

## Literatuur

- Bottoms, A.E. (1995). The philosophy and politics of punishment and sentencing. In C.M.V. Clarkson & R. Morgan (Red.), *The politics of sentencing reform* (pp. 17-50). Oxford: Clarendon Press.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative justice and responsive regulation*. New York: Oxford University Press.
- Cullen, F.T., Fisher, B.S. & Applegate, B.K. (2000). Public opinion about punishment and corrections. In M. Tonry (Red.), *Crime and Justice: A review of research* (Vol. 27, pp. 1-79). Chicago: University of Chicago Press.
- Duff, R.A. (2001). *Punishment, communication, and community*. New York: Oxford University Press.
- Elffers, H. & De Keijser, J.W. (2004). Het geloof in de kloof: Wederzijdse beelden van rechters en publiek. In J.W. de Keijser & H. Elffers (Red.), *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter: De samenwerking tussen rechter en samenleving* (pp. 53-84). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Johnstone, G. (2002). *Restorative justice: Ideas, values, debates*. Cullompton: Willan Publishing.
- Keijser, J.W. de. (1997). De verhouding tussen resocialisatie, vergelding en herstel. In K. Wittebrood, J.A. Michon & M.J. ter Voert (Red.), *Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving* (pp. 75-84). Arnhem: Gouda Quint.
- Keijser, J.W. de, Elffers, H. & Hessing, D.J. (2002). Van doelbewust publiek naar doelmatige rechters. *Nederlands Juristenblad*, 77, 1-4.
- Roberts, J.V., Stalans, L.J., Indermaur, D. & Hough, M. (2003). *Penal populism and public opinion: Lessons from five countries*. New York: Oxford University Press.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2002). *Sociaal en cultureel rapport: De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stalans, L.J. (1998). Citizens' crime stereotypes, biased recall, and punishment preferences in abstract cases: The educative role of interpersonal sources. *Law and Human Behavior*, 17, 451-470.
- Swanborn, P.G. (1988). *Schaaltechnieken: Theorie en praktijk van acht eenvoudige procedures*. Meppel: Boom.
- Van Stokkom, B. (2004). Inleiding. Sanctionering in het teken van schadevergoeding en herstel. In B. Van Stokkom (Red.), *Straf en herstel: Ethische reflecties over sanctie-doelzinnen* (pp. 1-21). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Opinieparadoxen<sup>1</sup>

## Steun voor herstelgerichte sancties in een punitief klimaat

Bas van Stokkom

Burgers reageren vaak heel verschillend op enquêtevragen. Zo blijkt uit de Belgische Justitiebarometer van 2002 dat een zeer grote meerderheid van de bevolking van mening is dat (ernstige) misdaad niet streng genoeg gestraft wordt. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat driekwart van de bevolking bemiddeling tussen slachtoffer en dader een goede zaak vindt (zie het rondetafeldebat in dit nummer). Die paradox kan gedeeltelijk worden verklaard door de ernst van het delict bij de afweging te betrekken: naarmate de ernst toeneemt, is het publiek eerder bereid detentie op te leggen. Als het gaat om minder ernstige delicten zoals winkeldiefstal en als het gaat om first offenders, is het publiek eerder bereid te kiezen voor alternatieve sancties, en met name sancties die het slachtoffer genoegdoening geven (zie Roberts e.a. in dit nummer).

Ook de manier waarop burgers worden bevraagd, is van grote invloed. Zoals Julian Roberts en zijn medewerkers in dit nummer zeggen: 'De aanvankelijke reactie van het publiek op criminaliteit – en dan vooral op de door de media behandelde ernstige vormen – is een punitieve. Als men echter de gelegenheid krijgt om verschillende opties te overwegen en te beoordelen, met name die welke voordelen voor slachtoffers met zich meebrengen, dan zijn mensen minder snel geneigd om simpelweg voor afstraffing te kiezen.'

Onderzoeker Jan de Keijser vraagt zich in dit nummer het volgende af: 'Hoe kunnen, (...) gegeven de sterke steun voor herstel die in vele empirische studies gevonden is, rationale politici het zich veroorloven 'penal populism' (...) te bedrijven in plaats van 'restorative populism'? Anders gezegd, als uit onderzoek van Roberts en zijn collega's overduidelijk blijkt dat het publiek de voorkeur geeft aan herstelgerichte sancties (zoals compensatie bieden aan het slachtoffer) en aan andere alternatieve sancties, waarom nemen de politieke partijen die sancties dan niet prominenter op in hun electorale repertoire? Momenteel lijkt eerder het omgekeerde plaats te vinden: politici sluiten zich aan bij een andere wens van het publiek, namelijk daders strenger straffen en langer opsluiten. In dit artikel zal ik enkele antwoorden trachten te geven op dit complexe vraagstuk. Ik richt me daarbij met name op de onderzoeken van Julian Roberts en Mike Hough, twee toponderzoekers als het gaat om publieke opinie over criminaliteitsbestrijding en strafrechtspleging. Nederlands onderzoek is slechts weinig voorhanden.

1 Delen van dit artikel zijn ontleend aan 'De strafwedloop. Punitieve gevoelens in populistische tijden', *Filosofie en Praktijk* 2004, nr. 5.

### Het huidige punitieve populisme

Tot diep in de jaren zeventig stonden populistische antwoorden op misdaad – gesterkt door ervaringen met het nazi-regime – in een slecht aanzien. Maar de afkeer van het *gesundes Volksempfinden* is inmiddels ingeruild voor meer representatieve opvattingen. De opvattingen van Nederlanders waarover het Sociaal en Cultureel Planbureau tweejaarlijks rapporteert, spreken boekdelen. Meer dan 90% van de bevolking vindt dat misdaden momenteel te licht worden bestraft. 70% meent dat de toename van het aantal vreemdelingen tot meer criminaliteit leidt en dat je in de gevangenis zo goed wordt verzorgd dat dat totaal niet meer afschrikt. 80% vindt dat het aantal gevangeniscellen moet worden uitgebreid. Hoger opgeleiden duiken ruim 10% onder die gemiddelden (SCP, 2002).

Bezien over lange termijn (1970-2000) is de punitieve gezindheid sterk toegenomen. In 1970 was driekwart van de Nederlanders het eens met de stelling dat men criminelen niet zozeer moet straffen als wel moet proberen te veranderen. Dat aandeel schommelde midden jaren negentig rond een derde (seksuele delinquenten: 20%). Vanaf ongeveer 1985 is de steun voor de stelling dat men maatschappelijke problemen het beste kan oplossen door sociale en misdadige elementen uit de samenleving te verwijderen, verdubbeld (Van den Brink, 2004).

Een milde houding spreekt niet meer vanzelf, noch geldt een hoge opleiding tegenwoordig als automatisch beschermende factor tegen repressieve opvattingen. Toch is de groei van het huidige populisme niet uitsluitend te danken aan factoren die met een repressieve habitus samenhangen, zoals lage opleiding en de roep om sterke leiders. Eerder is sprake van een dubbelzinnige ontwikkeling: de repressieve tendens gaat gepaard met een verdere liberalisering. Het aantal Nederlanders dat achterstelling van homoseksuelen afwijst, instemt met samenwonen voor het huwelijk, minder ouderlijke bemoeienis met teenagers op prijs stelt en roken van hasj aanvaardbaar vindt, lijkt nog altijd toe te nemen (Van den Brink, 2004). Dat betekent dat de voorkeur voor harder optreden tegen misdaad zich heeft losgemaakt uit zijn oude conservatieve context en zich over andere maatschappelijke lagen en groepen heeft verbreid. Langer opsluiten van criminelen en minder steun aan ex-criminelen geldt niet langer als een typisch rechte opvatting.

Sinds de Fortuyn-revolte is deze punitieve gezindheid volop aan de oppervlakte gekomen. De strafrechtelijke elites worden aangeklaagd vanwege hun mildheid en nalatigheid. Het justitiële beleid wordt in de pers herhaaldelijk neergesabeld. Misdaad is gepolitiseerd, wordt in emotionele termen besproken en geschraagd met stereotypen als 'monsters', 'uitschot' en 'klaplopers'. Veel politici hebben de schroom voor populisme van zich afgeworpen en vertolken de gevoelens van het 'volk'. Tijdens de verkiezingen van januari 2003 waren de belangrijkste partijen in een heuse strafwedloop verwikkeld. Ook partijen met regententradities zoals CDA en PvdA mengden zich in de strijd om de gunst van het volk en wedijverden met plannen om recidivisten stevig aan te pakken. Sommige partijen maken zich sterk voor invoering van minimumstraffen (dat wil zeggen het aanbrengen van een vaste ondergrens voor bepaalde delicten waar de rechter aan gebonden is), andere partijen willen jeugdigen door middel van het volwassenenstrafrecht berechten.

Het populistische veiligheidsbeleid is overigens een internationaal fenomeen. In een overzichtstudie geven Roberts et al. (2003, p. 5) een adequate definitie van dat beleid: 'Penal populists allow the electoral advantage of a policy to take precedence over its penal effectiveness.' Het gaat om een soort machiavellisme van electoraal voordeel halen zonder veel aan het criminaliteitsvraagstuk te doen. Een combinatie van politiek opportunisme ('winnen') en weinig interesse voor de effectiviteit en proportionaliteit van sancties.

In bijna alle Angelsaksische landen hebben populistische beleidsmakers *mandatory sentencing* weten door te voeren, straffen met een vaste minimumhoogte die recidivisten moeten afschrikken. Het Amerikaanse 'Three Strikes and You Are Out'-initiatief geldt als meest beruchte voorbeeld: een automatische langdurige opsluiting van recidivisten voor een derde 'strike', ook al gaat het om een kleine diefstal en ook al vormen zij geen gevaar voor de samenleving. Het strafproces wordt aldus inflexibel, zonder ruimte voor rechterlijke discretie, terwijl disproporzionele en vaak draconische sancties worden opgelegd.

Een ander voorbeeld is de herintroductie van *boot camps*. Vanaf begin jaren zeventig, toen de *boot camps* werden ingevoerd, is aangetoond dat deze kampen menten nauwelijks een afschrikkend effect sorteren (Pratt, 1998). Maar de zorg van beleidsmakers en opiniemakers gaat bepaald niet altijd uit naar effectiviteit. De roep om dergelijke kampen is eerder een expressieve demonstratie van macht: aan het gezag van de staat zal niet worden getornd. De zorg om recht doen en misdaadvermindering lijken op dit niveau van vertoon van viriliteit minder van belang.

### Opinieonderzoek nader beschouwd

#### Algemene stellingen: punitieve antwoorden

Voorstaande onderzoekers als Roberts en Hough stellen herhaaldelijk een groei van punitieve opvattingen vast. Zo blijkt uit hun recente opinieonderzoek (Hough & Roberts, 2004) naar jeugsancties in Engeland en Wales dat 85% van de Britse bevolking van mening is dat de jeugd zich minder respectvol gedraagt dan twee generaties geleden. Het publiek heeft een zeer negatief beeld van de jeugd. Gevraagd welke strategie het meest effectief de jeugdmisdaad zou kunnen verminderen, geven Britse burgers aan drie opties de voorkeur: meer discipline op scholen (42%), harder straffen (17%) en meer politie op straat (15%). Toch blijkt dat burgers een overtrokken beeld hebben van de criminaliteitsproblematiek. Zo overschatten burgers het aandeel van geweld in de jeugdmisdaadcijfers. Tweederde schat geweldcriminaliteit onder jeugdigen op 40% en onder volwassenen zelfs op 60%. In werkelijkheid maakt geweld echter 20% uit van de misdaadcijfers.<sup>2</sup> Driekwart van de Britse burgers meent dat de jeugdmisdaadcijfers nog altijd toenemen, terwijl die in werkelijkheid dalen.<sup>3</sup> Hieruit blijkt dat publieke waar-

2 Nederland kent eenzelfde percentage, zie Van der Heide et al., 2004.

3 Afgaande op politiestatistieken blijft in Nederland de jeugdcriminaliteit daarentegen toenemen.

neningen pessimistischer zijn dan uit misdaadstatistieken kan worden opgemaakt.

Overigens blijkt uit het onderzoek van Hough en Roberts dat het publiek weliswaar punitieve opvattingen heeft, maar tegelijk sceptisch is over de effectiviteit van detentie. Zo is 80% het oneens met de stelling 'prison works'. De meeste burgers wijzen een 'hydraulisch' model van misdaad en straf af, waarbij hardere straffen tot lagere misdaadcijfers leiden. Bovendien, als respondenten de kosten van gevangenisstraffen wordt meegedeeld, kiezen ze aanmerkelijk minder voor detentie. De punitieve attitudes komen in hetzelfde onderzoek ook tot uitdrukking in de mening van het publiek over strafdoelen. Als het gaat om jeugdige daders, kiezen burgers voor respectievelijk afschrikking (34%), vergelding/*just deserts* (33%) en rehabilitatie (33%). Voor volwassen daders ligt die verhouding als volgt: 31%, 46% en 12%. Voor wat betreft volwassenen gelooft het publiek dus minder in rehabilitatie en afschrikking als geëigende strafdoelen. Opvallend is de lage score voor herstel: 4% (jongeren) en 3% (volwassenen). Herstel lijkt niet als geschikt strafdoel te worden gezien. Nu is in het onderzoek van Hough en Roberts de respondenten gevraagd om alleen het belangrijkste doeleind aan te geven, dus geen rangordening. In de onderzoeken van Jan de Keijser en zijn collega's (2002 en dit nummer) wordt respondenten verzocht zich via stellingen over alle vijf strafdoelen uit te spreken (en de waardering aan te geven op vijf puntschalen). Alhoewel herstel dan als hekkensluiter uit de bus komt, blijkt dat bijna de helft van de respondenten positief staat ten opzichte van het strafdoel herstel.<sup>4</sup>

Niettemin, uit deze metingen van strafdoelopinies valt niet op te maken dat respondenten het compenseren van slachtoffers onbelangrijk vinden. Zij zien alleen schadevergoeding niet als het doorslaggevend strafdoel. Bovendien, ook als men het strafdoel vergelding het belangrijkste acht, kan men heel goed aan de sanctie-optie 'werken voor het slachtoffer' de voorkeur geven boven opsluiting (wat niet lijkt op te gaan voor het strafdoel onschadelijkmaking).

#### *Specifieke casussen: voorkeuren voor alternatieve sancties*

Hough en Roberts kwamen tot de hiervoor genoemde bevindingen op grond van algemene vraagstellingen. Nu vormen algemene stellingen doorgaans een povere toets om de mening van burgers te achterhalen, om de simpele reden dat burgers slecht geïnformeerd zijn over de realiteit van sanctiepraktijken en de complexiteit van criminaliteitsvraagstukken. Het gevolg van dit geringe kennisniveau is dat burgers algemene vragen met stereotiepe casussen in gedachten beantwoorden. Opinies zijn gebaseerd op vage herinneringen aan zaken die overdadig veel media-aandacht hebben verkregen. Herhaaldelijk is aangetoond dat burgers aan de ergst mogelijke misdaden denken wanneer ze algemene enquêtevragen beantwoorden. Tweederde van de respondenten die antwoord geeft op de vraag of misdaden te licht worden bestraft, heeft geweldsmisdadigers of recidivisten in

gedachten. Geen wonder dat dergelijke vragen hoge punitieve scores opleveren (Hough & Roberts, 2004). Zelfs wanneer een misdaad wordt gespecificeerd, bijvoorbeeld inbraak, blijft het probleem van onjuiste beeldvorming een rol spelen. Want het beeld dat burgers voor ogen hebben, is dat van de ernstigste inbreker: de gevaarlijke en gewapende professional. De meerderheid van inbrekers voldoet bepaald niet aan dat stereotype.

De algemene vragen die De Keijser aan respondenten voorlegt, bijvoorbeeld de voorbeeldstelling voor onschadelijkmaking 'Voor veel daders geldt dat het veiliger is voor de samenleving hen op te sluiten dan hen vrij rond te laten lopen', kunnen haast niet anders dan bevestigend worden beantwoord wanneer men ernstige misdadigers in gedachten heeft. Evenzo kan een ontkenkend antwoord niet uitblijven wanneer men bijvoorbeeld de eerste herstelrechtelijke stelling voor ogen heeft ('Strafvervolgning is overbodig als dader en slachtoffer in onderling overleg tot een oplossing van het conflict zijn gekomen').

Wanneer burgers antwoord geven op stellingen als 'In de gevangenis word je zo goed verzorgd dat dat totaal niet meer afschrikt' en 'Om criminaliteit te bestrijden moet een strikter vreemdelingenbeleid worden gevoerd' – stellingen die het Sociaal en Cultureel Planbureau burgers voorlegt (SCP, 2002) – worden zij niet enkel uitgenodigd om te generaliseren. Dergelijke stellingen openbaren namelijk cynisme, achterdocht en onvrede. Men kan zich afvragen of het SCP met deze tendentieuze stellingen wel adequaat attitude-onderzoek verricht.

De oordelen van burgers vallen echter heel anders uit wanneer ze specifieke casussen of afzonderlijke rechterlijke beslissingen moeten beoordelen. De concentratie op ernstige (stereotiepe) misdaden en daders speelt dan een veel minder grote rol. Een voorbeeld. In het genoemde onderzoek van Hough en Roberts (2004) is drie groepen respondenten een apart scenario voorgelegd van één en dezelfde zaak van een jonge inbreker die voor 500 pond aan spullen meenam uit een woning. In versie A werden de respondenten simpelweg geconfronteerd met een beschrijving van de inbraak. In versie B werd die beschrijving aangevuld met informatie over de sociale achtergronden van de dader. Die informatie bevatte zowel verzachtende factoren (de dader verloor onlangs zijn werk) als verzwarende factoren (hij spijbelde vroeger veel en was herhaaldelijk door de politie gevaarschuwd). Versie C bevatte alle informatie van versie B, aangevuld met gegevens over de herstelgerichte activiteiten van de dader (spijt betuigen en de intentie de schade aan het slachtoffer te vergoeden).

De uitkomsten zijn duidelijk (tabel 1): terwijl in de eerste groep 33% van de respondenten voor detentie kiest, loopt dat aantal in de andere groepen terug tot respectievelijk 21% (versie B) en 13% (versie C). Deze bevinding toont aan dat mensen tamelijk punitief reageren wanneer ze niets weten over de casus behalve het delict. Andere onderzoekers wijzen erop dat het publiek daders als gevaarlijker beschouwt en hun recidivekans hoger inschat wanneer gedetailleerde kennis over de dader ontbreekt. Zij gaan zich dan als vanzelf op de ernst van de misdaad richten.<sup>5</sup>

4 In eerder onderzoek relateerde De Keijser (1997) strafdoelen aan bepaalde delicten. Niet verwonderlijk dat het publiek dan andere rangordes prefereert: zo scoorde in geval van woninginbraak resocialisering het hoogst.

5 Voor verwijzingen zie Hough & Roberts, 2004.

**Tabel: Publieke sanctievoorkuren; drie versies van een inbraak-casus, met en zonder herstelgerichte stappen<sup>6</sup>**

Vraag: welke van de volgende sancties is het meest geëigend voor deze casus?

	<b>Versie A: Alleen informatie over het delict</b>	<b>B: Informatie over delict en case history</b>	<b>C: Informatie over delict, case history en herstel-intenties</b>
Boete	4%	2%	3%
Dienstverlening	20%	23%	25%
Straf in kader van reclasseringstoezicht	29%	43%	48%
Uitgaansverbod plus ontzegging	14%	11%	10%
Detentie plus reclasseringstoezicht	33%	21%	13%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

n=550 (versie A), 555 (versie B), 545 (versie C)

Ten tweede toont de onderzoeksbevinding aan dat het draagvlak voor detentie sterk vermindert wanneer het publiek alternatieve straffen onder de aandacht worden gebracht. Ook aan de hand van veel andere casussen tonen Hough en Roberts aan dat er, afhankelijk van de ernst van het delict, de achtergronden van de dader en zijn herstelinspanningen, een groot draagvlak is voor alternatieve sancties en herstelgerichte sancties in het bijzonder. En wel in die mate dat in gevallen waarin rechters gebonden zijn aan richtlijnen om detentie op te leggen, het publiek toch voor alternatieve sancties kiest.<sup>7</sup> Tegelijk wijzen Hough en de zijnen erop (zie hun bijdrage in dit nummer) dat het publiek niet alleen meer tevreden is met herstelgerichte opties dan detentie-opties, maar dat het aantal respondenten dat detentie- en herstelopties 'te mild' vindt gelijk is. Met andere woorden, herstelgerichte sancties worden niet als 'softer' gezien dan detentie.

De onderzoeksbevindingen geven ten derde aan hoe sterk het publiek persoonlijkheidskenmerken van de dader en zijn intenties meeweegt.<sup>8</sup> Burgers neigen ertoe op een geïndividualiseerde manier verantwoordelijkheid toe te schrijven. Als de dader een strafblad heeft of een ernstig misdrijf heeft begaan, worden daders ongunstige persoonlijkheidskenmerken en motieven toegeschreven. Niet zelden menen burgers dat de dader in kwestie gevaarlijk of immoreel is. Zij horen tot een criminele subcultuur, niet tot de grote groep regelnavolgende burgers. Indien daders kleine overtreedingen begaan, schrijft het publiek minder schuld toe, zeker wanneer die daders zich verontschuldigen. Vele onderzoeken hebben aangetoond dat verontschuldigen en het uiten van wroeging het oordeel van het publiek minder streng maken (Roberts & Stalans, 2004; Van Stokkom, 2002). Uit recent onderzoek (Roberts & Stalans, 2004) blijkt dat het publiek in dat geval ook eerder geneigd is

6 Zie Hough & Roberts, 2004, p. 40.

7 'Veel respondenten zouden taakstraffen met toezicht en genoegevoering accepteren, zelfs in gevallen waarin de rechtbanken bijna zeker gevangenisstraffen zouden opleggen.' (Hough & Roberts, 2004, p. 52)

8 En dat geldt niet minder voor rechters. Zie Bagaric, 2000 en Van Stokkom, 2004.

een slachtoffer-daderbemiddeling aan te bevelen. Als daders op adequate wijze genoegevoering hebben gegeven aan het slachtoffer, ziet het publiek weinig noodzaak voor verdere straf. In geval van ernstige misdrijven waarbij geen verzachtende omstandigheden kunnen worden aangevoerd, neigt het publiek echter tot de optie gevangenisstraf, ook al zou het slachtoffer alle schade vergoed krijgen.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat het publiek herstelrechtelijke afdoeningen geschikter acht voor jeugdige daders dan voor volwassen daders. Het publiek schrijft jongeren onvolwassen gedrag toe en vatbaarheid voor invloeden van vriendengroepen. Recidivisten van geweldsdelicten valt een dergelijke milde beoordeling echter niet ten deel. In geval van niet-geweldadige misdrijven worden recidivisten toch herstelgerichte sancties gegund.

Deze gegevens staan overigens op gespannen voet met de bevinding van Braithwaite (1999) dat in geval van ernstige misdaden die een grote inbreuk maken op de persoonlijke integriteit, het potentieel van herstel het grootst is. Het zal moeilijk zijn het publiek te overtuigen van deze gunstige pay off.

#### *De bestendigheid van punitieve attitudes*

Concluderend: burgers die geen informatie hebben over de context van de daad en gevraagd wordt om een stelling te beantwoorden die in algemene termen is verwoord, neigen tot stereotiepe antwoorden of hebben doorgaans een zwaar geweldsdelict of een ernstig recidiverende misdadiger voor ogen. Steeds weer wordt vastgesteld dat mensen die het minst goed geïnformeerd zijn over sanctiepraktijken, ervan overtuigd zijn dat de straffen te mild zijn en rechters hun werk niet naar behoren vervullen. In specifieke casussen daarentegen, zelfs als het gaat om ernstige delicten, ontstaat een grote spreiding van voorkeuren en verdwijnt de aanvankelijke voorkeur voor opsluiten. Hoe meer details respondenten verkrijgen over de persoon die ze geacht worden te 'veroordelen', des te minder ze een gevangenisstraf opleggen.

Vooral nog echter overheersen punitieve attitudes. De bestendigheid ervan is in veel opzichten opmerkelijk. Verontrustend is dat burgers ertoe neigen een punitief oordeel te geven ('er wordt te slap gestraft') onafhankelijk van de opgelegde straffen. Als strengere straffen het publieke vertrouwen in justitie zouden vergroten, zou de Amerikaanse bevolking het meest tevreden moeten zijn. Dat is echter niet het geval. Vanaf begin jaren negentig is het jeugdsanctiesysteem in de Verenigde Staten aanzienlijk verhard: niet alleen worden langere straffen opgelegd, maar veel meer jongeren worden naar rechtbanken voor volwassenen doorgezonden. Niettemin zijn Amerikanen nog altijd ontevreden over de jeugdrechtbanken (zie Roberts et al., 2003).

Opmerkelijk is ook dat de Amerikaanse bevolking ondanks afnemende criminaliteit in sterkere punitieve antwoorden blijft geloven. In veel westerse landen lopen de misdaadcijfers al enige tijd terug, in de Verenigde Staten en Engeland vanaf ongeveer 1994 (Roberts et al., 2003). Deze terugval wordt door veel voorstanders van flink straffen met ongelof bezien. Een van de redenen waarom zij – ondanks de 'crime drop' – blijven denken dat misdaad floreert, is het beeld van overvolle gevangenispen.

Nu speelt hier het probleem wat 'oorzaak' en wat 'effect' is. De lagere klassen hadden altijd al een sterker punitief oordeel en kijken tegelijk aanzienlijk meer commerciële televisie. Die punitiviteit wordt dus door de media hooguit bekrachtigd. De opvatting dat de media angst 'veroorzaken', lijkt dan ook te simpel. Ook de criminoloog David Garland (2001) nuanceert deze opvatting en stelt dat punitieve politiek aansluit op een reële publieke vraag. De publieke steun voor hard aanpakken is niet voorgefabriceerd door politieke retoriek en persberichten. Het kijnpubliek is niet zo makkelijk kneedbaar, noch kan punitieve politiek vanuit het niets ontstaan. Er moeten reeds sociale en psychologische condities van angst en onbehagen aanwezig zijn. Zonder een voedingsbodem van alledaagse collectieve ervaring van misdaad zou misdaadnieuws niet die aantrekkingskracht kunnen hebben.

Toch kan men pers en media niet alleen bevestigende en bekrachtigende rollen toeschrijven. Zij lijken wel degelijk misdaadgolven of -trends te creëren, en aldus angst en verontwaardiging uit te lokken. Met name mediahypes lijken daartoe bij te dragen. Deze nieuwsgolven stellen een zichzelf versterkend proces van nieuwsproductie in werking: het nieuws creëert vervolgnieuws, maar ook maatschappelijke effecten zoals protesten, nieuwe opinieonderzoeken, aangekondigde beleidsveranderingen die alle opnieuw nieuws opleveren. De nieuwsproductie raakt in een stroomversnelling en de media gaan als het ware hyperventileren. Bekend is dat in de nasleep van de zaak Dutroux in België de media vrijwel dagelijks verhalen brachten over onopgeloste verdwijningen.

Vasterman (2003) heeft een aantal van die mediahypes nader onderzocht. Zo bestudeerde hij de berichtgeving in landelijke dagbladen over zinloos geweld tussen 1997 en 2001. De nationale verontwaardiging bereikte begin 1998 een hoogtepunt toen de aanvallers van Tjoelker relatief lichte straffen kregen toebedeeld. De demonisering van de daders ontnam het publiek het zicht dat het om 'normale stappers' ging. Vasterman concludeert dat de gesuggereerde golf van geweld bepaald geen betrouwbaar beeld geeft van de werkelijke ontwikkelingen. Uit de hypes rondom seksueel misbruikte kinderen blijkt dat herhaaldelijk overspannen dreigingsbeelden worden geproduceerd, die vervolgens de roep om eigenrichting en zwaardere straffen voor zedelinquenten bevorderen. De golf van ontzaken op scholen waardoor leraren alleen al door het aanraken van kinderen in de gevaarzone terecht kwamen, is volgens Vasterman voornamelijk een product van de media. 'De jacht op extreme gevallen, de tijdelijke overrapportage van incidenten, de focus op hoge cijfers zorgen regelmatig voor een tamelijk overspannen en opgewonden berichtgeving, waardoor het probleem plots crisisproporties lijkt aan te nemen (...). De schok waarmee de ontdekking van nieuwe vormen van misbruik gepaard gaat, creëert een klimaat waarin iedere relativering, nuancering of twijfel wordt geïnterpreteerd als een soort verraad aan de slachtoffers.' (Vasterman, 2003, p. 200).

#### Ten slotte: hoe punitiviteit matigen?

De publieke waarneming van misdaad is dus op verontrustende geweldadige incidenten gericht. Dat zijn bepaald niet de gevallen die dag in dag uit voor de rechtbank komen. In de media wordt zelden gerapporteerd over bulkdelicten,

Hoewel in Nederland nog geen langdurig dalende trend zichtbaar is, geven de totale criminaliteitscijfers al ongeveer tien jaar geen groei te zien (hoewel het uitermate zichtbare en dus verontrustende jeugdgeweld wel is doorgegroeid). Die feitelijke stabilisering is echter bepaald niet gepaard gegaan met verminderde steun voor een punitief beleid. En ook hier geldt dat volle gevangnissen – voornamelijk te danken aan langere, drugserelateerde straffen – het publiek bevestigen dat de criminaliteit wel moet toenemen.

#### Media: de productie van verontwaardiging

In hoeverre worden nu die 'blinde' punitieve opinies door de media aangewakkerd? Zoals bekend besteden de media buitengewoon veel aandacht aan uitzonderlijke vormen van criminaliteit, vooral geweld. Het gaat vaak om geruchtmakende zaken en 'nieuwe' ernstige en ongekende misdaden: vrijgelaten zedelinquenten, kindermoorden, gedwongen seks met aan aids lijdende personen, gewapende heroïnedalers, enzovoort. Die verhalen zijn als geen ander in staat angst en morele verontwaardiging te genereren. Tegelijk neemt het zogenaemde *victim discourse* een geprivilegeerde positie in, dat wil zeggen dat er een retorische voorkeur is voor persoonlijke verhalen van slachtoffers. Schokkende beelden van getergde of wanhopige slachtoffers van geweldsmisdrijven suggereren dat misdadigers wel een perverse en onberekenbare inborst moeten hebben. Vooral tv-misdaadnieuws wekt de indruk dat misdaad te maken heeft met gevaarlijke of doorgedraaide personen, niet met problematische sociale omstandigheden.

Inhoudsanalyse van misdaadnieuws maakt duidelijk dat de media een sterke voorkeur hebben voor geweld en vooral voor incidenten tussen wildvreemden op straat. Overigens maakt het wel uit om welk medium het gaat: het publiek dat 'high brow' programma's kijkt of kwaliteitskranten leest, wordt minder blootgesteld aan vertekende misdaadbeelden. Britse onderzoekers wijzen echter op een *tabloidisation* van kranten als de *Times* (Reiner et al., 2001). Kwantitatief gezien is het aantal artikelen gewijd aan geweldscriminaliteit in dagbladen de laatste decennia aanzienlijk toegenomen. In Engeland liep het aandeel verhalen over diefstal in de naoorlogse periode terug van ongeveer 20 naar 8%. Verhalen over (seksueel) geweld tegen personen namen toe van 33 tot bijna 50% (Reiner et al., 2001).

De media hebben dan ook een vertekend effect op publieke waarneming van misdaad: de kans om zelf slachtoffer te worden van misdaad wordt sterk overschat. Met name veelvuldig kijken naar misdaad-entertainment en tv-misdaad fictie bevordert het wereldbeeld van een 'mean and scary place'. Ook lezers van dagbladen die meer geweld in hun kolommen opnemen, blijken angstiger te zijn (Reiner, 2002; Roberts & Stalans, 1997). Bovendien genereert mediaverslaggeving punitieve en repressieve opvattingen. Als twee willekeurig samengestelde groepen van burgers gevraagd wordt na te gaan of de strafhoogte voor bepaalde zaken juist is, en de ene groep krijgt krantenberichten voorgelegd en de andere rechtbankdocumenten, lopen de evaluaties ver uiteen. Tweedeerde van de media-groep vindt de straffen te licht, ruim de helft van de rechtbankgroep vindt de straffen te zwaar (Roberts et al., 2003).

routinebeslissingen van rechters en alledaagse sanctiepraktijken. De populaire misdaadberichterij moet dan ook grotendeels verantwoordelijk worden gehouden voor de aanhoudende publieke toorn; iedere dag opnieuw worden hevige en buitenproportionele strafverlangens aangemaakt.

De onderzoeksbevindingen van Hough en Roberts leren dat punitieve opvattingen aanzienlijk afzwakken na het voorleggen van concrete informatie. Burgers willen dat daders hun verontschuldiging aanbieden, spijt uitdrukken en praktische genoegevoering aan het slachtoffer schenken. Als de publieke opinie zo complex in elkaar steekt als uit hun onderzoek blijkt, is er geen rechtvaardiging voor punitief beleid ten koste van andere beleidsopties.

In de huidige 'dramademocratie', waarin incidenten en schandalen zich onop- houdelijk opstapelen, valt beleidsmakers, justitiële professionals, academici en journalisten die wat meer afstand willen bewaren tot de waan van de dag, een speciale verantwoordelijkheid toe: het ontzenuwen van drogredenen. Er is grote behoefte om de kwaliteit van kennis over criminaliteit en het sanctiesysteem te verbeteren. Concrete contextuele informatie die ook daders een menselijk gezicht kan geven, is van groot belang. De goedkope populistische 'inkoppers' van het SCP zouden moeten worden vermeden.

Volgens Julian Roberts en zijn collega's (2003) is er ook behoefte aan een nieuwe versie van de Honest Politician's Guide to Crime Control, waardoor populistische verwachtingen beter beantwoord kunnen worden. Enkele richtlijnen:

- Laat politici uitleggen wat de kosten en opbrengsten zijn van *law and order*-beleid (extra cellen; werkstress personeel).
- Verlang evaluatieonderzoek voor alle nieuwe wetgeving.
- Richt de discussie op de oorzaken van misdaad.

Echter, tegenover het dramatische appél van het populistische beleid lijken rationele beleidsmatige en criminologische antwoorden vaak machteloos te staan. Rationele vertolkers krijgen meteen verwijten over zich heen: ze trekken zich de problematiek van slachtoffers niet aan, ze zijn koud en onverschillig of verstoppen zich achter cijfers. De strijd gaat ook niet alleen om het bieden van adequate feiten en contextuele informatie, maar ook om emoties, beelden en indrukken. Kan de populistische 'verovering' van de beleidsagenda dan worden beantwoord met een meer affectief en symbolisch tegenoffensief? Ten dele wel. Zo kan de onoprechtheid van politici wanneer zij goedkoop willen 'scoren', retorisch worden bestreden, een soort *counter-populism* dat een gezond wantrouwen tegen politieke opportunisten versterkt (zie Indermaur & Hough, 2002).

De grootste uitdaging ligt evenwel elders: we zouden burgers meer kunnen betrekken bij reële zaken en gevallen in en rondom het strafrecht. Wanneer burgers verdachten en andere procesdeelnemers horen spreken, krijgen ze beter zicht op de uiteenlopende gezichtspunten. Participatie heeft een educatief effect, zeker wanneer de belangen van burgers zelf in het geding zijn. De beperkingen van de aanvankelijk punitieve reacties worden duidelijk, de verwachtingen van strafrechtelijke 'oplossingen' worden getemperd en er ontstaat meer zicht op de specifieke problemen waarmee bijvoorbeeld kansarme jongeren worstelen. Hierin schuilt dan ook de kracht van herstelrechtelijke overlegvormen zoals conflictbe-

middeling op scholen of in buurten, of de in Engeland ingevoerde burgerpanels die toezicht houden op jeugdige daders (Van Stokkom, 2003). Ook lekenrecht-spraak heeft de verdienste dat burgers een praktische leerschool in verantwoord oordelen doorlopen. Helaas lijken Nederlandse rechters en andere justitiële professionals afkerig van een grotere lekeninbreng. Ze lijken weinig animo te hebben om de kloof tussen strafrechtspleging en publiek te dichten (De Keijser et al., 2004; Malsch, 2004).

Justitiële beleidsmakers en professionals zitten momenteel gevangen in de molen van 'zaken doorduwen'. Hun hervormingsgezinde opvattingen blijven op de achtergrond; een defensieve attitude overheerst. De grote publieke steun voor compensatie aan slachtoffers lijkt aan hen voorbij te gaan. Kunnen zij zich dat wel veroorloven? Het vertrouwen in het strafrechtelijke systeem is al zo laag. Men kan alleen maar instemmen met de conclusie van Roberts en Stalans (2004): investeren in herstelgerichte sancties zal dat publieke vertrouwen eerder vergroten dan verminderen.

## Literatuur

- Bagaric, Mirko. (2000). Double Punishment and Punishing Character: The Unfairness of Prior Convictions. *Criminal Justice Ethics*, 19(1), 10-28.
- Braithwaite, John. (1999). Restorative justice: assessing optimistic and pessimistic accounts. In M. Tonry, *Crime and Justice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brink, Gabriël van den. (2004). *Schets van een beschavingsoffensief: Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. Amsterdam University Press.
- Garland, D. (2001). *Culture of Control*. Oxford University Press.
- Heide, W. van der et al. (Red.). (2004). *Criminaliteit en rechtshandhaving in cijfers*. Den Haag: WODC / CBS.
- Hough, Mike & Roberts, Julian V. (2004). *Youth Crime and Youth Justice: Public Opinion in England and Wales*. Policy Press, Criminal Justice Series.
- Indermaur, David & Hough, Mike (2002). Strategies for changing public attitudes to punishment. In J. Roberts & M. Hough (Eds.), *Changing Attitudes to Punishment. Public Opinion, Crime and Justice*. Cullompton: Willan.
- Keijser, J.W. de. (1997). De verhouding tussen resocialisatie, vergelding en herstel. In K. Wittebrood et al. (Red.), *Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving*. Deventer: Gouda Quint.
- Keijser, J.W. de et al. (2002). Van doelbewust publiek naar doelmatige rechters. *Nederlands Juristenblad* 1(77), 1-4.
- Keijser, J.W. de, & Elffers, H. (2004). *Het maatschappelijk oordeel van de rechter; de wisselwerking tussen rechter en samenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Malsch, Marijke (2004). De aanvaarding en naleving van rechtsnormen door burgers: participatie, informatievervalsing en bejegening. In P. de Beer & C. Schuyt (Red.), *Bijdragen aan waarden en normen* (pp. 77-105). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pratt, John (2002). Towards the 'Decivilizing' of Punishment? *Social and Legal Studies*, 7(4), 487-515.
- Reimer, Robert et al. (2001). Casino Culture: media and crime in a winner-loser society. In K. Stenson & R. Sullivan (Eds.), *Crime, Risk and Justice. The politics of crime control in liberal democracies* (pp. 175-193). Cullompton: Willan Publishing.

- Reiner, Robert (2002). Media made criminality. The representation of crime in the mass media. In M. Maguire et al. (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (pp. 376-416). Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, Julian & Stalans, Loretta (1997). *Public opinion, crime and criminal justice*. Boulder CO: Westview Press.
- Roberts, Julian et al. (2003). *Penal populism and public opinion. Lessons from five countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, Julian & Stalans, Loretta. (2004). Restorative Sentencing: Exploring the Views of the Public. *Social Justice Research*, 17(3), 315-335.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stokkom, Bas van. (2002). Moral emotions in restorative justice conferences. *Managing shame, designing empathy. Theoretical Criminology*, 6(3), 339-360.
- Stokkom, Bas van. (2003). Nieuwe werkvelden voor Halt en herstel. *Wat leren restorative cautions en burgerpanels in Engeland? Tijdschrift voor Herstelrecht*, 3(2), 7-22.
- Stokkom, Bas van. (2004). Herstel, zelfcorrectie en communicatief straffen. In B. van Stokkom (Red.). *Strafen herstel. Ethische reflecties over sanctiedoelinden* (pp. 287-313). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Vasterman, Peter. (2004). *Mediahype*. Amsterdam: Aksant.

## Herstelrecht: naar een breder maatschappelijk platform

Lode Walgrave

Steeds nadrukkelijker dient herstelrecht zich aan als een duidelijk andere weg in het maatschappelijk antwoord op criminaliteit. Samen met een steile toename van experimentele praktijken, theoretische discussie en empirisch evaluerend onderzoek worden ook in steeds meer landen herstelgerichte modellen opgenomen in wetgeving en praktijk, ten bate van het slachtoffer, ter verhoging van de verantwoordelijkheid van de dader, en om een puur punitieve escalatie te vermijden. Deze evolutie zal nog wel even doorgaan.

De vraag is vanzelfsprekend hoever. In de meest ambitieuze visie zou herstelrecht verder blijven doorgroeien, tot het binnen een aantal decennia het mainstream antwoord wordt op misdaad, en in grote mate de thans dominerende tendensen zou vervangen. Anderen zijn minder ambitieus, en geloven dat herstelrecht een van de mogelijke antwoorden zal blijven, naast de bestraffende en de behandelende benadering. Combinaties zijn dan ook mogelijk, waarbij bijvoorbeeld de dader aan behandeling wordt onderworpen of gestraft wordt, terwijl ten aanzien van het slachtoffer ook herstellende inspanningen worden gedaan.

Mijn verwachting is dat we evolueren naar een driesporenmodel in het maatschappelijk antwoord op criminaliteit:

- Daders van wie de aan te rekenen verantwoordelijkheid erg beperkt wordt geacht, omwille van de leeftijd of de mentale capaciteit, worden vooral bekeken vanuit een behandelings- of heropvoedingsperspectief, en verwezen naar daartoe geschikte instellingen. De mate en aard van gerechtelijke supervisie kunnen variëren. Ondertussen wordt dan ook het nodige gedaan om de schade en het leed bij het slachtoffer zo goed mogelijk te (doen) herstellen.
- De meeste daders zullen in staat worden geacht om hun verantwoordelijkheid actief op te nemen, en bij te dragen tot het herstel van veroorzaakte schade, leed en sociale onrust. Verwacht kan worden dat zij in de toekomst steeds meer zullen worden uitgenodigd, of onder druk zullen worden gezet, om mee te werken aan een overlegproces met het oog op een zo goed mogelijk herstel. Indien nodig kunnen zij worden onderworpen aan een gerechtelijke sanctie met het oog op een gedwongen bijdrage tot het herstel.
- In geval van ernstige misdrijven, en indien het risico van nieuwe ernstige victimisering hoog wordt ingeschat, zullen de daders onderworpen blijven aan gerechtelijke sancties met een gemengde ratio van incapacitatie en bestraffing, dat wil zeggen bewuste leedtoevoeging ten gevolge van een gepleegd kwaad. Maar ook dan nog zal aandacht blijven bestaan voor de behoefte aan herstel bij het slachtoffer, en zal de mogelijkheid worden overwogen om de dader daartoe te laten bijdragen.