



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).

Samenvatting

Strafrecht en publieke opinie

Een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie

Dit onderzoek gaat over de veelvuldig geproblematiseerde relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht. Vaak wordt verondersteld dat deze relatie (te) gespannen is. Onder invloed van die veronderstelling worden in de praktijk van de strafrechtspleging tal van initiatieven ontplooid om de relatie met het publiek anders vorm te geven. Ook in de wetenschappelijke literatuur worden intussen voorstellen gedaan voor, deels verstrekkende, hervormingen van het strafrecht en/of het stelsel van strafrechtspleging. Niettemin bestaat er in de wetenschappelijke literatuur tot op heden geen overeenstemming over wat precies met het begrip ‘publieke opinie’ wordt bedoeld en – mede als gevolg daarvan – hoe de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie nu precies luidt. Men is het oneens over het antwoord op de vraag wat het publiek nu echt vindt van het strafrecht, net als over hoe het volgens het publiek anders zou moeten. Mede gelet hierop bestaan zeer grote verschillen van inzicht over de vraag of en hoe actoren in de strafrechtspleging zich anders tot het publiek zouden moeten verhouden; aldus worden ook de ontwikkelingen in de praktijk en de voorstellen in de literatuur zeer wisselend ontvangen.

In dit onderzoek is op bovenstaande vragen antwoorden gezocht. Daartoe zijn in het *eerste hoofdstuk* de volgende onderzoeksvragen opgesteld: (i) Hoe moet de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie worden geconceptualiseerd? (ii) Wat valt op basis van bestaand empirisch onderzoek te zeggen over de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie? (iii) Op welke wijze kan op de publieke opinie gericht handelen van voor de strafrechtspleging relevante actoren worden beoordeeld? (iv) Hoe moet de wijze waarop het Openbaar Ministerie in dialoog treedt met de publieke opinie worden beoordeeld?

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord met gebruikmaking van verschillende methoden. De *eerste* onderzoeksvraag is beantwoord in twee stappen. Omdat een adequate conceptualisering van ‘publieke opinie’ altijd zal moeten zijn toegesneden op een specifiek thema (anders gezegd: een *universele* conceptualisering kan niet bestaan), moest eerst de context worden bepaald waar een bruikbare conceptualisering op kan aansluiten. Dit is gedaan door de probleemanalyse die aan dit onderzoek ten grondslag ligt uit te diepen. Vervolgens is conceptuele literatuur over publieke opinie geanalyseerd en gezien in het licht van deze probleemstelling. Hieruit volgde de conceptualisering die in dit onderzoek is gehanteerd. De *tweede* onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van een narratieve literatuurreview. Hiervoor is het bestaande empirische onderzoek naar publieke opinie geïn-

ventariseerd en geanalyseerd. De in antwoord op de eerste onderzoeksvraag opgestelde conceptualisering van publieke opinie diende hierbij als grondslag. Voor de *derde* onderzoeksvraag zijn meerdere methoden gecombineerd. Eerst is theorievorming over de legitimiteit van de strafrechtspleging geanalyseerd. De vraag naar de wenselijkheid van op de publieke opinie gericht handelen kan immers niet worden beantwoord zonder oog te hebben voor zowel empirische als normatieve gezichtspunten – en de notie van legitimiteit is bij uitstek een begrip dat beide elementen in zich verenigt. Deze bevindingen zijn steeds geconfronteerd met wat uit empirisch onderzoek bekend is over de inhoud van publieke opinie. Dit leidde tot een initieel beoordelingskader. Tot slot zijn twee empirische gevalstudies bij het OM uitgevoerd. Deze gevalstudies dienden enerzijds om een deel van de praktijk in beeld te brengen en te beoordelen – in zoverre waren zij van belang voor de vierde onderzoeksvraag, waarover hieronder meer – en anderzijds om een eerste versie van het beoordelingskader mee te beproeven. Dat laatste doel is van belang voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag: na toepassing op de gevalstudies kreeg het beoordelingskader zijn definitieve vorm. Voor de *vierde* onderzoeksvraag staan de bevindingen van de twee gevalstudies centraal. Gekozen is om de blik hierbij op het OM te richten, mede omdat het OM in ons stelsel van strafrechtspleging bij uitstek de actor is die een midden moet zien te vinden tussen normatieve overwegingen en maatschappelijke opvattingen. Daarnaast heeft het OM zelf in de jaren 00 besloten zich anders tot het publiek te willen verhouden. De twee pijlers onder die koerswijziging, een actievere voorlichting en burgerraadplegingen over de straftoemeting, keerden in dit onderzoek terug als de objecten van onderzoek voor de twee gevalstudies. Op deze manier is de wijze waarop het OM met het publiek in dialoog treedt dus geoperationaliseerd.

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. In het *tweede* hoofdstuk is de probleemstelling van dit onderzoek uitgediept en zo de context geschetst waar een conceptualisering van publieke opinie op moet aansluiten. In het *derde* hoofdstuk is deze conceptualisering vervolgens opgesteld en zodoende de eerste onderzoeksvraag beantwoord. In dit hoofdstuk zijn bovendien de betekenissen bepaald van enkele andere in dit onderzoek gebruikte begrippen waarvan de betekenis niet voor zich spreekt. In het *vierde* en *vijfde* hoofdstuk zijn de resultaten van de narratieve literatuurreview besproken en is zodoende de tweede onderzoeksvraag beantwoord. In het *zesde* hoofdstuk zijn verschillende benaderingen van het begrip 'legitimiteit' onderzocht, hetgeen dan in hoofdstuk *zeven* is uitgemond in een initieel beoordelingskader. In het *achtste* en *negende* hoofdstuk zijn de resultaten van de gevalstudies besproken, naar respectievelijk de voorlichtings- en straftoemetingsdialoog tussen het OM en het publiek. In hoofdstuk *tien* zijn eerst ter beantwoording van de vierde onderzoeksvraag de resultaten van deze gevalstudies beoordeeld door ze langs de lat van het beoordelingskader te leggen. Vervolgens is onderzocht in hoeverre deze gevalstudies nog aanleiding geven om dit beoordelingskader aan te passen, waarmee ook de derde onderzoeksvraag was beantwoord. In de *conclusie* (hoofdstuk 11) zijn de bevindingen in

samenhang besproken, is gereflecteerd op de probleemstelling en zijn enkele aanbevelingen gedaan.

In het *tweede hoofdstuk* is de probleemstelling van dit onderzoek uitgediept en zodoende de context bepaald waar de conceptualisering van publieke opinie op moet aansluiten. Hiervoor zijn zeven perspectieven op de thematiek van dit onderzoek besproken. De eerste twee perspectieven belichten hoe in respectievelijk de Nederlandse en internationale literatuur over de relatie tussen strafrecht en publieke opinie werd en wordt gedacht. In de Nederlandse strafrechtelijke literatuur wordt publieke opinie van oudsher gezien als iets dat – bijvoorbeeld via belangengroepen – invloed heeft op het straf(proces)recht en daarnaast invloed uitoefent op de (wijze van) procesvoering, in welk verband dan typisch een verband wordt gelegd met de externe openbaarheid. In de afgelopen decennia wordt publieke opinie – mede door de opkomst van enquêteonderzoek – vaker in kwantitatieve termen begrepen; en wordt vaker gesproken over een ‘kloof’ tussen wat het publiek zou willen en wat de strafrechtspleging zou (kunnen) leveren. Mede tegen die achtergrond vindt veel gedachtevorming plaats over hoe de strafrechtspleging zich anders tot het publiek zou moeten verhouden (meer transparantie, eenvoudiger taalgebruik, enzovoort) of zelfs ruimte zou moeten maken voor besluitvorming door leken (door invoering van lekenpanels of zelfs juryrechtspraak). In de internationale literatuur zijn vergelijkbare probleemanalyses en denkrichtingen te vinden. Eenstemmigheid over wat dan precies aan het publiek zou moeten worden overgelaten, over wat ‘publieke opinie’ dan precies is en wat het publiek dan precies vindt, biedt die literatuur echter niet aan te treffen.

Wat in de diverse voorstellen voor een versterkte oriëntatie op het publiek wel geregeld valt terug te vinden, zijn zorgen over hoe de relatie tussen publieke opinie en het strafrecht er nu bij ligt. Deze zorgen zijn in hoofdstuk twee gegroepeerd in drie volgende perspectieven op de thematiek van dit onderzoek. Het betreft de verhitte van het publiek discours, de verandering van de wijze waarop (publieke) instituties nog gezag kunnen vestigen en bestendigen en de subversieve invloed van de strafrechtspolitik op het strafrecht. Voor elk van deze gezichtspunten geldt echter dat waar het probleem vaak wel min of meer helder is, minder evident is of – en op welke manier – een andere publieksgerichte oriëntatie van actoren in de strafrechtspleging hier een adequate remedie tegen zou kunnen bieden. De laatste twee perspectieven op de thematiek van dit onderzoek problematiseerden de gedachtevorming over hoe het ‘anders moet’ in de relatie tussen de publieke opinie en het strafrecht nog verder. Allereerst door te beargumenteren dat voorstellen voor meer burger en minder professional niet zelden uitgaan van een eenzijdige opvatting van het begrip ‘democratie’: als ware het een ideaal dat slechts op invloed en niet ook op bescherming is gericht. Vervolgens door te problematiseren hoe de klassieke rolopvattingen van actoren in de strafrechtspleging zich verhouden tot (voorstellen voor) een nieuwe publieksgerichte oriëntatie.

In het *derde hoofdstuk* is allereerst een conceptualisering van publieke

opinie opgesteld. Hiervoor is conceptuele literatuur over dit begrip gerelateerd aan de probleemstelling die in hoofdstuk 2 is opgesteld (zie voor een synthese figuur 2.1). Dit leidde eerst tot een definitie van het begrip 'opinie', als een niet noodzakelijk geopenbaarde, niet-universele mening over een onderwerp dat zich naar zijn aard leent voor een subjectief oordeel. Het accent lag in dit hoofdstuk echter op de vraag hoe te bepalen wanneer een opinie 'publiek' wordt. Hierop bleken – gelet op de conceptuele literatuur – twee perspectieven mogelijk, namelijk een eerste waarin het aantal mensen met een min of meer gelijke opinie centraal staat en een tweede waarin van een *publieke* opinie wordt gesproken indien die opinie een zekere kracht ontwikkelt in het maatschappelijk discours. Omdat beide betekenissen van belang zijn voor de probleemstelling van dit onderzoek, zijn zij geconceptualiseerd als twee dimensies van publieke opinie. Voor de dimensie van aantallen (N) moet de onderzoeker de opinies binnen een bepaalde samenleving optellen. Voor het bepalen van de kracht (F) van een publieke opinie moet enerzijds worden gekeken naar de reacties die een publieke opinie teweegbrengt van voor de strafrechtspleging relevante actoren en anderzijds naar de prominentie binnen het maatschappelijk discours. Dit laatste kan bijvoorbeeld blijken uit de mate waarin een publieke opinie andersluidende opinies verdrukt. Tot slot is nog een derde dimensie toegevoegd, die van duurzaamheid (D). Hiermee kunnen prille van meer bestendige opinies worden onderscheiden. Dit alles resulteerde in een driedimensionale conceptualisering van publieke opinie. Bijgevolg kan over publieke opinie worden gedacht als over een begrip dat uiteenvalt in acht octanten (figuur 3.2). De vraag in welk van deze octanten een publieke opinie zich bevindt, hangt af van drie mechanismen: de mate waarin sociale groepen die een bepaalde opinie over het voetlicht willen brengen hiertoe geoutilleerd zijn, de bereidwilligheid onder bredere segmenten van het publiek zich te involveren en de dynamiek van de publieke arena.

In het vervolg van het derde hoofdstuk zijn definities bepaald van de begrippen 'punitief populisme', 'legitimiteit' ('rechtmatigheid van macht'), 'vertrouwen' en enkele aan deze begrippen aanpalende concepten. 'Vertrouwen' is gedefinieerd als het accepteren van afhankelijkheid in onzekerheid. Uit deze conceptualisering is afgeleid dat voor vertrouwen steeds van belang is hoeveel kennis iemand over een bepaalde situatie of feitencomplex mist. Dit 'onzekerheidsgat' is immers bepalend voor hoeveel onzekerheid iemand moet accepteren. Daarnaast is van belang hoe sterk iemands bereidwilligheid is die onzekerheid voor lief te nemen: de 'sprongkracht'. Uit deze conceptualisering van vertrouwen is afgeleid dat er ook andere manieren zijn om onzekerheid het hoofd te bieden. 'Constructief wantrouwen' is er hier één van. Het uitoefenen van constructief wantrouwen doet de hoeveelheid kennis over een bepaald onderwerp toenemen (en dit verkleint dus de omvang van het onzekerheidsgat), waardoor de hoeveelheid sprongkracht die iemand moet kunnen opbrengen om een bepaalde situatie te accepteren, afneemt. Constructief wantrouwen kan dus een ander middel zijn om hetzelfde doel – het accepteren van afhankelijkheid – te bereiken. Uit deze

onderscheidingen kan ook een ideaaltypisch onderscheid worden afgeleid voor hoe (strafrechtelijke) autoriteiten zich tot het publiek kunnen verhouden. Zij kunnen acceptatie bevorderen, bijvoorbeeld door met gebruikmaking van decorum of anderszins het publiek ervan te overtuigen voldoende sprongkracht op te brengen. Daarnaast kunnen zij constructief wantrouwen faciliteren, onder meer door transparantie te betrachten.

In het *vierde hoofdstuk* is het onderzoek naar de aantallendimensie van publieke opinie geïnventariseerd en geanalyseerd. Het bestaande onderzoek is eerst gegroepeerd in vijf domeinen van onderzoek: (i) Enquêteonderzoek naar gepercipieerde prestaties. Dit is onderzoek waarin respondenten bijvoorbeeld de vraag krijgen of de rechtspraak te vertrouwen is of waarin de vraag wordt gesteld of mensen vinden dat over het algemeen te hard of te zacht wordt gestraft. (ii) Enquêteonderzoek naar wat mensen belangrijk vinden. De vraag is dan bijvoorbeeld wat mensen belangrijke kwaliteiten voor een rechter vinden of wat zij belangrijke kenmerken vinden voor een goed stelsel van strafrechtspleging. (iii) Onderzoek naar achtergrondkenmerken bij het enquêteonderzoek. Onderscheiden zijn onderzoek naar groepskenmerken van mensen die deze enquêtes op dezelfde manier invullen, naar kennisniveaus over misdaad en straf en naar de invloed van de media op die kennisniveaus. (iv) Onderzoek waarin is gewerkt met andere methoden dan de klassieke enquête. Onderscheiden zijn de 'rangordemethode' en een grote variëteit aan meer deliberatieve methoden. (v) Onderzoek waarin minimaal in de sociale werkelijkheid is ingebroken. Dit betreft bijvoorbeeld onderzoek waarin respondenten de open vraag krijgen wat zij 'problemen' vinden, waarna de gegeven antwoorden achteraf worden gecodeerd.

Voor wat betreft de aantallendimensie van publieke opinie is geconcludeerd dat momenteel alleen het enquêteonderzoek een geschikte methode is om publieke opinie te meten, zij het dat de resultaten van dit onderzoek met terughoudendheid moeten worden geïnterpreteerd. De overige methoden van onderzoek zijn geschikt voor andere doelen, bijvoorbeeld om de elasticiteit van publieke opinie bloot te leggen of als methode om invloed van leken in de strafrechtspleging te institutionaliseren. Op basis van een inhoudelijke analyse van het enquêteonderzoek is vervolgens vastgesteld dat de voor de strafrechtspleging relevante publieke opinie een beperkte diepgang heeft en in hoofdzaak bestaat uit drie niet-concrete opinies: een meerderheid vindt de strafrechtspraak te vertrouwen, een meerderheid vindt dat de strafrechtspleging in punitieve zin onvoldoende levert en een meerderheid vindt dat resocialisatie van veroordeelden in beginsel moet worden nagestreefd. Daarnaast is er ook een relevante minderheid, van ongeveer dertig procent van de bevolking, die én de strafrechtspraak niet vertrouwt, én ontevreden is met de mate van punitiviteit. Deze groep kenmerkt zich onder meer door algemeen onbehagen. Naast de hierboven genoemde drie niet-concrete publieke opinies (die alle drie bestendig zijn), zijn er waarschijnlijk geregeld meer concrete en niet-duurzame publieke opinies. Deze kunnen echter niet op basis van het bestaande onderzoek worden vastgesteld. Wel ligt het voor de hand dat de drie duurzame niet-concrete opinies dan dienen als een

generatieve basis: opinies die hierin resonantie vinden zullen waarschijnlijk eerder aanhang verwerven dan opinies waarvoor dit niet het geval is.

In het *vijfde hoofdstuk* is onderzoek naar de dimensie van kracht van publieke opinie besproken. Omdat er geen onderzoekstraditie naar deze dimensie van publieke opinie bestaat, zijn voor dit hoofdstuk verschillende methoden gecombineerd. Eerst is de kracht van enquêteonderzoek geanalyseerd, daarna is ander onderzoek besproken, dat weliswaar niet de naam draagt van 'onderzoek naar publieke opinie', maar hiervoor wel informatief is. Voor wat betreft het eerste – de kracht van enquêtes zelf – is geconcludeerd dat enquêteonderzoek op allerlei manieren een kracht ontwikkelt. Het is prominent aanwezig in het maatschappelijk discours, onder andere omdat media in hun berichtgeving veel van enquêtes gebruikmaken. Mensen die hier kennis van nemen scharen zich vervolgens bovendien vaker achter het meerderheidsstandpunt: zo verdrukt enquêteonderzoek dus andere opinies. Bovendien geldt zeker voor de strafrechtspolitiek dat deze zich hier sterk door laat beïnvloeden. Politici veronderstellen namelijk dat enquêtes een adequate indicatie bieden van toekomstig stemgedrag. Voor wat betreft het tweede – zelfstandig onderzoek naar de dimensie van kracht – bleek vooral onderzoek dat is gesitueerd in het begrippenkader van punitieve schandalen of morele paniek relevant. Dit onderzoek is hoofdzakelijk illustratief omdat het laat zien hoe publieke opinies in de context van incidenten in kracht kunnen aanzwellen en steeds minder genuanceerd kunnen worden. Op basis van dit alles zijn enkele overkoepelende conclusies getrokken met betrekking tot de interactie tussen de dimensie van aantallen en die van kracht van publieke opinie. Duidelijk is dat de 'generatieve bases', die in hoofdstuk 4 zijn geïdentificeerd, ook van belang zijn voor de vraag welke opinies een kracht kunnen ontwikkelen. Omdat de bases soms in verschillende richtingen wijzen – zo kan een voorstel voor minimumstraffen appelleren aan de punitiviteits-opinie maar juist botsen met de opinie dat rechters te vertrouwen zijn – spelen processen als *framing* en *claim making* een grote rol bij het vestigen van concrete, krachtige en breed gedragen opinies. Afhankelijk van de vraag waar in een concreet *frame* de nadruk op ligt, heeft een opinie de potentie om meer of minder aanhang en kracht te ontwikkelen.

In het *zesde hoofdstuk* is een begin gemaakt met de beantwoording van de derde onderzoeksvraag door verschillende perspectieven op legitimiteit te onderzoeken en analyseren. Eerst is een overzicht gegeven van de sociaalwetenschappelijke en strafrechtswetenschappelijke benaderingen van legitimiteit. De essentie van het verschil tussen beide is dat de sociale wetenschappen voor het antwoord op de vraag hoe legitimiteit bepaald moet worden typisch bij de samenleving te rade gaan – en dan gaat het dus al snel om de vraag wat de samenleving als legitiem beschouwt of ervaart – terwijl de strafrechtsrechtswetenschap het antwoord op deze vraag voornamelijk zoekt in het recht. Hierdoor vertoont het sociaalwetenschappelijk begrip van legitimiteit hoofdzakelijk overlap met begrippen als acceptatie (tot op welke hoogte wordt een gezagsrelatie *op dit moment* geaccepteerd door de ondergeschikten?) en met dieper gelegen sociale waarden (reflec-

teert de gezagsrelatie de sociaal, cultureel en historisch bepaalde waarden van een rechtsgemeenschap?), terwijl het strafrechtswetenschappelijk denken overlap vertoont met noties van legaliteit en – vooral – rechtvaardigheid. Na dit algemene overzicht zijn vier scheidslijnen in het denken over legitimiteit tegen het licht gehouden: (i) de scheidslijn tussen ‘empirische’ en ‘normatieve’ legitimiteit; (ii) die tussen legitimiteit als maat voor de kwaliteit van een machtsrelatie of als sleutel tot gehoorzaamheid; (iii) die tussen de object- en subjectbenadering van legitimiteit; en (iv) de scheidslijn tussen de substantiële en procedurele benadering van legitimiteit. Voor elk van deze scheidslijnen is onderzocht in hoeverre zij het begrip ‘legitimiteit’ werkelijk splijten (waardoor dan twee of meer te onderscheiden concepten zouden resterende), of dat in wezen steeds sprake is van meer perspectieven op één onderliggend concept. De conclusie was bij elk van deze scheidslijnen dat zij het begrip legitimiteit niet geheel doorsnijden, dat dus één onderliggend concept overeind blijft en dat bij een integrale benadering van legitimiteit dus steeds voor alle verschillende perspectieven op dit concept aandacht moet zijn. De verschillende perspectieven keren daarom – elk op een eigen manier – terug in het beoordelingskader.

In het *zevende hoofdstuk* is het initiële beoordelingskader opgesteld (initieel, omdat het na toepassing op de twee gevalstudies nog wordt verfijnd, zie hoofdstuk 10). Dit beoordelingskader valt uiteen in vijf stappen die achtereenvolgens moeten worden doorlopen. (i) De eerste stap bestaat uit een normatieve toets. Hierbij dienen de waarden van een rechtsgemeenschap als referentiekader. Voor het bepalen van de inhoud van deze waarden kan in beginsel worden volstaan met klassiek juridisch onderzoek, zij het dat het moet gaan om een terughoudende toets, aan normen waarover in redelijkheid geen verschil van mening mogelijk is. (ii) Daarna moet worden bepaald of consequentialistische motieven een rol spelen bij het te beoordelen op de publieke opinie gerichte handelen en zo ja, hoe waarschijnlijk het intreden van de beoogde gevolgen is. (iii) Vervolgens moet worden onderzocht hoe waarschijnlijk het intreden van onbedoelde neveneffecten is. Hierbij moet in het bijzonder worden gekeken naar effecten op verschillende ‘deelpublieken’: te onderscheiden groepen in de samenleving bij wie het op de publieke opinie gerichte handelen uiteenlopende effecten kan hebben. (iv) Daarna moet worden onderzocht in hoeverre met het te beoordelen op de publieke opinie gerichte handelen primair wordt beoogd vertrouwen te stimuleren, en in hoeverre het handelen juist strekt tot het faciliteren van constructief wantrouwen. Dit laatste verdient in beginsel de voorkeur. (v) Tot slot dienen dynamische effecten van het op de publieke opinie gerichte handelen te worden onderzocht. In dit verband moet onder meer worden gekeken naar de vraag of het handelen een dialoog tussen goede verstaanders bevordert en of het bijdraagt aan het beteugelen van emotionele escalatie. Na deze laatste stap kan de balans worden opgemaakt. Hierbij is van belang dat het doorlopen van de verschillende stappen in het beoordelingskader leidt tot ongelijksoortige informatie. Dit geldt zowel voor de aard van de informatie (die kan normatief of empirisch zijn), voor het gewicht (van de feiten of nor-

men die in het geding zijn) en voor de bepaaldheid hiervan (helder of met onzekerheden omgeven). Gelet op het resulterende probleem van incommensurabiliteit kan niet op voorhand worden gezegd hoe deze ongelijksoortige informatie uiteindelijk tegen elkaar moet worden afgewogen. Dit vergt een subjectieve (want niet-argumentatieve) weging, die van geval tot geval kan verschillen.

Het *achtste hoofdstuk* bevat het verslag van de gevalstudie naar de voorlichtingspraktijk van het OM. Voor deze gevalstudie zijn diverse onderzoekstechnieken gecombineerd: participerende observatie, kwalitatieve documentanalyse, interviews en focusgroepen. Op basis hiervan is een gedetailleerde beschrijving van de voorlichtingspraktijk gegeven. Zo zijn de functies van de verschillende interne actoren (zoals persvoorlichters, persofficiëren) en externe actoren (zoals de rechtspraak, de advocatuur) besproken en is een typologie gegeven van de journalisten waar het OM mee te maken krijgt. Ook is aan de hand van een chronologisch perspectief op de voorlichting beschreven in welke fasen van een strafrechtelijk onderzoek mediaberichtgeving kan ontstaan, op welke manier dit gebeurt en hoe het OM hier typisch op reageert. De belangrijkste conclusie op dit punt was dat sprake is van een sterk wisselend beeld: hoeveel in welke fase van een strafrechtelijk onderzoek wordt gezegd verschilt van zaak tot zaak. Vervolgens is aan de hand van een inhoudelijke analyse bepaald wat voor het OM redenen zijn de publiciteit te zoeken of juist te mijden. Ook hier was sprake van een van geval tot geval wisselend beeld, zij het dat enkele repeterende drijfveren zijn onderscheiden die steeds een rol spelen bij het wel of niet zoeken van media-belangstelling.

Op grond van de gedetailleerde beschrijving van de voorlichtingspraktijk konden zeven kenmerken hiervan worden uitgelicht. (i) Om te beginnen blijkt mediaberichtgeving ook voor het OM maar zeer beperkt te voorspellen. Deze bevinding – hoewel op zichzelf niet verrassend – bleek van groot belang om de keuzes die het OM in de voorlichting maakt te kunnen begrijpen. (ii) Mede om te voorkomen dat het OM wordt overvallen door nieuwsberichtgeving, onderhouden persvoorlichters een vertrouwensrelatie met journalisten. Zo kunnen zij berichtgeving zien aankomen. Verschillende ‘voor wat hoort wat’-dynamieken maken dat het voor journalisten interessant is het OM niet voor het hoofd te stoten. Dit leidt ertoe dat het OM beter op berichtgeving kan anticiperen, maar ook dat het in berichtgeving kan interveniëren en deze soms tot op zekere hoogte kan registreren. Het OM gebruikt die mogelijkheid vooral om berichtgeving die tendentiekus is of beschadigend voor slachtoffers, nabestaanden of het opsporingsonderzoek te voorkomen. (iii) De voorlichting kent bovendien een sterk ongereguleerd karakter. Het geldend beleidskader laat veel ruimte aan de praktijk en in de praktijk ervaren OM-medewerkers ook veel vrijheid om zelf te bepalen in welke zaken, op welke momenten welke informatie met de buitenwereld wordt gedeeld. (iv) Een volgend kenmerk houdt verband met de voorgaande twee en houdt in dat het OM de journalistieke logica tot op zekere hoogte heeft geïnternaliseerd. Het OM zit journalisten als het even kan niet

in de weg en werkt geregeld ook actief mee aan 'primeurs' van individuele journalisten. (v) De voorlichtingsafdelingen van het OM zijn bovendien in overwegende mate gericht op de reputatie van het OM. Zij gebruiken verschillende technieken om te zorgen dat het OM in de beeldvorming zo goed mogelijk uit de verf komt. Deze technieken komen in de kern neer op het belichten van succesverhalen en het in de schaduw stellen van zaken waar men minder trots op is. (vi) Een volgend kenmerk is de gecompliceerde relatie tussen de OM-voorlichting en de (voorlichtingsafdelingen van) lokale overheden en de politie, actoren met een eigen logica en agenda. (vii) Een laatste kenmerk is aangeduid als het beperkt beperkende gezichtspunt van de persoonsgegevens. In de praktijk speelt de vraag of een gegeven kwalificeert als persoonsgegeven een belangrijke rol bij de vraag of het wel of niet met de pers gedeeld mag worden, terwijl andere perspectieven soms worden vergeten. Met name een meer integraal perspectief op de persoonlijke levenssfeer en de onschuldpresumptie spelen een zeer beperkte rol bij de afwegingen die in de voorlichting worden gemaakt.

In het *negende hoofdstuk* is de aandacht verschoven naar de resultaten van de tweede gevalstudie, waarin de dialoog over de straftoemeting centraal stond. De bevindingen van deze gevalstudie steunen hoofdzakelijk op documentanalyse, observaties en interviews. Geconcludeerd is ten eerste dat achter het besluit van het OM om met burgerraadplegingen te beginnen nooit een eenduidige visie is schuilgegaan. Het was veeleer een toevallig samenkomen van verschillende omstandigheden. Eén van die omstandigheden was dat binnen het OM het gevoel leefde dat men het contact met 'de burger' kwijt was. Een andere conclusie is dat de burgerraadplegingen voor een belangrijk deel improviserend tot stand kwamen. Er zijn voordat men begon wel pilotstudies uitgevoerd, die ook uitmondde in concrete aanbevelingen, maar deze hebben uiteindelijk geen rol gespeeld toen het OM eenmaal met de raadplegingen aan de slag ging. Op de burgerfora is het er vervolgens sterk wisselend aan toegegaan: er bestond een grote variëteit in onder meer het aantal deelnemende burgers, de opzet van de avond en de wijze van raadpleging (zie voor een overzicht tabel 9.5). De daadwerkelijke invloed van burgerraadplegingen op het strafvorderingsbeleid van het OM kan als zeer gering worden beschouwd. Systematische invloed kan in ieder geval worden uitgesloten. Het is wel mogelijk dat het OM soms inspiratie heeft opgedaan door te luisteren naar wat burgers te vertellen hadden, hetgeen dan in theorie tot niet-systematische beïnvloeding zou kunnen leiden. Uit een analyse van claims die het OM hier zelf over doet en op basis van wat hier in de interviews over is gezegd, is in dit onderzoek echter geconcludeerd dat ook een dergelijke, niet-systematische vorm van invloed niet meer dan zeer gering kan zijn geweest. Ook is geconcludeerd dat het enthousiasme binnen het OM voor de burgerraadplegingen lijkt te zijn afgenomen. De meest waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat men er gaandeweg is achter gekomen dat 'de burger' niet zo anders is als aanvankelijk nog werd gevreesd.

In het *tiende hoofdstuk* zijn de bevindingen van beide gevalstudies aan het

beoordelingskader getoetst en is – omgekeerd – onderzocht wat het beoordelingskader kan leren van de gevalstudies. De slotsom ten aanzien van de voorlichtingsdialoog is dat deze praktijk over het algemeen de toets van het beoordelingskader doorstaat, maar er tegelijk onderdelen zijn die minder goed te rechtvaardigen vallen. Dit geldt onder meer voor de amuserende toonzetting die in sommige voorlichting valt terug te vinden, bepaalde door een reclamelogica ingegeven activiteiten van het OM op sociale media en de soms wel erg sterke afhankelijkheid van regionaal opererende journalisten ten opzichte van het OM. Ook bezwaarlijk is de vaak niet geanonimiseerde digitale wijze van informatieverstrekking – iets wat overigens ook door de gerechten wordt gedaan. De beoordeling van de straftoemingsdialoog mondde uit in een negatief oordeel. Omdat de burgerraadplegingen in normatieve zin als een achteruitgang moeten worden beschouwd, waarschijnlijk geen empirische voordelen opleveren, maar in beperkte mate gezond wantrouwen faciliteren en tot allerlei ongewenste dynamische effecten aanleiding (kunnen) geven, kan met deze dialoog – op deze manier vormgegeven – beter worden gestopt. De reflectie op het beoordelingskader op basis van de gevalstudies heeft, tot slot, geleid tot het aanbrengen van een aantal nuanceringen binnen dit kader. Deze bestaan vooral uit het ook betrekken van de verschillende ‘deelpublieken’ bij de tweede stap in het beoordelingskader (de beoogde consequenties) en het betrekken van het perspectief van andere actoren bij de vijfde stap (het bepalen van te verwachten dynamische effecten).

De conclusie van dit onderzoek in het *elfde hoofdstuk* bevat eerst een bespreking van de antwoorden op de onderzoeksvragen. Deze antwoorden liggen reeds besloten het voorgaande. Vervolgens zijn de bevindingen van dit onderzoek in een breder verband geplaatst, door te reflecteren op de probleemstelling. Deze beschouwing vraagt ten eerste aandacht voor het gegeven dat op de publieke opinie gericht handelen dat bij aanvang beoogt het maatschappelijk discours af te koelen, gemakkelijk een averechts effect kan sorteren indien het handelen in de praktijk vooral neerkomt op het naar de mond praten van het publiek. Vervolgens is beargumenteerd dat uit dit onderzoek kan worden afgeleid dat een politieke of bedrijfseconomische gezagslogica niet goed past binnen de strafrechtspleging. Om die reden moeten actoren in de strafrechtspleging werk maken van een eigen gezagslogica, waarin een scherper onderscheid wordt gemaakt tussen handelen dat bestaat uit het bevorderen van transparantie – hetgeen moet worden aanbevolen – en handelen dat primair gericht is op reputatie – hetgeen moet worden afgewezen. Daarna is in de conclusie ingegaan op de inbreng van de strafrechtspolitiek. Deze inbreng is vooral problematisch omdat de strafrechtspolitiek de vragen waar het in het strafrecht om gaat richting het publiek overmatig simplificeert, terwijl het anderzijds in reactie op de publieke onvrede het straf(proces)recht zelf met nieuwe ingrepen steeds verder compliceert. Deze stand van zaken ondermijnt uiteindelijk een vruchtbare dialoog tussen publiek, strafrechtspolitiek en strafrechtspleging. Vervolgens is de aandacht gericht op de vervagende grenzen die het gevolg zijn

van het feit dat de strafrechtspolitik de grenzen van het eigen domein niet meer altijd scherp voor ogen lijkt te hebben, terwijl omgekeerd actoren in de strafrechtspleging – onder meer door burgerraadplegingen – een domein binnendringen dan van oudsher exclusief politiek was. Tot slot is beargumenteerd dat waar op de publieke opinie gericht handelen vaak lijkt te zijn ingegeven door een gebrekkig zelfvertrouwen – vermeende publieke onvrede over het eigen functioneren wordt dan verinnerlijkt – dit onderzoek juist argumenten oplevert om te geloven in een meer opiniemakende rolopvatting voor actoren in de strafrechtspleging. Actoren in de strafrechtspleging zouden de publieke opinie tot gids moeten durven en willen zijn. Aan het slot van de conclusie is dit geconcretiseerd in de vorm van enkele aanbevelingen.