen (p. 697).

116 Vgl. in dit verband ook Breninkmeijer (2015), die na een ‘stresstest van de rechtsstaat Nederland’ als voornaamste achilleshiel het vermogen van de wetgever ziet om zelf de rechtsbeschermende grenzen te onderkennen, o.a. onder vermelding van het alcoholslottarrest (zie HR 3 maart 2015, NJ 2015/256 m.nt. Keulen).

dat het OM heeft leren omgaan met een driftige strafrechtspolitik. In de voorlichting speelt de relatie met de politiek geregeld een rol van betekenis, zowel op nationaal als op lokaal niveau.¹¹⁷ Ook bij het opstellen van strafvorderingsrichtlijnen moet soms met politieke bemoeienis rekening worden gehouden.¹¹⁸ Juist het gegeven dat de politieke bemoeienis doorgaans beperkt blijft tot politiek en publicitair gevoelige kwesties, maakt echter dat deze bemoeienis voor het OM voorspelbaar en werkbaar is. Ze concentreert zich doorgaans ook op één strafzaak of één richtlijn – en laat daardoor een groot deel van het dagelijks werk ongemoeid. Al met al is een soort principaal-agent-verhouding ontstaan waarbinnen achter de schermen soms enig touwtrekken plaatsvindt, maar waarbij men naar buiten toe de rijen gesloten houdt.¹¹⁹ Veel meer dan een zekere omzichtigheid in situaties waarin sprake is van politieke gevoeligheid is hiervan dus niet het gevolg.

Interessanter is dat dit onderzoek heeft laten zien wat er gebeurt als actoren in de strafrechtspleging het beeld van brede maatschappelijke onvrede over het eigen functioneren verinnerlijken. Dit leidt dan – niet verbazingwekkend – tot een gebrekkig zelfvertrouwen. Een duidelijk voorbeeld uit dit onderzoek zijn de burgerfora: deze kwamen immers mede voort uit een gevoel dat het OM de aansluiting met de maatschappij was verloren.¹²⁰ Een ander voorbeeld is hoe het OM zicht inspant om in de voorlichting te vertellen ‘wat mensen willen horen’¹²¹: geprobeerd wordt om vooral die verhalen te vertellen die bij het publiek in goede aarde zullen vallen. Zo leidt gebrekkig zelfvertrouwen er gemakkelijk toe dat die andere rol die actoren in de strafrechtspleging zouden kunnen vervullen, die van *gids* van de publieke opinie, in de vergetelheid raakt.¹²² Uit angst voor de hoon van het publiek wordt het OM de meeloper, in plaats van de gangmaker van de publieke opinie.

Het onderzoek heeft echter ook, paradoxaal genoeg, argumenten opgeleverd waarom het OM deze schoolpleinlogica juist niet zou hoeven volgen. Ten eerste bestaat geen grond voor een gebrekkig zelfvertrouwen: het publiek is best tevreden met de manier waarop de strafrechtspleging functioneert. Ten tweede past zo’n ootmoedige inslag niet bij de institutionele taak en positie van het OM. De strafrechtspleging – waarvan het OM een onderdeel is – is uiteindelijk een norminscherpend instituut. Juist aan

117 Zie § 8.6.4 (nationaal) en § 8.7.2 en § 8.11.6 (lokaal).

118 Gedurende dit onderzoek speelde dat in het bijzonder bij een richtlijn over verkeersmisdrijven (zie § 9.6.3) en voor VPT-criminaliteit (zie § 9.5.7).

119 Zie in dit verband in het bijzonder de situatie rondom VPT-criminaliteit, beschreven in § 9.5.7.

120 Zie ook hiervoor in § 11.2.4.

121 Veldnota 167, zie ook hiervoor in § 11.3.2.

122 Zie over deze rol § 2.8, alwaar dit gecontrasteerd wordt met de notie van ‘responsiviteit’.

die maatschappelijke opdracht ontleent het OM zijn gezag.¹²³ Tot slot is de gedachte dat er zoiets zou zijn als ‘maatschappelijke opvattingen’ waarbij het OM zou kunnen aansluiten, onjuist: de publieke opinie is juist in hoge mate kneedbaar en dus vatbaar voor aansturing door *opiniemakers*.¹²⁴

11.4 AANBEVELINGEN

De hiervoor besproken antwoorden op de onderzoeksvragen en het daarna geschetste bredere landschap waarbinnen die antwoorden geplaatst kunnen worden, laten een beeld zien dat niet uitsluitend positief kan worden gewaardeerd. Hoewel de huidige stand van zaken zeker niet alarmerend is, is de richting in enige mate verontrustend. Met name de wijze waarop de publieke opinie – gemedieerd door de strafrechtspolitiek – aanleiding geeft tot voortdurende opvoering van de punitiviteit en complexiteit van het stelsel is problematisch. Op basis van dit onderzoek kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan die kunnen helpen om in deze situatie verbetering te brengen. Hieronder worden eerst enkele aanbevelingen aan het OM besproken (§ 11.4.1). Vervolgens komen aanbevelingen aan de strafrechtspleging als geheel (§ 11.4.2), aan de wetgever en strafrechtspolitiek (§ 11.4.3) en aan de wetenschap (§ 11.4.4) aan bod.

11.4.1 Het OM

Voor het OM geldt om te beginnen dat het op basis van dit onderzoek kan worden aanbevolen om die elementen van de voorlichting en de straftoemingsdialoog te herzien, die de toetsing aan het beoordelingskader niet goed hebben doorstaan. Dus minder amuseren en meer informeren, minder berichten over de uitzondering en meer werken aan het bevorderen van een realistisch discours over misdaad en straf, waarbij ook de complexiteit van de vragen waar het in de strafrechtspleging om gaat niet uit de weg wordt gegaan. Uiteraard wel zo begrijpelijk mogelijk, maar zonder criminaliteit terug te brengen tot karikaturen en zonder het eigen optreden te heroïficeren. Daarbij hoort ook dat de waarden van het strafrecht worden beleden en uitgedragen: dus waken voor subjectieve (subtiele) veroordelingen over iemands karakter en weer, net als vroeger, in woord en toon benadrukken dat schuldvaststelling aan de rechter – of in elk geval nog niet

123 Het vertrouwen in de rechtspraak gaat immers juist samen met een brede steun voor rechterlijke neutraliteit (§ 4.4.1) en een voorkeur voor rechterlijke autonomie: bindende invloed van leken wordt door een grote meerderheid afgekeurd (§ 4.5.3).

124 Uiteraard wel binnen bepaalde grenzen (zie ook hiervoor onder verwijzing naar het *Overton*-venster § 11.2.2). Zie over de mate waarin de publieke opinie vatbaar is voor *framing* en *claim making* nader in § 5.4.2.

aan de orde – is.¹²⁵ Het raadplegen van burgers over het strafftoemettings-beleid kan beter worden gestopt, tenzij eerst een grondige herbezinning plaatsvindt op de doelen die hiermee moeten worden nagestreefd en het soort opinies dat men wil meten.¹²⁶

Daarnaast zou het OM in algemene zin werk moeten maken van een eigen gezagslogica. Hierbij moet het zich niet teveel laten inspireren door een politieke of commerciële logica. Natuurlijk mag (en moet) het OM zich opwerpen als de belangenbehartiger van de samenleving, maar hierbij past een scherp(er) eigen rolbewustzijn dan nu het geval is. Hierbij hoort geen ongeclausuleerd streven naar ‘zichtbaarheid’: het aantal *views*, *likes* en kijkcijfers zou ondergeschikt moeten zijn aan de boodschap waar het OM voor staat. Er valt veel voor te zeggen dat het OM zijn eigen gezagspositie gebruikt om de publieke opinie te gidsen, bijvoorbeeld door bij tijd en wijle aan het publiek uit te leggen wat de moeilijke vragen zijn die in de strafrechtspleging spelen. Maar het OM zou ervoor beducht moeten zijn – en daarom is een ongeclausuleerd streven naar zichtbaarheid zo problematisch – dat het, eenmaal zichtbaar, vooral bezig is met hoe het zelf uit de verf komt. De praktijk laat zien dat het dan al snel (te) verleidelijk wordt om de ernst van criminaliteit te overdrijven en het nut van strafrechtstoepassing te simplificeren. In de gezagslogica van het OM zou echter niet centraal moeten staan ‘wat mensen willen horen’, noch wat ‘zoveel mogelijk mensen ter ore komt’. Het zou erom moeten gaan wat mensen *zouden moeten* willen horen.

Tot slot heeft het OM een eigen verantwoordelijkheid voor het in standhouden van kritische media. Dit impliceert dat het OM niet teveel het pad van de media zou moeten betreden, door bijvoorbeeld van begin tot eind geregisseerde filmpjes via de eigen mediakanalen te delen. Het OM moet een instituut zijn dat open staat voor een kritische buitenwacht, niet een instituut dat de media de pas afsnijdt door het publiek zelf interpretaties van de werkelijkheid op te dringen. Onderkend moet worden dat deze aanbeveling tot op zekere hoogte op gespannen voet staat met de vorige. Omdat media nu eenmaal vooral belangstelling hebben voor het meest uitzonderlijke en het meest spannende, is het moeilijk om *en* verantwoordelijkheid te nemen voor een realistisch discours over misdaad en straf *en* niet zelf de regie over de berichtgeving in handen te nemen. Toch kunnen beide goed samengaan. Wanneer het OM op de eigen mediakanalen minder de wetten van de media zou volgen – dus minder zichzelf zou personali-

125 Zie hierover ook § 10.2.6. Hoewel in het overgrote merendeel van de strafzaken waarvoor mediabelangstelling ontstaat vroeg of laat tot dagvaarding zal worden overgegaan, is de oude formulering door de invoering van de strafbeschikking natuurlijk niet meer helemaal adequaat. In die situaties waarbij reeds tot dagvaarden besloten is of waarbij dit evident in de lijn der verwachting is, kan niettemin met de oude formulering worden volstaan.

126 Zie hierover ook § 10.3.6.

seren en minder accent zou leggen op spannende verhalen en meer op de complexiteit en nuance – kunnen deze een goede aanvulling zijn op wat (toch al) in de media verschijnt.

11.4.2 De strafrechtspleging

Naast de aanbevelingen die specifiek aan het OM zijn gericht, kunnen ook enkele meer algemene aanbevelingen aan de strafrechtspleging als geheel worden gedaan. De meest algemene en vanzelfsprekende aanbeveling is dat ook toekomstige initiatieven bestaande uit op de publieke opinie gericht handelen, voor invoering getoetst zouden moeten worden aan het in dit onderzoek opgestelde beoordelingskader. Dit onderzoek levert verder argumenten op om door te gaan op een weg die al enige tijd geleden is ingeslagen: meer ‘klare taal’ en meer transparantie.¹²⁷ Tegelijkertijd zijn er ook enkele praktijken die herziening behoeven. Dit geldt voor de digitale wijze van informatieverstrekking van zowel het OM als de gerechten.¹²⁸ Hoewel deze werkwijze in beginsel beter is dan de voorheen bestaande praktijk van perskamers – dit werkt voor journalisten immers sneller en dient dus de transparantie – valt de manier waarop de informatie nu wordt verstrekt vanuit het perspectief van bescherming van persoonsgegevens niet goed te rechtvaardigen. Hiervoor zal ook de *Persrichtlijn 2013* moeten worden gewijzigd.¹²⁹

Daarnaast geldt ook voor andere actoren in de strafrechtspleging dan het OM dat zou moeten worden nagedacht over een eigen gezagslogica. Dit geldt met name voor de strafrechtspraak. De externe openbaarheid als beginsel zou hier – in plaats van slechts een procesrechtelijk uitgangspunt – ook een richtsnoer mogen zijn bij de maatschappelijke positionering. Mediaproducties gericht op uitzonderlijke succesverhalen passen hier niet goed bij, hoe aantrekkelijk die vanuit het oogpunt van medialogica of reputatiemanagement ook mogen zijn. Mediaproducties gericht op het aan de samenleving laten zien van een dwarsdoorsnede van de strafrechtspleging – van televisieprogramma’s over de dagelijkse praktijk, livestreams van zittingszalen tot lezersjury’s in kranten – doen dit wel. Alleen aan dit laatste zou de strafrechtspraak dus moeten meewerken. Daarbij zou het opnieuw niet primair moeten gaan om de vraag hoeveel mensen hiernaar kijken of

127 Omdat in dit onderzoek alleen gevalstudies bij het OM zijn uitgevoerd, kan geen voldragen oordeel geveld worden over dit soort initiatieven van de zijde van de strafrechtspraak. Gelet op het belang van transparantie en eenvoud – met name voor de vierde stap van het beoordelingskader – lijken dit soort initiatieven *prima facie* nochtans een goed idee.

128 Zie i.h.b. § 8.11.4, alwaar het problematische karakter hiervan is besproken.

129 Zie § 8.9.2, alwaar dit al is geconcludeerd. Op lange(re) termijn zou – wanneer de digitalisering van de rechtspraak geanonimiseerde verstrekking realistisch maakt – kunnen worden teruggekeerd naar een vorm van digitale verstrekking.

dit lezen, noch om de vraag of zo de ‘juiste’¹³⁰ mensen worden bereikt. Het nastreven van openbaarheid en inzichtelijkheid is immers ook een normatieve opdracht.¹³¹

Bovenstaande aanbevelingen vallen allemaal te realiseren binnen de bestaande configuratie van de strafrechtelijke instituties. Er zijn in de literatuur ook de nodige voorstellen gedaan, zo kwam in de probleemstelling van dit onderzoek aan de orde, waarin gepleit wordt voor het openbreken van deze instituties als zodanig. Bijvoorbeeld door juryrechtspraak in te voeren of door bepaalde bevoegdheden over te hevelen naar lekenpanels.¹³² Hoewel dit soort voorstellen in het algemeen eerst nader moeten worden uitgewerkt om ze goed aan het beoordelingskader te kunnen toetsen, kan wel in algemene zin worden geconcludeerd dat dit onderzoek geen overtuigende argumenten heeft opgeleverd om dit nader te verkennen. Zo zijn geen aanknopingspunten gevonden om het invoeren van juryrechtspraak te overwegen.¹³³ Voor het delegeren van andere bevoegdheden aan lekenpanels is gelet op dit onderzoek iets meer te zeggen, maar ook hiervan hoeft men waarschijnlijk geen grote verwachtingen te hebben.¹³⁴ Vanwege het ingrijpende karakter van zulke aanpassingen, ligt het niet voor de hand dit met voorrang te onderzoeken.

11.4.3 De wetgever en de strafrechtspolitik

Op basis van dit onderzoek kunnen ook aanbevelingen worden gedaan aan de wetgever en de strafrechtspolitik. Enkele aanbevelingen vloeien voort uit wat in de gevalstudies naar voren kwam. Zo zou een duidelijker door-denking van de wetgever verwacht mogen worden op de vraag wat wanneer met de pers gedeeld mag worden. De huidige praktijk is, bij afwezigheid

130 In de praktijk wordt – net als bij de burgerfora van het OM (vgl. § 9.6.4) – nog wel eens tegengeworpen dat de mensen die naar dit soort programma’s kijken of dit soort stukken in de krant lezen, toch al een ‘positief beeld’ hebben van de strafrechtspleging, en dat de meerwaarde van dit soort initiatieven daarom beperkt zou zijn.

131 Zie hiervoor met name de vierde stap uit het beoordelingskader.

132 In de literatuur wordt onder meer gedacht aan het door burgers laten prioriteren van politie-inzet of het door burgers laten formuleren van vervolgingsbeleid. Zie voor een bespreking van deze voorstellen § 2.2 en § 2.3.

133 In de empirie zijn geen aanwijzingen gevonden dat burgers dit liever zouden willen – laat staan dat dit tot minder onvrede zou leiden – en ook op normatieve gronden valt moeilijk in te zien waarom dit beter zou zijn dan de professionele rechtspraak.

134 De verwachting die men hier typisch bij heeft is dat betrokkenheid (door deelname aan een lekenpanel) ertoe leidt dat deelnemers minder ontvankelijk zijn voor simplistische retoriek en dit vervolgens uitdragen in hun sociale omgeving (zie § 2.4). Het begin van deze gedachte – dat betrokkenheid leidt tot nuance – is niet onaannemelijk. Het eindpunt – dat deze nuance beklijft en hiervan een uitstralend effect uitgaat – is dat helaas wel (zie § 4.7.3).

van zo'n visie, gevormd door toevalligheden.¹³⁵ Omdat verschillende actoren – politie, gerechten, (slachtoffer)advocaten en OM -grotendeels op eigen kompas varen bij het bepalen van wat zij aan informatie met de pers delen, terwijl zij bovendien graag onderling gelijke tred houden, ontstaat gemakkelijk een vorm van informatieverstrekking die kenmerken vertoont van een *race to the bottom*: verschillende partijen worden – onbedoeld – door elkaar uitgedaagd om steeds meer informatie met de media te delen, al was het maar om niet onweersproken te laten wat door een andere partij al is gedeeld.¹³⁶ Dit werkt dan weer een vorm van *trial by media* in de hand, hetgeen als onwenselijk moet worden beoordeeld.¹³⁷ De wetgever kan dit corrigeren door de regie te nemen. Zeker nu de modernisering van het Wetboek van Strafvordering op tafel ligt (en de wetgever van plan is de pro forma-systematiek te veranderen), ligt het voor de hand dat hij zich hierbij zal bezinnen op de vraag hoe hij de openbaarheid en de rol van de media voor zich ziet. Uit de gevalstudie naar de straftoematingsdialoog komt vooral naar voren dat ruimte is voor een meer coherente inbreng van de wetgever. De inbreng van de minister beperkt zich nu tot publicitair gevoelige kwesties,¹³⁸ terwijl de wetgever zich met name heeft bekommerd om kwesties als minimumstraffen en het taakstrafverbod.¹³⁹ Dit is onwenselijk: de wetgever zou zich daarom weer meer als auteur van een kettingroman mogen beschouwen (en minder als die van een verhalenbundel).¹⁴⁰

De vraag is natuurlijk of dit van de wetgever gevraagd kan worden. Dit onderzoek is niet het eerste – en zal ook de laatste niet zijn – waarin als

135 Gedacht kan worden aan de voorlichtingspraktijk van de politie – die al eerder met actieve voorlichting was begonnen (zie § 8.2) –, de figuur van de pro forma-zitting (zie § 8.9.2) en initiatieven van gerechten (§ 8.9.3). Tegen de achtergrond van deze realiteit heeft zich de OM-voorlichting gevormd, die zich steeds, *a l'improviste* tot deze omgeving heeft proberen te verhouden.

136 Zie § 8.11.4: indien informatie door één partij is gedeeld, kan dit door andere partijen niet meer ongedaan gemaakt worden. Wel ontstaat hierdoor voor elke andere partij een prikkel ook haar kant van het verhaal te vertellen. Bovendien stimuleert een begin van een verhaal journalisten om verder te zoeken, hetgeen dan weer Zo ontstaat een intrinsieke neiging tot uitdijning.

137 *Trial by media* wordt in de literatuur vaak gedefinieerd als de situatie waarin de verdachte door de aandacht in de media als het ware wordt 'veroordeeld' (Schouten 2013, p. 641, vgl. Van Lent 2008, p. 217), waardoor het uiteindelijke oordeel van de rechter 'geen wortel kan schieten in de samenleving' (Pagano Mirani 1992, p. 118). Dat is niet wat hier wordt bedoeld (op een dergelijke definitie sluit de term *conviction by media* wellicht ook beter aan). Waar het hier om gaat, is dat door veel media-aandacht sprake is van een uitwisseling van argumenten tussen het OM, de verdediging en soms ook slachtoffers (*een trial*), buiten de zittingszaal, waardoor de aandacht voor het proces in de zittingszaal ondersneeuwt.

138 Gedacht kan met name worden aan straftoemetingbeleid in verkeerszaken en ten aanzien van 'geweld tegen hulpverleners'. Zie § 9.5.7.

139 Zie hierover – en voor meer voorbeelden – § 2.6.

140 De idee van recht als kettingroman is ontleend aan Dworkin (1986). Hoewel over de coherentie van de gemiddelde kettingroman kan worden getwist, is de grondgedachte van deze metafoor dat iedere auteur zich steeds rekenschap moet geven van eerdere hoofdstukken. Dit lijkt bij dit soort *ad hoc*-wetgeving niet steeds te gebeuren.

belangrijke conclusie naar voren komt dat de invloed van de strafrechtspolitiek op het straf(proces)recht en stelsel van strafrechtspleging in brede zin echt zeer problematisch is.¹⁴¹ Daarom zou deze aanbevelingenparagraaf niet compleet zijn als niet ook wordt aanbevolen de mogelijkheden te onderzoeken om de electorale dynamiek als zodanig te herzien. Buiten de strafrechtelijke context wordt, niet voor niets, nagedacht aan, bijvoorbeeld door loting gevormde, burgerpanels.¹⁴² Dit is ook voor het onderwerp van dit onderzoek een *prima facie* prikkelende gedachte: het onderzoek geeft aanleiding de aandacht te verschuiven van het invoeren van lekeninbreng in de strafrechtspleging naar lekeninbreng in de strafrechtwetgeving. Veel meer kan hier op deze plaats echter niet over worden gezegd. De uitermate complexe vragen die hierbij rijzen, die ook veel verder rijken dan vragen omtrent de legitimiteit van de strafrechtspleging, vergen een veel bredere doordienking.

11.4.4 De wetenschap

Dan de aanbevelingen aan de wetenschap. Deze bestaan voor een deel uit aanbevelingen voor nader onderzoek: gaandeweg dit onderzoek zijn enkele onderwerpen gepasseerd die om nader onderzoek vragen. Dit geldt onder meer voor de dimensie van kracht van publieke opinie.¹⁴³ Daarnaast bestaan er natuurlijk tal van mogelijkheden om het in dit onderzoek ontwikkelde beoordelingskader toe te passen op andere strafrechtelijke actoren en dit beoordelingskader zo op bredere toepasbaarheid te beoordelen en het waar nodig verder te verfijnen.

Een ander punt, dat niet in de sfeer van nader onderzoek ligt, heeft betrekking op de maatschappelijke positie van de wetenschap. In dit onderzoek heeft steeds op de achtergrond een sluimerende spanning gespeeld tussen de (strafrechtelijke) elite en een deel van de bevolking dat zich hiervan heeft afgekeerd. De (strafrecht)wetenschap is zelf een onderdeel van die elite. Zij zou zich daarom moeten inspannen de verbinding weer te zoeken. Ten eerste door – net als actoren in de strafrechtspleging – niet bang te zijn de publieke opinie tot gids te zijn, door de verworvenheden van een rationeel strafrecht in het publiek debat uit te dragen. Ten tweede door niet lichtvaardig bepaalde opvattingen buiten de orde te plaatsen, bijvoorbeeld door deze als ‘punitief populistisch’ te bestempelen.¹⁴⁴

141 Zie voor eerdere constatering i.h.b. § 2.6. Zie voor een conclusie in dit onderzoek hiervoor in § 11.3.3.

142 Zie hierover eerder in § 2.6, alwaar is besproken hoe in een bredere publiekrechtelijke context over de wenselijkheid van lekenpanels wordt gedacht.

143 Er bestaan, zeker in het digitale tijdperk, tal van mogelijkheden om dit beter te onderzoeken. Zie Prichard e.a. 2015 voor een voorverkenning.

144 In dit onderzoek is al eerder geconcludeerd dat deze term in de literatuur nu te vrijblijvend wordt gebruikt en daarom een meer afgebakende betekenis verdient. Zie § 3.3.2 (voor aan de theorie ontleende argumenten) en § 4.6.4 (voor aan de empirie ontleende argumenten).

11.5 TOT BESLUIT

De belangrijkste boodschap van dit onderzoek kan als volgt worden samengevat. De relatie tussen publieke opinie en het stelsel van strafrechtspleging is gespannen. Hoewel veel lijkt te berusten op een stapeling aan misverstanden en simplistisch denken, heeft dit reële effecten, met name door toedoen van politieke interventies in het straf(proces)recht. Deze ingrepen ondermijnen uiteindelijk de coherentie en begrijpelijkheid van het stelsel en plaveien zo de weg voor steeds nieuwe onvrede. Gelet hierop bestaat in het maatschappelijk debat behoefte aan een realistisch narratief, waarin de complexiteit van de vragen waar het in de strafrechtspleging om draait niet wordt verdoezeld. Actoren in de strafrechtspleging kunnen hieraan bijdragen. Mede daarom zouden zij werk moeten maken van een eigen gezagslogica. Hierbij moet niet – zoals nu te vaak nog het geval is – inspiratie worden opgedaan bij een politieke of economische gezagslogica. Het onderscheidende, norminscherpende karakter van de strafrechtspleging dient hierbij voorop te staan: juist hieraan ontleent de strafrechtspleging haar gezag. Een dergelijke gezagsopvatting verdraagt zich goed met transparantie en met een streven naar begrijpelijkheid, maar niet met een accent op reputatie of stoerdoenerij. In plaats van de publieke opinie te willen bekoren, zouden actoren in de strafrechtspleging haar meer tot gids moeten willen en durven zijn. Dit onderzoek geeft aanleiding een opinievolgende attitude voor de strafrechtspleging te verwerpen en in plaats daarvan te geloven in de mogelijkheid en wenselijkheid van een zelfbewuste, opinie-makende rolopvatting.