

Tilburg University

Rechterlijk en justitieel beleid inzake burgerschap en de kleine criminaliteit

Groenhuijsen, M.S.

Published in:
Burgerschap, levensbeschouwing en criminaliteit

Publication date:
1991

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Groenhuijsen, M. S. (1991). Rechterlijk en justitieel beleid inzake burgerschap en de kleine criminaliteit. In P. B. Cliteur, P. A. van Gennip, & L. Laeyendecker (Eds.), *Burgerschap, levensbeschouwing en criminaliteit: Humanistische, katholieke en protestantse visies op de kwaliteit van de huidige samenleving* (pp. 257-278). De Horstink.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

prof.dr. M.S. Groenhuijsen

Rechterlijk en justitieel beleid inzake burgerschap en de kleine criminaliteit

I. Inleiding

Op 1 januari 1886 werd het huidige Wetboek van Strafrecht ingevoerd. In dit wetboek zijn de belangrijkste leerstellingen van de zgn. 'klassieke school' verwerkt. Eén van die onderliggende gedachten is dat het individu - de burger - in vrijheid kan kiezen om al dan niet een strafbaar feit te begaan. Het doel van het strafrecht is dan om zodanige prikkels te verschaffen dat het voor de betrokkene voordelig is om af te zien van het plegen van delicten. Kortom: de in het vooruitzicht gestelde straf moet groter zijn dan het genoegen dat iemand aan het misdrijf kan beleven. Als er desondanks toch een strafbepaling is overtreden, moet de rechter in deze visie zonder aanzien des persoons de straf opleggen die bij het feit past. Dit is het beginsel van de proportionele vergelding.

Al kort na de invoering van het wetboek werden de uitgangspunten van de klassieke school principieel aangevochten door aanhangers van de zgn. 'moderne richting'. Zij meenden dat misdaad niet het gevolg is van een vrije keuze door het individu. In plaats daarvan stelden zij dat sommigen - bijvoorbeeld door erfelijke aanleg, door medische afwijkingen, of door sociale omstandigheden - in zekere zin gepredisponeerd zijn om strafbare feiten te plegen. De reactie op wetsovertreding zou dan ook niet zonder aanzien des persoons moeten plaatshebben, maar afhankelijk moeten zijn van de bijzondere oorzaak waardoor een bepaalde individuele dader tot het delict is gekomen. In geval van ziekelijke storingen zou hij bijvoorbeeld moeten worden behandeld, wanneer er sprake is van gebrekkige aanpassing aan de omgeving, zouden heropvoeding en resocialisatie in aanmerking komen. Strafoplegging wordt in dit perspectief een instrument van maatschappelijke reiniging, en het strafrecht wordt beschouwd als een onderdeel van een meeromvattende politiek die beoogt ongewenst gedrag tegen te gaan. Een strafbaar feit wordt in deze visie niet op zichzelf beschouwd, maar als een symptoom van een gevaarlijke mentaliteit van de dader of van diens onmaatschappelijke instelling.¹

Zowel volgens de klassieke school alsook volgens de denkbeelden binnen de moderne richting zou ieder delict dat door de politie wordt opgespoord moeten leiden tot een rechterlijke beslissing en aansluitende executie van de opgelegde sanctie.² Maar een belangrijk verschil is gelegen in

¹Zie M.S. Groenhuijsen, D. van der Landen (red.), De moderne richting in het strafrecht. Theorie, praktijk, latere ontwikkelingen en actuele betekenis, Arnhem 1990.

²En omgekeerd: er zou geen strafsancie mogen worden opgelegd zonder voorafgaand proces bij de rechter. Zie J.F. Nijboer, De doolhof van de Nederlandse strafwetgeving, Groningen 1987, p. 98.

de normatieve lading van de strafrechtelijke reactie. Volgens de klassieke leer is de straf een vergelding van schuld. Er wordt ingegrepen omdat de dader wordt verweten een verkeerde beslissing te hebben genomen. De laakbaarheid van de verrichte handeling wordt symbolisch onderstreept - en in zekere zin gecompenseerd, vereffend - door de aard van de straf. Binnen de moderne richting wordt de straf veel meer vanuit een technocratische optiek gezien. De sanctie is minder intrinsiek waardegebonden, maar staat sterk in het teken van de daarmee na te streven maatschappelijke doeleinden, waarvan preventie van nieuwe delicten de belangrijkste is.

De denkbeelden van de klassieke en de moderne richting vormen de polaire gezichtspunten van waaruit de latere ontwikkelingen in het strafrecht goed kunnen worden beschreven en gewaardeerd. Zij bieden vooral ook aanknopingspunten ten aanzien van de betekenis van levensbeschouwelijke overtuigingen. Daarom zijn deze inleidende opmerkingen nodig ter voorbereiding van een zinvolle beschouwing over de huidige problemen terzake van de kleine, veel voorkomende criminaliteit en de beleidsmatige reacties daarop.

In de eerste helft van de 20e eeuw zien we een zekere ethisering en confessionalisering van het strafrecht. Dit blijkt ten eerste uit de parlementaire debatten die werden gevoerd omtrent partiële herzieningen van het wetboek van strafrecht. Een duidelijk voorbeeld hiervan bieden de discussies over de introductie van de TBR voor jeugdigen. Het kamerlid De Savornin Lohman neemt geen blad voor de mond in het beraad over het desbetreffende wetsontwerp:

"...de moderne moralisten en de moderne strafrechtleeraars zijn zelf de schuld, althans mede de schuld van de toeneming der misdaden. Men ondermijnt stelselmatig alle geloof in God; het geloof in een alzienden God, die de misdaden, ook de verborgen misdaden, ziet en straft, hier en in het hiernamaals; in een God die zich met 's mensen daden bemoeit. Men ontkent dat God ons Zijne wetten gesteld heeft, dat Hij daaraan gehoorzaamheid eischt en aan de overheid opdraagt die te doen gehoorzamen, omdat het Zijne wetten zijn en niet anders. (...) In plaats van den God dien men verwerpt, komt de Staat die tot zelfverdediging den dader straft. Ook de Staat is gedetermineerd, dat spreekt vanzelf, maar hij is de sterkste, daarom dwingt hij, niet om de zedelijkheid, maar om zichzelf te handhaven; hij doet de overtreder weg uit zijn midden, niet omdat het onrecht schreidt ten Hemel, naar om er geen last van te hebben. En zoo eindicht humanisme in terrorisme."³

De schijnbaar waarde vrije instrumentele benadering binnen de moderne richting wordt hier ingeruild voor een meer levensbeschouwelijke inslag. Hetzelfde verschijnsel werd zichtbaar in de debatten omtrent de invoering van de voorwaardelijke veroordeling (1912-1916). Dit onderwerp is met

³Handelingen der Staten-Generaal 1899-1900, deel III, p. 1655. Deze vindplaats - alsmede de in voetnoot 4 vermelde bron - werd mij welwillend beschikbaar gesteld door Mr D. van der Landen.

name ook interessant omdat de veroordeling tot een voorwaardelijke straf vooral ook in aanmerking zou komen in gevallen van lichtere en veel voorkomende criminaliteit. Vanuit protestantse zijde werd op fundamentele gronden geopponeerd tegen de gedachte dat de tenuitvoerlegging van een straf voorshands achterwege zou kunnen blijven. Het kamerlid Rutgers sprak als volgt:

"Voor de toepassing van het strafrecht kan ik geen anderen rechtsgrond zien dan de vergelding; de vergelding, daarvoor niet alleen spreekt het elementaire rechtsbewustzijn, maar die ook in de Goddelijke Openbaring uitdrukkelijk als rechtsgrond voor de straf wordt gesteld. De vergelding, die niet alleen in de Goddelijke Openbaring als rechtsgrond voor de straf wordt gesteld, maar evenzeer als een plicht van de Overheid. Een plicht van de Overheid, die waar zij recht spreekt en straft, optreedt namens en in de plaats van God."⁴

In deze visie vormt de strafrechtspleging een onderdeel van de Christelijke gedachte van het rentmeesterschap op aarde. Er wordt weer sterk de nadruk gelegd op het beginsel van proportionele vergelding. Dat wil zeggen: als absolute eis van gerechtigheid wordt gepostuleerd dat ieder delict wordt bestraft overeenkomstig de ernst van dat feit en de bijpassende schuld van de dader.

Een zeer geschikt voorbeeld kan ook worden ontleend aan de aanscherping van de zedelijkheidswetgeving onder het bewind van minister E.R.M. Regout. Het wetboek van strafrecht van 1886 was in deze sector nogal terughoudend, liberaal. Handelingen die zich in de privé-sfeer afspeelden, werden in principe buiten het bereik van de strafwet gelaten. Maar in 1911 veranderde dit ingrijpend. Zonder in details te treden wijs ik op verscherpingen terzake van pornografie en pornoscopie, propaganda voor geboortenbeperking, bepaalde homoseksuele activiteiten, en vormen van verleiding en koppelarij. Het meest interessant aan deze episode is dat deze onderwerpen door Regout niet zomaar als onderdeel van de regeringstaak werden gezien, "maar als een soort heilige opdracht, die moest worden verwezenlijkt door aan een weerstrevende 'heidense' minderheid de wil van de meerderheid op te leggen".⁵

⁴Handelingen der Staten-Generaal 1914-1915, deel III (verslag), p. 896. Zie over Rutgers, die later minister van onderwijs, kunsten en wetenschappen zou worden en nog weer later een leerstoel in het Romeins- en het strafrecht aan de VU zou bezetten: E.F. Stamhuis, Protestantse bijdragen aan het Nederlandse strafrechtsdenken sinds 1880, diss. VU Amsterdam 1988, p. 79-85.

⁵G.Th. Kempe, Uitvoerder of kruisvaarder?, in: C. Kelk e.a. (red.), Recht, macht en manipulatie, Utrecht/Antwerpen 1976, p. 61. Kempe tekent op p. 56 aan: "De Eerste Kamer aanvaardde tenslotte op 17 mei 1911 het ontwerp onder volledig en mismoedig zwijgen van de linkerzijde - dat men in dit geval zeker niet mag interpreteren als 'die zwijgt stemt toe', maar dat verklaard moet worden uit de overtuiging waartoe men gekomen was, nl. dat het eenvoudig onmogelijk was om op de bijbelse kanonnades van hun politieke tegenstanders met enig

Gedurende het interbellum doen levensbeschouwelijke inzichten zich opvallend vaak gelden ter bevordering van de zgn. materiële gerechtigheid in het strafrecht. Representatief is wat dat betreft de vergadering in 1936 van de Vereniging tot het bevorderen van de beoefening der wetenschap onder de katholieken in Nederland. Er werd van gedachten gewisseld over het zgn. legaliteitsbeginsel, het beginsel dat geen straf mag worden opgelegd dan uit kracht van een voorafgaande en geschreven wettelijke bepaling. Vooral preadviseur W.J.A.J. Duynstee keert zich - o.a. met een beroep op het strafbegrip uit de katholieke moraal - tegen een visie op dit beginsel die het mogelijk zou maken dat intrinsiek misdadige handelingen onbestraft blijven tengevolge van onvolkomenheden in de wettelijke strafbepalingen.⁶ Overigens sluit dit standpunt aan bij de algemene tendens in de jaren 30 om in strafrechtelijk verband de belangen van de gemeenschap sterker te benadrukken, zulks ten koste van de rechten van de individuele verdachte.

Na de tweede wereldoorlog worden de decors opnieuw enigszins gewijzigd. De grote confrontatie met de Duitsers en hun handlangers heeft vele eerlijke, 'goede', en ook prominente Nederlanders laten kennismaken met het leven in gevangenschap. Dit heeft ontegenzeggelijk zijn weerslag gehad op de strafrechtelijke theorievorming. De zgn. Utrechtse school van Pompe, Kempe en Baan bepleit een warme medemenselijkheid als basis voor de bejegening van delinquenten. In plaats van het zwaard van de wrekende gerechtigheid te hanteren zou de overheid zich volgens deze groep moeten opstellen als hoeder van de belangen van 'een jonger broertje dat in de versukkeling is geraakt'.⁷ Een ander belangrijk gegeven uit deze periode is dat het regiem voor gedetineerden wettelijk wordt genormeerd in de Beginnelwet gevangeniswezen, met diverse uitvoeringsregelingen. Kortom: de voor-oorlogse stelligheid waarmee levensbeschouwelijke, vooral confessionele uitgangspunten werden vertaald in strafrechtelijke strategieën, is tanende.⁸

zinnig (parlementair) woord te reageren! - zonder hoofdelijke stemming."

⁶W.J.A.J. Duynstee C.s.s.R., Nulla poena sine lege, Annalen van de Vereniging jrg. XXVIII, afl. II, p. 1-16; en diens inaugurale rede De leer van den H. Thomas van Aquino over de straf, Nijmegen/Utrecht 1928.

⁷Zie P. Moedikdo, De Utrechtse School van Pompe, Baan en Kempe, in: C. Kelk e.a. (red.), Recht, macht en manipulatie, Utrecht/Antwerpen 1976, p. 90-154.

⁸Wel moet worden gewezen op de aparte inbreng door de Nijmeegse hoogleraar D. van Eck, voor wie recht niet van ethiek te onderscheiden was, zodat de rechtsorde en de zedelijke orde samenvallen. Zie A.A.G. Peters, De verhouding tussen recht en ethiek bij Van Eck, Delikt en Delinkwent 1973, p. 176-192. Zo neigt Van Eck er bijvoorbeeld toe de subjectieve delictsbestanddelen (denk aan 'opzet' en 'schuld' - culpa) te definiëren aan de hand van de toegepaste Rooms-Katholieke moraaltheologie. Zie hieromtrent W. Nieboer, G.A.M. Strijards,

Het is bekend dat vanaf de late jaren 60 de strafrechtsbedeling werkelijk van gedaante verandert. Ten eerste: de inhoud van de strafrechtelijk gehandhaafde normen wordt in toenemende mate aangevochten. Voorbeelden vormen het eigendomsrecht (kraken, vandalisme, graffiti), en het recht op zelfbeschikking, al dan niet in de sexuele sfeer (euthanasie, abortus, pornografie, etc.). Ten tweede: het aantal strafbepalingen neemt hand over hand toe. Vooral buiten het wetboek van strafrecht worden talloze verbodsbepalingen uitgevaardigd in bijzondere wetten en verordeningen van de lagere overheid. Het strafrecht kan niet langer simpel worden gekarakteriseerd als een 'ultimum remedium', als een laatste redmiddel waarmee uitsluitend de elementaire spelregels binnen de samenleving kracht wordt bijgezet. En ten derde: mede als gevolg van de eerste twee verschijnselen nam het aantal overtredingen van strafbepalingen explosief toe. De hoeveelheid strafbare feiten waarmee we tegenwoordig te maken hebben is onvergelijkbaar veel groter dan de makers van het wetboek van strafrecht hebben kunnen voorzien. Dit heeft ook belangrijke consequenties voor de afhandeling van deze stroom van delicten. In de onderstaande paragrafen wordt onder ogen gezien op welke wijze dit het politieke en rechterlijke beleid inzake de 'kleine' criminaliteit heeft beïnvloed.

II Preventie

In 1985 bracht de toenmalige minister van justitie Korthals Altes het beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit' uit. In dit lijvige document werd aangekondigd dat er voortaan systematisch moest worden onderscheiden tussen de zware, vaak georganiseerde criminaliteit enerzijds en de lichte of veel voorkomende criminaliteit anderzijds. Dit beleid van differentiatie hield ten aanzien van de laatstgenoemde categorie delicten in dat er méér nodig is dan strafrechtelijke reactie. Er zou actief moeten worden geprobeerd om dergelijke feiten te voorkomen. De nadruk zou moeten worden gelegd op locale bestuurlijke maatregelen, preventieve inspanningen van de politie, en een ondersteunende functie van het strafrecht. Ik citeer de desbetreffende sleutelpassages uit het beleidsplan:

"Het eerste accent dat het kabinet zou willen leggen in de criminele politiek van de overheid in de komende jaren, heeft (...) betrekking op de preventie van de criminaliteit. In toenemende mate wordt thans beseft dat de overheid mede een taak heeft een beleid te voeren dat strekt ter voorkoming van criminaliteit. Het kabinet meent dat deze taak echter veel meer gewicht dient te krijgen en als een essentieel onderdeel van de criminele politiek dient te worden gezien. Hierbij moet, naar het

Culpa - Is er een weg terug?, in: A.C. 't Hart e.a. (red.), Strafrecht in balans, Arnhem 1983, p. 188 en daar genoemde bronnen.

oordeel van het kabinet, niet in hoofdzaak worden gedacht aan door de overheid zelf te nemen maatregelen die beogen de achterliggende oorzaken van criminaliteit weg te nemen, zoals bijvoorbeeld het terugdringen van het aantal langdurig werkloze jongeren of een vergroting van de recreatieve voorzieningen. Deze beleidsdoelen verdienen uit sociale overwegingen zonder twijfel de volle aandacht. De potentiële effectiviteit ervan om de criminaliteit terug te dringen wordt echter door veel deskundigen in twijfel getrokken.

Met de commissie-Roethof is het kabinet van oordeel dat de criminele politiek in de komende jaren gericht dient te zijn op een verdere mobilisering van individuele burgers en maatschappelijke organisaties, waaronder de lokale overheden en het bedrijfsleven, tegen de massale vormen van (kleine) criminaliteit. De maatregelen die burgers en organisaties nemen ter voorkoming van criminaliteit, dienen niet beperkt te blijven tot de installatie van technische beveiligingsapparatuur. Ook de invloed hiervan op de totale omvang van de criminaliteit wordt immers door vele deskundigen in twijfel getrokken. De voornaamste doelstelling dient te zijn de geleidelijke herinvoering of invoering van een adequaat niveau van persoons- of functiegebonden toezicht op alle gebieden van de samenleving waar veel delicten worden gepleegd.

Het kabinet meent er van uit te kunnen gaan dat het overgrote deel van de Nederlandse burgers de in de strafwet verankerde rechtsorde ten volle als de hunne beschouwt. Deze gemeenschappelijke waardenoriëntatie dient, zo meent het kabinet, met zich mee te brengen dat de samenleving zich zelf medeverantwoordelijk voelt voor het voorkomen van criminaliteit. Hoewel het gebruik van geweld aan de overheid is voorbehouden, is de handhaving van de rechtsorde in meer algemene zin geen exclusieve taak van de politie en justitie. De wassende stroom van kleine delicten, veelal gepleegd door jongeren, kan en moet naar het oordeel van het kabinet mede worden gekeerd door een verhoging van het verantwoordelijkheidsgevoel van ouders, buurtbewoners, lokale overheden en andere maatschappelijke organisaties ten aanzien van de preventie van criminaliteit."⁹

Dit beleid is met kracht uitgevoerd.¹⁰ Over de bestuurlijke preventie moet ik, gelet op het thema van dit opstel, kort zijn. Deze component bestaat uit drie hoofdlijnen.¹¹ Ten eerste

⁹Samenleving en Criminaliteit, 18995, no. 2, p. 36-37. Zie ook de conclusie op p. 38

¹⁰Zie ook de brochure 10 jaar Criminaliteitspreventie, samengesteld ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van het bureau van de Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, 's-Gravenhage 1990; en de belangrijke bundel M.A. Zwanenburg, A.M.G. Smit (red.), Kleine criminaliteit en overheidsbeleid, Arnhem 1990.

¹¹Zie o.a. B. van Dijk, P. van Soomeren, M. Walop, Vandalisme-preventie in de praktijk. Resultaten en ervaringen

dient de gebouwde omgeving vanuit planologische en bouwtechnische gezichtspunten zo te zijn ingericht dat zo min mogelijk gelegenheid tot het plegen van delicten wordt gegeven en het toezicht op potentiële daders niet wordt bemoeilijkt. Ten tweede dient de binding tussen jongeren en de maatschappij zoveel mogelijk te worden versterkt (persoonlijke contacten, school, werk). En ten derde dient het functionele toezicht te worden geïntensiveerd. Als uitvloeisel daarvan is o.a. op 1 januari 1988 de zgn. 'tijdelijke stimuleringsregeling huismeesters' in werking getreden, op grond waarvan sociale verhuurders subsidie konden verkrijgen voor een deel van de loonkosten van de aan te stellen functionarissen. Bovendien zijn van verschillende zijden bruikbare suggesties gedaan om bijzondere categorieën veel voorkomende criminaliteit met bestuurlijke middelen doeltreffend te bestrijden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om diefstal, drugs-related-crime, heling, lichte gewelddelicten en vandalisme in het algemeen, en voetbalvandalisme.¹²

Het grote belang dat wordt toegekend aan het voorkomen van delicten blijkt ook uit de oprichting, per 1 april 1989, van de aparte met die taak belaste Directie Criminaliteitspreventie binnen het ministerie van justitie.

Uit het in 1990 verschenen beleidsplan 'Recht in beweging' vermeld ik tenslotte de drie meest significante initiatieven om door middel van politieke en justitiële inspanningen de preventie te bevorderen.¹³ Ten eerste zullen in het kader van experimentele projecten aan vooral grote gemeenten subsidies worden verstrekt om met name in de binnensteden functionarissen aan te stellen ten behoeve van de hulpverlening en het houden van toezicht. Voorbeeldsgewijs worden genoemd stadswachten, pleinbeheerders, wijkconciërges en parkwachters. Het tweede initiatief betreft de preventie van fietsendiefstal. Teneinde dit delict terug te dringen worden meer bewaakte stallingen bij NS-stations in het vooruitzicht gesteld, alsmede een nieuwe opzet van de registratie van fietsen.¹⁴ En als derde en laatste voornemen noem ik het plan om het gokken door jeugdigen aan speelautomaten terug te dringen, door een minimumleeftijd van 18 jaar te gaan voorschrijven

in tien jaar bestuurlijke preventie, Lelystad 1988, m.n. p. 148-149.

¹²Zie het rapport Wie het kleine niet weert.... Bestuurlijke maatregelen ter bestrijding van veel voorkomende criminaliteit, Vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de KUB, Tilburg 1988.

¹³Recht in beweging. Een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren (1990-1994), zie m.n. p. 74-75.

¹⁴Uiterst belangrijke toevoeging in het beleidsplan - doch buiten het terrein van de preventie liggend - is de opmerking (p. 75): "De preventieve inspanningen zullen plaatselijk worden gecomplementeerd door een intensievere opsporing van professionele fietsendieven en verbeterde controle op de handel in tweedehands fietsen."

annex een legitimatieplicht om effectieve controle op dat punt mogelijk te maken.

De ideeën waarop dit preventieve beleid berust zijn in politieke kringen vrijwel algemeen aanvaard.¹⁵ Vanuit wetenschappelijke hoek zijn er echter regelmatig - en wellicht in toenemende mate - kanttekeningen geplaatst bij de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen.

Zowel de rapporten van de commissie-Roethof als de justitie-beleidsplannen 'Samenleving en criminaliteit' en 'Recht in beweging' hebben een theoretische basis in het werk van de socioloog Travis Hirschi. In diens boek Causes of Delinquency (Berkeley 1969) werkt hij een zgn. 'sociale controletheorie' uit, waarin vooral aandacht wordt besteed aan de redenen die mensen hebben om niet over te gaan tot het plegen van misdaden. Kernbegrippen daarin zijn beliefs (diepgewortelde overtuigingen omtrent eigen en andermans gedrag en de rechtvaardiging daarvan), attachment (de emotionele binding aan anderen), involvement (de mate van deelneming aan maatschappelijke activiteiten, en commitment (naarmate iemand meer te verliezen heeft door afwijkend gedrag). Volgens Zwanenburg en Smit vindt deze theorie - en het daarop gebaseerde beleid - bijval vanuit het gehele politieke spectrum, omdat iedere politieke stroming belangrijke aspecten van de eigen opvattingen kon herkennen: "individuele verantwoordelijkheid, collectieve verantwoordelijkheid, terugtrekkende overheid, belang van het gezin, aandacht voor jongeren".¹⁶

De beperkingen en tekortkomingen van de sociale controletheorie zijn daarentegen tot dusverre aanzienlijk minder breed aan het licht gebracht. Aan een recente bijdrage van Bruinsma ontleen ik de volgende punten:¹⁷

- Het begrip 'sociale controle' is gaandeweg gereduceerd tot de betekenis van maatschappelijke aanpassing, sociale repressie. De overheid heeft op deze wijze een proces op gang gebracht dat er op is gericht dat de ene mens de andere controleert. Met verwijzing naar China en Roemenië schrijft Bruinsma hierover: "Het gaat er niet meer om vrijwillig mensen aan de maatschappij te binden, maar om via externe krachten hen ertoe te dwingen zich aan te passen aan wat de overheid als goede gedragsregels beschouwt."

- De empirische toetsing van deze theorie is moeilijk (o.a. door de onheldere samenhang tussen de vier centrale variabelen) en voorzover toetsing desondanks is beproefd, zijn er weinig bemoedigende resultaten bereikt. De lage corroboratiegraad

¹⁵H. Singer-Dekker, De politiek over de criminaliteit, DD 1990, p. 302 spreekt over "een betrekkelijke consensus, althans een stevige Kamermeerderheid".

¹⁶M.A. Zwanenburg, A.M.G. Smit, Bestrijding van kleine criminaliteit, bruut of Sec?, in: idem, a.w. p. 11-12.

¹⁷G.J.N. Bruinsma, De schaduwzijden van de sociale controletheorie, in: Zwanenburg/Smit (red.), a.w. p. 17-27, met literatuurlijst.

hangt ook samen met een wezenlijke beperking van de theorie: dat niet wordt voorspeld welke typen delicten zullen worden gepleegd indien iemand op de centrale variabelen slecht scoort (Bruinsma: "Leidt, bijvoorbeeld, het ontbreken van gehechtheid aan de ouders tot drugsgebruik of tot winkeldiefstal?").¹⁸

Hierbij zou ik allereerst willen aantekenen dat het in dit opstel niet te doen is om een waardering van verschillende mogelijke criminologische theorieën¹⁹, maar dat de vraagstelling is gericht op de aansluiting van levensbeschouwelijke inzichten op het justitiële en rechterlijke beleid inzake de kleine criminaliteit. Welnu, volgens mij is er op het operationele vlak een globale aansluiting van levensbeschouwelijke overwegingen op het streven naar preventie en op de middelen die daartoe worden ingezet. Ieder kerkgenootschap en ieder humanistisch geïnspireerd instituut zal vanuit de concepten 'beliefs', 'attachment', 'commitment' en 'involvement' (ik zou haast zeggen: per definitie) een eigen inhoud kunnen geven aan dit deel van het overheidsbeleid. De door Bruinsma genoemde beperkingen vormen dan niet meer dan ruisfactoren. De "aanpassing aan wat de overheid als goede gedragsregels beschouwt" is nauwelijks problematisch - en zelfs zinvol - indien en voorzover die gedragsregels ook in eigen kring zijn geïnternaliseerd (wat dat betreft is de verwijzing naar China en Roemenië wel een beetje tendentius). Vroeger was daarmee zo ongeveer het gehele strafrecht gedekt, maar zoals ik hierboven heb uiteengezet gaat dat niet meer op sinds de invoering van een enorme hoeveelheid zgn. ordeningswetgeving. De levensbeschouwelijke inbreng is er daarom uit zijn aard niet langer a priori op gericht om alle (soorten van) delicten te voorkomen.

Van de overige bedenkingen die zijn ingebracht tegen de onderhavige beleidsplannen van justitie noem ik de volgende. In de eerste plaats worden vraagtekens geplaatst bij de empirische veronderstellingen waarop de voornemens berusten. De samenleving zou minder ontzuild zijn dan door het departement wordt gedacht en het zou voorbarig zijn om allerlei crimineel politieke problemen toe te schrijven aan het individualistische ethos dat volgens de beleidsmakers sedert de jaren 60 te overheersend is geworden. Daarmee samenhangend zou, aldus een aantal critici, de thematiek van drugsgebruik en werkloosheid uitvoeriger moeten worden geanalyseerd dan bijvoorbeeld in het plan 'Recht in beweging' is gebeurd.²⁰

¹⁸Ter toelichting: onder 'corroboratiegraad' wordt - vooral - het aantal experimenten verstaan waarin uitkomsten zijn bereikt die overeenstemmen met de uit de theorie afgeleide voorspellingen. Zie K.R. Popper, Objective knowledge: an evolutionary approach, Oxford 1973, p. 18.

¹⁹Zie daaromtrent de bijdrage van C.J.C.F. Fijnaut aan dit dossier.

²⁰Zie C.J.C.F. Fijnaut, Justitie geketend en ontketend: een commentaar op de beleidsplannen voor de jaren '90, Delikt en Delinkwent 1990, p. 910-926; G.J.M. Corstens, Recht in beweging, Nederlands Juristenblad 1990, p. 1547-1550.

Maar anderzijds wordt - terecht - aangevoerd dat de formule "meer strafrecht leidt tot minder misdaad" al lang door de feiten achterhaald is.²¹ Het instrumenteel hanteren van het strafrecht zou een onhoudbaar geloof verraden in een maakbare samenleving. Ongewenst gedrag kan immers niet door middel van repressief ingrijpen uit de maatschappij worden verbannen. Vanuit deze invalshoek wordt dan ook kritiek geleverd op de onderdelen van de beleidsplannen waarin wel meer positief rendement in het vooruitzicht wordt gesteld van intensievere strafrechtelijke reacties (zoals het verhogen van de ophelderingspercentages bij woninginbraken).

Zelf denk ik dat de gereleveerde kritiek op de preventieve benadering nog het minst zwaarwegend is. Hoewel bijvoorbeeld de theorievorming inzake het maatschappelijk middenveld nog sterk moet worden verbeterd, en niemand de illusie mag koesteren dat aan het streven naar preventie geen nadelen zijn verbonden, is deze strategie superieur aan de op repressie gerichte alternatieven. Mijn belangrijkste klacht is dan ook dat in het departementale beleidsdenken de bestrijding van zware en georganiseerde misdaad nog steeds exclusief wordt gezien als een taak van politie en justitie, terwijl buitenlandse ervaringen hebben geleerd dat ook in deze sector preventieve bestuurlijke aandacht onmisbaar is.²²

III Decriminalisering

De overheid kan de grote stroom van kleine delicten niet verwerken. Eén van de maatregelen om deze onwenselijke situatie te veranderen bestaat uit het herformuleren van het begrip strafbaar feit. Dit is o.a. gedaan in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de zgn. Lex-Mulder).²³

Uiteraard is dit niet de plaats om een uitvoerige verhandeling te presenteren omtrent de lex-Mulder.²⁴ Voor mijn betoog kan worden volstaan met de vermelding dat de onderhavige lichte verkeersovertredingen voortaan als administratieve vergrijpen zullen worden behandeld. De politie wordt bevoegd de overtreder een 'beschikking' te geven, een administratieve sanctie die rechtstreeks leidt tot een betalingsverplichting. Als de betrokkene het niet eens is met de opsporingsambtenaar, kan hij in beroep gaan bij de officier van justitie en, wanneer

²¹C. Fijnaut, a.w. p. 919.

²²Zie ook C. Fijnaut, a.w., p. 923.

²³Wet van 3 juli 1989, Stb 300. Zie de wetgevingsstukken onder no. 20329. De inwerkingtreding van deze wet geschiedt gefaseerd van 1 september 1990 tot 1 juli 1992.

²⁴Zie daartoe L.J.J. Rogier, De wet Mulder. Artikelsgewijs commentaar op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, Arnhem 1990; en H. de Doelder e.a. (red.), De wet Mulder in perspectief. Van strafrecht naar administratief recht, Arnhem 1990.

deze hem evenmin gelijk geeft, bij de kantonrechter. Daarna is nog cassatieberoep mogelijk bij de Hoge Raad. Van belang is wel dat de zaak alleen door een rechter wordt beoordeeld indien de betrokkene financieel zekerheid heeft gesteld ten belope van de opgelegde administratieve sanctie.

De eerste reden om deze wet hier te vermelden is dat ik verwacht dat deze vorm van decriminalisering in de toekomst ook voor andere feiten zal worden beproefd dan voor lichte verkeersovertredingen.²⁵ De administratieve afdoening kan dan een belangrijk onderdeel worden van het justitiële beleid inzake de kleine criminaliteit.²⁶

De tweede grond om stil te staan bij deze innovatie is gelegen in de daarin besloten verandering in de aard van de sanctie die aan het vergrijp wordt verbonden. Administratieve sancties missen grosso modo de normatieve lading die oorspronkelijk aan echte straffen toekwam. In de bestuurlijke reactie is het persoonlijke verwijt naar de achtergrond verdrongen, de morele afkeuring van de daad speelt een ondergeschikte rol.

IV Depenalisering

Het aantal opgelegde straffen heeft geen gelijke tred gehouden met de stijging van het aantal gepleegde delicten. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren. De belangrijkste daarvan is dat de gedachte dat ieder opgespoord delict moet leiden tot strafoplegging door de rechter, inmiddels geheel is verlaten.

a. Transactie

Transactie houdt in dat de strafzaak buiten geding wordt afgedaan door een soort overeenkomst tussen de verdachte enerzijds en de overheid anderzijds, waarbij de burger strafvervolgning vermijdt door 'vrijwillig' een bepaalde prestatie te verrichten (doorgaans het betalen van een geldsbedrag).²⁷ Bij de voorbereiding van het wetboek van strafrecht van 1886 merkte minister van justitie Modderman nog op dat hij het beginsel van transactie in strafzaken "volstrekt verwerpelijk" vond.²⁸ Nadien heeft deze vorm van schikking een

²⁵Vergelijk A. Kors, Administratiefrechtelijke handhaving: toekomstperspectief, in: H. de Doelder e.a., a.w. p. 77-84.

²⁶Hierbij moet worden aangetekend dat een delict zijn 'strafbare karakter' niet verliest door het in de wet tot een administratief vergrijp te bestempelen. Zie de beslissing van het Europese hof voor de rechten van de mens in de Oztürk-case (21 februari 1984, Ars Aequi 1985, p. 145 e.v.), waarin wordt bepaald dat de verdachte in dergelijke gevallen aanspraak mag blijven maken op de bescherming door de waarborgen van art. 6 EVRM.

²⁷Zie de artt. 74 e.v. WvSr

²⁸Zie o.a. D.J.J. Laan, Afdoening van strafzaken buiten proces, diss. Amsterdam 1888; P. s'Jacob, Geschiedenis, theorie

grote vlucht genomen. Kon de transactie aanvankelijk alleen worden aangeboden door officieren van justitie terzake van overtredingen, in 1958 is de transactie door politieambtenaren ingevoerd, en sedert 1983 is het OM zelfs bevoegd om te transigeren terzake van misdrijven waarop ten hoogste 6 jaar gevangenisstraf is gesteld. Niet voor niets is deze omwenteling wel een "aardverschuiving in het strafrecht" genoemd²⁹, niet voor niets is op grond daarvan opgemerkt dat het openbare strafproces tegenwoordig eerder uitzondering dan regel is.³⁰ Grote delen van de kleine en veelvoorkomende criminaliteit worden tegenwoordig afgedaan zonder dat er een rechter aan te pas komt. Het strafrecht wordt in deze zaken routinematig toegepast, volgens min of meer vaste tarieven, vrij snel en efficiënt. Voor de verdachte is deze rechtsfiguur aantrekkelijk, omdat hem een openbare terechtzitting wordt bespaard en hij doorgaans een bedrag moet betalen dat iets lager is dan de boete die de rechter voor soortgelijke feiten pleegt op te leggen.

En deze ontwikkeling is nog niet ten einde. In het kader van de 'lik-op-stuk-benadering' wordt sinds enkele jaren geëxperimenteerd met politietransacties terzake van misdrijven: bijvoorbeeld in Leiden zijn proeven genomen, waarbij de politieagenten op straat schikkingsvoorstellen doen na geconstateerde winkeldiefstallen.³¹ Volgens het meergenoemde beleidsplan 'Recht in beweging' zal in 1992 een wetsvoorstel worden ingediend voor de regeling van de transactie in handen van de politie voor gevallen van eenvoudige diefstal. Bovendien wordt daar aangekondigd dat de afdoening van massaal voorkomende lichte misdrijven door het OM afzonderlijk zal worden georganiseerd, in hoofdzaak door middel van transacties.³²

Hoewel niets behoeft te worden afgedongen op de grote voordelen van het transactiestelsel, is toch een enkele kanttekening op z'n plaats. De vanzelfsprekendheid van de transactie in kleine, eenvoudige strafzaken, kan leiden tot problemen indien dezelfde wijze van afdoen wordt gekozen in meer omvangrijke en ingewikkelder gevallen (fraude,

en praktijk van artikel 74 wetboek van strafrecht, diss. Leiden, 's-Gravenhage 1936; en Ch.J. Enschedé, De politie-transactie, Nederlands Juristenblad 1956, p. 1029.

²⁹Th.W. van Veen, Het nieuwe artikel 74 Sr, een aardverschuiving, Delikt en Delinkwent 1983, p. 539-543.

³⁰Zie o.a. D.H. De Jong, Rechtsbescherming in een beslissende fase, oratie Groningen, Arnhem 1985; M.S. Groenhuijsen, A.M. van Kalmthout, De wet vermogenssancties en de kwaliteit van de rechtsbedeling, Delikt en Delinkwent 1983, p. 8-31.

³¹Zie L.J.M. Koolen, C.J. Wiebrens, E. van den Berg, Geschied of niet geschied: een evaluatie van de lik-op-stuk experimenten, 's-Gravenhage 1988.

³²Recht in beweging, p. 30

milieucriminaliteit, e.d.). Het is de vraag of de rechtspraak voldoende waarborgen bevat om ook dan verantwoord rekening te houden met de belangen van de justitiabelen.³³

b. Het sepot

In art. 168 wetboek van strafvordering is bepaald dat van strafvervolgning kan worden afgezien "op gronden aan het algemeen belang ontleend". Deze mogelijkheid was aanvankelijk bedoeld om te worden gebruikt in bijzondere gevallen waarin het voordeel van berechting de daaraan verbonden nadelen niet zou kunnen overtreffen. Na de spectaculaire stijging van het aantal delicten heeft dit zgn. opportuniteitsbeginsel evenwel een geheel andere inhoud gekregen. Van een 'negatieve' interpretatie van het beginsel werd overgestapt op een 'positieve': de vraag moest niet langer zijn of het algemeen belang aan strafvervolgning in de weg stond, maar of het algemeen belang bepaaldelijk vorderde dat tot vervolging zou worden overgegaan. Het uitgangspunt van 'vervolgning, tenzij ...', werd ingewisseld voor: 'alleen vervolging, indien ...'³⁴ Maar zelfs bij het hanteren van dit criterium waren er vanaf het begin van de jaren 80 nog zoveel zaken die voor vervolging in aanmerking kwamen, dat het systeem daarvoor onvoldoende verwerkingscapaciteit bezat. Daarom werd er een derde eis toegevoegd, waaraan moest worden voldaan alvorens tot vervolging kon worden overgegaan: een zaak zou alleen nog mogen worden aangebracht bij een rechter indien hij behoort tot een categorie waarvan vervolging prioriteit heeft in het beleid.³⁵

Al met al leidde dit tot een zorgelijk groot aantal zgn. kale beleidssepots - dat wil zeggen: afwikkeling van de strafzaak zonder dat er enige sanctie aan de overtreder werd opgelegd. In het beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit' werd daarom als doelstelling geformuleerd dat het aantal beleidssepots gedurende de looptijd van het plan - van 1985 tot 1990 - met 50% zou moeten worden gereduceerd.³⁶ Dit doel is bereikt.³⁷ Maar daaruit mag niet de conclusie worden getrokken

³³Zie G.J.M. Corstens, Transactie bij misdrijven, in: Straffen in gerechtigheid, Arnhem 1987, p. 81-82; en H. de Doelder, Het OM in positie, oratie Rotterdam, Arnhem 1988, p. 25, met aanbevelingen om de in de tekst bedoelde risico's te verkleinen.

³⁴Zie omtrent de achtergrond van deze verandering A.C. 't Hart, Strafrecht en beleid, Leuven 1983

³⁵Zie A.C. 't Hart, Criminal Law Policy in the Netherlands, in: Jan van Dijk e.a. (eds.), Criminal Law in Action, Arnhem 1986, p. 73-99

³⁶Zie Samenleving en criminaliteit, 18995, no. 2, p. 44

³⁷Zie naast de jaarlijkse voortgangsrapportages vooral Samenleving en criminaliteit: eindrapport over de uitvoering van het Beleidsplan Samenleving en criminaliteit door het openbaar ministerie, 's-Gravenhage 1990

dat nu ook een evenredig groter deel van de daadwerkelijk gepleegde criminaliteit leidt tot een repressieve reactie door de overheid. Het algemene idee achter de bedrijfsvoering van de afgelopen jaren was immers dat de verschillende schakels binnen het justitiële systeem rationeler op elkaar moesten worden afgestemd.³⁸ Bijgevolg werd het consigne gegeven dat delicten die tot een sepot zouden leiden - dus niet zouden kunnen worden vervolgd - ook niet meer mochten worden opgespoord! In zekere zin wordt op deze wijze het percentage beleidssepots teruggedrongen door - bewust - het zgn. 'dark number' te vergroten c.q. door het ophelderingspercentage te laten dalen. Dit leidt tot een doelmatiger inzet van de schaarse capaciteit van politie, justitie en van de rechterlijke macht, maar het aandeel van alle gepleegde delicten dat tot een sanctie leidt, wordt nauwelijks gewijzigd. Het is zeer de vraag in hoeverre deze werkwijze op de langere termijn een bijdrage zal kunnen blijven leveren aan het opvijzelen van het prestige van het strafrechtelijk systeem.

Wat dat betreft is het een belangrijke ontwikkeling dat in 1990 als zelfstandige beleidsdoelstelling is geformuleerd het verhogen van de zgn. 'handhavingsquote'. In 'Recht in beweging' en in het OM-beleidsplan 'Strafrecht met beleid' wordt in het vooruitzicht gesteld dat het percentage delicten waarop een strafrechtelijke reactie volgt, voor verschillende categorieën - waaronder woninginbraak - fors zal worden verhoogd.³⁹ Hoewel de verscherpte aandacht voor de genoemde delicten mij sympathiek voorkomt, zal er goed moeten worden toegezien op de wijze waarop dergelijke kwantitatieve doelstellingen worden nagestreefd. Voorkomen moet immers worden dat er alleen cosmetische veranderingen worden bewerkstelligd. Uit eigen praktijkervaringen geef ik het voorbeeld van een junkie die 'schoon schip' wilde maken en door de politie een lijst kreeg voorgelegd van onopgeloste woninginbraken. De man

³⁸Dit uitgangspunt wordt ook in de komende jaren gehandhaafd. Zie o.a. Strafrecht met beleid. Beleidsplan openbaar ministerie 1990-1995, p. 66: "Kiest men voor een projectmatige aanpak van de stelselmatige dader, dan moeten alle inspanningen binnen het strafrechtelijk handhavingsapparaat in alle fasen beter en efficiënter op elkaar worden afgestemd... Per dader of dadergroep zal een plan van aanpak moeten worden ontworpen, dat alle vormen van ingrijpen - opsporing en vervolging, tenuitvoerlegging tot en met de daarop aansluitende resocialisering - omvat."

³⁹Recht in beweging, p. 28; Strafrecht met beleid, p. 34: "Bestrijding van woninginbraken zal één van de speerpunten van het opsporingsbeleid in de jaren negentig dienen te zijn. Het openbaar ministerie moet door middel van kwalitatieve doelstellingen aan de politie er voor zorgen, dat het ophelderingspercentage in 1995 tenminste zal zijn verdubbeld [van 12 % naar 24 %]. Het ophelderingspercentage voor diefstal met braak, waaronder ook autokraken, zal in 1995 totaal 15 % moeten bedragen. Gestreefd moet vervolgens worden naar een ophelderingspercentage van 27 % [22 % in 1988] voor alle overige gekwalificeerde diefstallen."

bekende zo'n 200 gevallen, die ad informandum aan de rechter werden voorgelegd. Ter zitting bleek evenwel dat meer dan 50 van deze delicten waren gepleegd op een moment waarop de betrokkene wegens een andere veroordeling was gedetineerd! Kortom: de druk om statistisch fraaie resultaten te boeken mag niet leiden tot 'wisseltrucs' die ten koste gaan van de kwaliteit van het geleverde werk.

Naast het kale sepot is er het voorwaardelijk sepot. In gevallen waarin daarvan gebruik wordt gemaakt, wordt geen strafvervolgning ingesteld indien de verdachte bepaalde van hem verlangde prestaties verricht. De voorwaarde mag niet bestaan uit het betalen van geld. Volgens de oorspronkelijke doelstelling dient het voorwaardelijk sepot om de officier van justitie voor diens definitieve vervolgingsbeslissing wat meer informatie te verschaffen over de verdachte door middel van het stellen van voorwaarden omtrent levenswijze en gedrag.⁴⁰ Het gaat om prestaties die moeten liggen in een context die bijdraagt aan de totale karakterisering van iemands gedrag als meer of minder goed.⁴¹ Wordt bijvoorbeeld de kans op recidive na vervulling van de voorwaarde laag getaxeerd, dan kan strafvervolgning op die grond achterwege blijven.

Het kale sepot en het voorwaardelijke sepot zijn bevoegdheden van het OM.⁴² Daarnaast is in de praktijk het politiesept ontstaan. Iedereen kent het betrekkelijk onschuldige voorbeeld van de agenten in een grote stad die onbekommerd waarnemen dat een grote stroom passanten door het rode voetgangerslicht loopt, zonder dat zij daarop enige actie ondernemen. Delicater wordt het al wanneer deze opsporingsambtenaren kleinere gevallen van misdriven signaleren, en de zaken zelfstandig, informeel afdoen. Een voorbeeld levert het delict joy-riding (art. 37 Wegenverkeerswet), gepleegd door een jeugdige verdachte; niet zelden ziet een agent in zo'n geval af van het opmaken van proces-verbaal en stuurt hij de jonge belhamel na een flinke uitbrander naar huis. Een wettelijke bevoegdheid tot politiesept is nergens aan te wijzen.⁴³ Anderzijds staat vast

⁴⁰Zie A.L. Melai c.s., Het wetboek van strafvordering, Arnhem z.j., aant. 8 op art. 167; en M.S. Groenhuijsen, A.M. van Kalmthout, Transactie en voorwaardelijk sepot: lood OM oud ijzer?, Delikt en Delinkwent 1983, p. 474-487

⁴¹Noyon-Langemeijer-Remmelink, Het wetboek van strafrecht, Arnhem z.j., aant. 6 op art. 14c (voor de goede orde vermeld ik dat algemeen wordt aangenomen dat de eisen die kunnen worden gesteld bij voorwaardelijk sepot gelijk zijn aan die bij een voorwaardelijke veroordeling door de rechter)

⁴²Over het zgn. 'technisch sepot' kan hier verder worden gezweven, aangezien dit zaken betreft die strafrechtelijk niet haalbaar zijn, d.w.z. niet tot een rechterlijke veroordeling zouden kunnen leiden, bijvoorbeeld wegens gebrek aan bewijs

⁴³Deze rechtsfiguur is wel geaccepteerd in de jurisprudentie van ons hoogste rechtcollege, zie HR 31 januari 1950, NJ 1950, 668. Zie over deze materie ook S.R.B. Walther, Een wettelijke regeling voor het politiesept, Tijdschrift voor de politie

dat het fysiek onmogelijk - en bovendien volstrekt dwaas - zou zijn om strafrechtelijk aandacht te besteden aan iedere handeling die technisch een overtreding van de strafwet oplevert (denk aan bagatellen als het opzettelijk vernielen van een potlood van een ander, hetgeen naar de letter het misdrijf van art. 350 WvSr vormt). In feite zijn er dus zowel praktische als theoretische redenen om het opportuniteitsbeginsel van de vervolgingsfase uit te breiden tot de opsporingsfase.⁴⁴

Maar waar ligt dan de grens? In de juridische literatuur wordt wel opgemerkt dat een te grote zelfstandigheid van de politie niet past binnen de beginselen van de democratische rechtsstaat. Ook wordt aangevoerd dat de vrijheid van taakuitoefening binnen de grenzen van art. 28 Politiewet niet mag ontaarden in willekeur.⁴⁵ Voor een belangrijk deel wordt aan deze gerechtvaardigde verlangens tegemoet gekomen door middel van zgn. opsporingsrichtlijnen. Daarin worden de categorieën delicten vermeld die een bepaalde prioriteit hebben in relatie tot de justitiële afwikkeling. Dit neemt overigens niet weg dat er op de werkvloer van het politieapparaat een royale discretionaire ruimte overblijft. Deze marge wordt ingevuld met nauwelijks enig ander richtsnoer dan de hoogstpersoonlijke oordelen en voorkeuren van de betrokken functionarissen. Het kan niet anders of de levensbeschouwelijke achtergrond van de betrokkene speelt daarbij een niet te verwaarlozen rol.

c. Rechtsomlegging c.a., alternatieve straffen

Het justitiebeleid van het afgelopen decennium is er steeds op gericht geweest om de kleine of veel voorkomende criminaliteit zoveel mogelijk af te doen buiten het strafrechtelijk circuit.

De ratio van dat beleid is - nu even afgezien van de eerdergenoemde capaciteitsproblemen - vooral gelegen in de omstandigheid dat de strafrechtelijke interventie grote nadelen met zich meebrengt voor degenen die daaraan worden onderworpen.⁴⁶ Vooral in geval van jeugdige daders is het een groot maatschappelijk belang dat het eerste contact met justitie niet het begin vormt van een criminele carrière. Om het gewicht hiervan te onderstrepen vermeld ik dat niet meer dan ca. 25% van de jongere recidivisten verantwoordelijk zijn voor, schrik niet, 75% van de zgn. kleine of veel voorkomende criminaliteit.⁴⁷

Welnu, tegen deze achtergrond kan eerst worden gewezen op de zgn. Halt-projecten.⁴⁸ 'Halt' is een afkorting van 'het

1987, p. 264-270 en de daar genoemde literatuur

⁴⁴Zie H. de Doelder, A.C. 't Hart, Verbaliseringsbeleid en opportuniteitsbeginsel, Delikt en Delinkwent 1976, p. 202-211

⁴⁵S.R.B. Walther, a.w. p. 267, met nadere bronvermelding.

⁴⁶Zie de bundel Rechtsomlegging, Utrecht 1980

⁴⁷Vgl. o.a. W.A.J. Albers, Politie en jeugdigen, diss. KUB, Arnhem 1990, p. 169

⁴⁸Het eerste Halt-project werd in 1981 in Rotterdam gestart.

alternatief'. In deze projecten worden minderjarigen die zich hebben schuldig gemaakt aan vandalisme, aan een aangepaste sanctie onderworpen. Het gaat daarbij om het vergoeden of herstellen van de toegebrachte schade, bijvoorbeeld door schoonmaakwerkzaamheden. De betrokkenen moeten het gevoel krijgen iets bij te dragen wat zinvol is: het daarmee beoogde effect is dat hun zelfrespect (een voorwaarde voor het respect voor lijf en goed van anderen) wordt bevorderd. Voordelen zijn dat de sanctie snel kan worden opgelegd, pedagogisch verantwoord is, weinig negatieve bijeffecten heeft, en recht doet aan de door het slachtoffer geleden schade. Uiteindelijk zouden de traditionele doelen van het strafrecht - normbevestiging en gedragsbeïnvloeding - daardoor effectiever worden gerealiseerd dan door middel van het klassieke recept van strafvervolgning en een fikse portie echte straf.⁴⁹ In het beleidsplan 'Recht in beweging' wordt aangekondigd dat het kabinet f 6,5 miljoen per jaar gaat vrijmaken ter ondersteuning van de Halt-bureau's. In de literatuur wordt er algemeen op aangedrongen dat op deze wijze meer veel voorkomende criminaliteit zou moeten worden afgedaan dan alleen gevallen van vandalisme.⁵⁰

Daarmee zouden deze bureau's gedeeltelijk in hetzelfde vaarwater kunnen komen als dat van de zgn. alternatieve sancties.

In het begin van de jaren 70 werd een verdachte veroordeeld wegens openlijke geweldpleging. De politierechter legde hem o.a. een voorwaardelijke gevangenisstraf op, met als bijzondere voorwaarde dat de betrokkene gedurende drie maanden in de weekenden werkzaamheden zou verrichten in een Sociaal Paedagogisch Centrum. Deze voorwaarde werd uiteindelijk van de

Thans zijn er niet minder dan 47 van dergelijke projecten met bijbehorende Halt-bureau's. Zie o.a. Alma van Hees, Halt, een vorm van preventie apart, Jubileumuitgave 10 jaar criminaliteitspreventie, Den Haag 1990, p. 23-25

⁴⁹Zie M. Kruisink, C. Verwers, Halt: een alternatieve aanpak van vandalisme. Eindrapport van een evaluatie-onderzoek naar Halt-projecten, 's-Gravenhage 1990

⁵⁰Zie Kruisink en Verwers, a.w. p. 97; en P. Vlaardingerbroek, E. Hamdi-Panis, Halt! Of voorrang voor buro Halt Tilburg e.o.?, Tilburg 1990, p. 58. Niet onvermeld mag blijven dat de Halt-afdoening in zekere zin ook een 'aanzuigende werking' heeft (d.w.z. dat er een officiële reactie plaatsheeft in gevallen waarin vroeger niets werd ondernomen), namelijk wanneer de gemaakte afspraken door de jonge delinquent niet worden nageleefd, en indien een vandaal herhaaldelijk met deze vorm van afdoening te maken krijgt. Zie M. Kruisink, Hoe buiten-justitieel is de Halt-afhandeling?, Delikt en Delinquent 1990, m.n. p. 804-807, die terecht opmerkt dat deze 'net-widening' niet per definitie als onwenselijk moet worden beschouwd.

hand gewezen door het gerechtshof te 's-Hertogenbosch.⁵¹ Weliswaar was hier volgens het hof geen sprake van 'forced or compulsory labour' in de zin van art. 4 lid 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens - omdat deze arbeid plaats had in het kader van een 'conditional release' als bedoeld in dat verdrag - maar de voorwaarde was wel in strijd met het verbod op dwangarbeid in de zin van art. 2 van het ontwerpverdrag van Genève, aangezien het werk werd uitgevoerd ten behoeve van een privaatrechtelijke stichting.

Dit arrest is kenmerkend voor de ambivalente houding die strafrechtjuristen de afgelopen decennia hebben aangenomen tegenover de zgn. werkstraf. Aan de ene kant is er de aarzeling, de scepsis, die berust op de in onze rechtscultuur verankerde afkeer van dwangarbeid. Maar aan de andere kant staat het besef dat het voor alle partijen voordelig is indien een verdachte een vrijheidsstraf kan ontlopen door een aanbod te doen om onbetaalde werkzaamheden te verrichten.

In de praktijk heeft het laatstgenoemde gezichtspunt onmiskenbaar de overhand gekregen. Sedert 1981 is op ruime schaal geëxperimenteerd met de zgn. dienstverlening.⁵² Hiertoe werd een groot aantal modaliteiten benut: het onvoorwaardelijk sepot, voorwaardelijk sepot, uitstel sepotbeslissing, schorsing of opheffing van de voorlopige hechtenis, uitstel vonniswijzing, voorwaardelijke veroordeling, en voorwaardelijke gratie. Wanneer het OM de belangrijkste onderhandelingspartner was sprak men van het 'officiersmodel', indien de rechtbank werd ingeschakeld werd het 'rechtersmodel' gehanteerd. De experimenten zijn een eigen leven gaan leiden. Na verloop van tijd was de dienstverlening dermate ingeburgerd geraakt dat deze alternatieve sanctie nauwelijks meer uit het strafrecht was weg te denken. Desondanks moet worden opgemerkt dat een aantal principiële vragen omtrent de dienstverlening nooit bevredigend is beantwoord. Ik denk dan aan de vraag naar het strafkarakter van de alternatieve sanctie, en aan de vraag of dienstverlening alleen zou mogen worden opgelegd ter vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

De zegetocht van de dienstverlening werd bekroond door invoering van de wet waarin als nieuwe sanctie werd omschreven 'het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte'.⁵³ Sedertdien kan dienstverlening alleen nog op last van een rechter worden opgelegd - met een maximum van 240 uur -, wanneer deze in zijn vonnis te kennen geeft dat hij anders een vrijheidsstraf van ten hoogste 6 maanden zou hebben opgelegd.⁵⁴

⁵¹Hof 's-Hertogenbosch 16 januari 1974, NJ 1974, 229 m.n. ThWvV

⁵²Zie A.P.G. de Beer, A.M. van Kalmthout, Dienstverlening: ook veel zwaluwen maken nog geen zomer, Delikt en Delinkwent 1982, p. 458-475 en p. 551-567

⁵³Wet van 25 oktober 1989, S. 482. Zie over het ontwerp, no. 20074, de monografie van A.M. van Kalmthout, Onbetaalde arbeid ten algemene nutte: een dienst aan de dienstverlening?, Arnhem/'s-Hertogenbosch 1988

⁵⁴Ik zie nu even af van de mogelijkheid tot dienstverlening

Hoewel de wetgever het punitieve karakter van deze alternatieve sanctie voorop heeft gesteld, is in de rechtspraak niet iedereen ervan overtuigd met een 'echte' straf van doen te hebben. De beperkte macht van de wetgever blijkt ook uit de omstandigheid dat er wel degelijk ook dienstverleningen worden opgelegd in zaken die vroeger met een vermogenssanctie of met een voorwaardelijke vrijheidsstraf zouden zijn afgedaan.

V Rechterlijk beleid

Met de voorafgaande opmerkingen over de dienstverlening hebben we in feite al het domein van de rechter betreden. Nu rijst er aanstonds een probleem als we iets willen zeggen over het beleid van de strafrechter ten aanzien van de kleine of veel voorkomende criminaliteit, omdat 'de' rechterlijke macht als zodanig geen beleid voert. De zittende magistratuur is immers niet hiërarchisch georganiseerd, en er worden in principe alleen beslissingen gegeven over concrete, voorliggende zaken.

Dit neemt niet weg dat er ook binnen de rechterlijke macht overleg plaatsvindt over dagelijks terugkerende problemen, waarbij een zekere uniformiteit in de behandeling wordt nagestreefd.⁵⁵ Een voorbeeld hiervan betreft de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis. Volgens de bedoelingen van de wetgever dient de preventieve hechtenis te worden geëxecuteerd in een huis van bewaring. Wegens plaatsgebrek aldaar kwam het echter steeds vaker voor dat in bewaring gestelde verdachten langdurig in een cel op het politiebureau verbleven. De Hoge Raad der Nederlanden sauveerde deze praktijk.⁵⁶ In verschillende arrondissementen werd echter intern de afspraak gemaakt dat het bevel tot voorlopige hechtenis zou worden geschorst indien bijvoorbeeld drie weken na de dagtekening daarvan de verdachte nog niet zou zijn geplaatst in een huis van bewaring. Als aanvullend voorbeeld van 'beleidvoering' is in een mij bekend arrondissement vervolgens de gedragslijn gevolgd om de termijn van drie weken elke maand met een dag te bekorten (dus: na een maand nog 20 dagen, na twee maanden 19 dagen, etc.), totdat een acceptabele doorstroming zou zijn bereikt.

Op het voor velen cruciale terrein van de straftoemeting zijn er echter geen vaste afspraken gemaakt. De vervolgings- en strafvorderingsrichtlijnen van het OM hebben geen pendant in straftoemetingsrichtlijnen voor de rechterlijke macht. Hoewel er al vele jaren klachten zijn over grote verschillen in opgelegde straffen - en het verwijt van klassejustitie nooit helemaal is verstomd -, komt het overleg hieromtrent binnen de

in het kader van de voorwaardelijke gratie, die op gezag van het bestuur kan worden overeengekomen. Zie art. 13 lid 2 Gratiwet.

⁵⁵Zie de grote hoeveelheid informatie hieromtrent in het themanummer Samenwerking tussen rechters en rechterlijke colleges, Nederlands Juristenblad 1990, p. 1610-1671.

⁵⁶HR 10 november 1981, NJ 1982,45 m.n. ALM.

kring van magistraten maar moeizaam op gang.⁵⁷ De onafhankelijkheid van de rechter is een groot goed dat zelfs binnen de eigen kring wordt gekoesterd!⁵⁸

Desondanks kan wellicht toch een opmerking worden gemaakt over een zekere gelijkgerichtheid in aanpak op dit punt. Mij dunkt dat de meeste colleges doorgaans kiezen - en ook behoren te kiezen - voor de lichtste sanctie die nog 'passend en geboden' is. Dat wil zeggen dat de sanctie die is geïndiceerd op basis van het gepleegde feit (lees: de gepleegde feiten) veelal op grond van de persoonskenmerken van de dader wordt verlaagd, soms zelfs in zeer sterke mate. Dit geschiedt niet in de eerste plaats uit coudance, maar vanuit de idee dat langs deze weg uiteindelijk een betere bescherming voor de maatschappij wordt gewaarborgd. Indien de prognose omtrent de toekomst van een dader goed is (geen verslaving, woning, werk, vriendin), lijkt het rationeler deze gunstige factoren uit te buiten dan om bij de veroordeelde verbittering teweeg te brengen en zodoende de kans op recidive aanmerkelijk te vergroten.

Een probleem in deze benadering is evenwel dat de prognose omtrent de mogelijkheden van de verdachte in wetenschappelijke zin nooit 'hard' is te motiveren. Vriendelijk gezegd gaat het om rechterlijk Fingerspitzengefühl, iets minder welwillend getypeerd is er sprake van psychologie van de koude grond. Hoewel hier dikke boeken over kunnen worden volgeschreven, blijft als onvermijdelijke slotsom overeind dat de strict individuele en puur subjectieve inbreng van de rechter op dit punt van maatgevend belang is.⁵⁹ Dat de rechter

⁵⁷Over verschillen in straftoemeting: P.C. van Duyne, J.R.A. Verwoerd, Gelet op de persoon van de rechter. Een observatieonderzoek naar het strafrechtelijk beslissen in de raadkamer, 's-Gravenhage 1985; en J.P.S. Fiselier, Regionale verscheidenheid in de strafrechtspleging, Delikt en Delinkwent 1985, p. 204-221 en p. 283-300. Over klassejustitie: A.J. Hoekema, Klassejustitie. Een verwijzing naar enige literatuur, Justitiële Verkenningen 1976, p. 498-503. Over het overleg: A.J. Machielse, Strafrechter en straftoemeting: dictatoriaal of collegiaal?, in: De rechter als dictator?, Lochem 1987, p. 109-122; J.C.M. Leijten, Eigen wijsheid en andermans recht, Nederlands Juristenblad 1989, p. 1660-1663; G.J.M. Corstens, P.C. Vegter, Samenwerking tussen strafrechters, Nederlands Juristenblad 1989, p. 1635-1641.

⁵⁸Zie A.C. 't Hart, Onafhankelijkheid en beleid, Delikt en Delinkwent 1987, p. 229-234. D.H. de Jong, Rechterlijk straftoemetingsbeleid en onafhankelijkheid, Delikt en Delinkwent 1990, p. 597-600 wijst er evenwel op dat juist het gebrek aan beleidvoering een bedreiging vormt voor de onafhankelijkheid van de zittende rechterlijke macht tegenover het openbaar ministerie.

⁵⁹Zie ook B.M. Kortenhorst, De motiveringsverplichting in strafzaken, diss. Leiden, Arnhem 1990, p. 152-153, die betoogt dat "de bepaling welke straf of maatregel zal worden opgelegd in ieder geval voor een deel niet anders gefundeerd kan zijn dan in de hoogstpersoonlijke denkbeelden van de rechter over de

zich hierbij los kan maken van eigen levensbeschouwelijke overtuigingen lijkt onaannemelijk.

Enkele verdiepende kanttekeningen zijn op dit moment opportuun. Volgens de zojuist gegeven uiteenzetting zou de rechter de strafoplegging in verstrekkende mate laten beheersen door overwegingen van doelmatigheid. Het gaat om bescherming van de maatschappij, door de kans op recidive zo klein mogelijk te maken. De straf is dan een instrument, een werktuig, een middel dat wordt aangewend om bepaalde doelen in de samenleving te verwezenlijken. Het strafvonnis vormt een onderdeel van 'social engineering'. Dit is een bij uitstek pragmatische benadering. Benadrukt moet worden dat het morele verwijt in deze visie teruggaat.⁶⁰ De sanctie is niet langer het automatische gevolg van een strafwaardige handeling, al dan niet getemperd door humanitaire overwegingen, maar wordt in zekere zin losgemaakt van de litigieuze gedraging en vooral in dienst gesteld van een verwacht positief rendement in de toekomst. Straf is niet meer de reflex van schuld. De toepassing van het strafrecht bevestigt niet langer het verband tussen schuld en boete.

Deze stand van zaken kan ook vanuit een andere invalshoek worden geïllustreerd. Ons strafproces wordt - zo luidt de doctrine - beheerst door de zgn. 'tyrannie van de telastelegging'.⁶¹ Dat wil zeggen dat het geding wordt gevoerd op basis van een precies omlijnde beschuldiging. In de telastelegging staat nauwkeurig omschreven welke gedraging door de verdachte zou zijn verricht, en welk delict dit volgens de officier van justitie oplevert.⁶² De rechter weet op basis daarvan wat hij moet onderzoeken, de verdachte weet waartegen hij zich kan verweren. Als er geen redenen blijken voor een de verdachte bevrijdende uitspraak, legt de rechter uiteindelijk alleen straf op voor het in de telastelegging omschreven feit. Punt. Wat iemand verder allemaal heeft misdaan is niet aan de orde. Maar in de rechtspraak gaat het al lang niet meer zo. Met name in de sector van de veel voorkomende criminaliteit zijn de daders vaak schuldig aan een bijzonder groot aantal

doeleinden van de straf." Belangrijke bijdragen hieromtrent zijn voorts: C. Kelk, De juridisering van de straftoemingsprocedure, in E. André de la Porte e.a. (red.), Bij deze stand van zaken, Arnhem 1983, p. 247-272; en J.A. Janse de Jonge, Om de persoon van de dader: opmerkingen over straftoemeting, voorlichting en rechtsgelijkheid, Delikt en Delinkwent 1987, p. 454-467 en p. 567-583.

⁶⁰Zie omtrent het contrast met de Japanse samenleving op dit punt A.A.G. Peters, Naar een herwaardering van het juridisch model van maatschappelijke orde, Utrecht 1990.

⁶¹Zie D.H. de Jong, De macht van de telastelegging in het strafproces, diss. Groningen, Arnhem 1981 met uitvoerige literatuurverwijzingen.

⁶²De complicaties in geval van samengestelde telasteleggingen (cumulatief, primair/subsidiar, alternatief) doen niets af aan dit uitgangspunt.

delicten. Iemand heeft bijvoorbeeld 50 autokraken gepleegd, of 25 woninginbraken, 60 winkeldiefstallen, of 12 gevallen van vandalisme. Zo'n grote reeks misdrijven wordt in de praktijk niet in volle omvang in de telastelegging vermeld. Er wordt door de officier van justitie een kleine selectie uit gemaakt, en de rest van de feiten wordt dan 'ter informatie' aan de rechters voorgelegd. Dit houdt in dat zij bij het bepalen van de straf voor de telastegelegde feiten rekening moeten houden met de niet-telastegelegde, maar wel 'ter informatie' bijgevoegde delicten. Naast de andere bezwaren die aan deze werkwijze verbonden zijn, is het gevolg dat in toenemende mate toch weer de gehele levenswandel van de verdachte tot voorwerp van rechterlijke beoordeling wordt, hetgeen in strijd is met de stricte omlijning van het onderwerp van het strafgeding zoals die de wetgever en de doctrine vanouds voor ogen heeft gestaan.⁶³ Dit wordt op bijna cynische wijze onderstreept in een recente zaak waarin een verdachte op technische gronden was vrijgesproken van enkele telastegelegde feiten. Aangezien hij deze feiten wel had bekend, mochten ze van de Hoge Raad mede in aanmerking worden genomen bij het bepalen van de straf voor de wel bewezen verklaarde misdrijven.⁶⁴

We zien dus enerzijds een pragmatische, instrumentele tendens waarin de strafoplegging onderdeel wordt van een sociaal-technologisch sturingsproces. Anderzijds - en de eerstgenoemde tendens versterkend - kan worden waargenomen dat het uitgangspunt van een stricte beschuldiging in de praktijk wordt gerelativeerd, met als gevolg dat de rechter een soort totaal-oordeel gaat vellen over de verdachte, waarbij het telastegelegde delict steeds meer de aanleiding in plaats van de dragende grond voor de strafrechtelijke interventie vormt.

Ter afronding van dit onderdeel geef ik een uitgewerkt voorbeeld om te onderstrepen tot welke dilemma's de huidige praktijk van strafoplegging aanleiding kan geven.

Helaas wordt een aanzienlijk deel van de kleine criminaliteit gepleegd door drugsverslaafden. Na een veroordeling wegens een reeks vermogensdelicten (inbraken, autokraken) recidiveren zij niet zelden al op de dag nadat zij uit detentie worden ontslagen. Na een hernieuwde aanhouding maakt zich vaak een zekere irritatie meester van de functionarissen binnen het strafrechtelijk systeem: het wordt in feite als een soort 'contempt of court' beschouwd als iemand zo duidelijk demonstreert niets van de opgelegde straf te hebben geleerd. De neiging bestaat dan ook om in zo'n geval een aanzienlijk hardhandiger vonnis te vellen. Maar ligt de zaak wel zo simpel? Is er inderdaad sprake van een gebrek aan

⁶³Zie uitgebreider hierover M.S. Groenhuijsen, Schuld en boete. Een beschouwing over strafrechtelijke verantwoordelijkheid, in: M.A.P. Bovens e.a. (red.), Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit, Zwolle 1989, p. 43-62 en de daar genoemde bronnen.

⁶⁴HR 5 januari 1988, NJ 1988, 761. De advocaat-generaal R Emmelink merkte in zijn conclusie voorafgaand aan het arrest op: "Een vrijspraak betekent nu eenmaal niet, dat de vrijgesprokene de feiten bepaaldelijk niet heeft begaan."

respect voor de rechters en voor het justitiële systeem in het algemeen? Mij dunkt dat de kwestie veel gecompliceerder is. Verslaving houdt immers niet op vanaf het moment dat we iemand in de gevangenis opsluiten. Bovendien staat vast dat er binnen de penitentiaire inrichtingen op royale schaal verdoevende middelen verkrijgbaar zijn (naast de gecontroleerde verstrekking van methadon). Dit leidt er toe dat de verslaafde veelal tijdens zijn detentie een forse financiële schuld opbouwt. Bij het verlaten van de inrichting staat hij in het krijt bij degenen die hem tijdens het uitzitten van de straf hebben voorzien van drugs. Deze crediteurs plegen nogal ongeduldig te zijn bij het innen van hun vordering, en zij hanteren bepaald drastische middelen om tot incasso te geraken. De bedragen waar het om gaat maken het bovendien ondenkbaar dat de net vrijgelaten verslaafde zijn schuld zou kunnen aflossen door een baantje via het uitzendbureau te zoeken. Deze achtergrond werpt naar mijn mening een ander licht op het verschijnsel van de opvallend snelle recidive. Er is méér aan de hand dan een gebrek aan respect voor het justitiële apparaat; de zaak kan evenmin worden afgedaan met de obligate vaststelling dat de vrijheidsstraf niet het daarmee beoogde resocialiserende effect heeft gehad.

Het voorbeeld raakt de kern van de straftoemeting. Het leidt tot de vraag of de toegenomen verzakelijking en instrumentalisering van de strafoplegging in laatste instantie niet toch weer in een nieuwe vorm van moralisme uitmond. In de slotopmerkingen zal ik hier nog kort op terugkomen.

VI Slachtoffers van delicten

De idee van burgerschap is ook te herkennen in de herwaardering van de positie van slachtoffers van delicten gedurende de afgelopen 10 jaar.

Lange tijd zijn slachtoffers de dupe geworden van de leerstellige opvatting dat het recht bestaat uit een abstract stelsel van regels, begrippen en beginselen. Volgens deze visie zijn strafrecht en burgerlijk recht gescheiden sectoren, met een geheel eigen dogmatiek. Het strafrecht vormt dan een aangelegenheid tussen de verdachte enerzijds en de overheid die namens de samenleving vervolgt anderzijds; terwijl het burgerlijk recht de arena biedt waarin de ene burger zijn juridische grieven tegen de andere burger kan ventileren. Op grond van deze waterdichte scheiding werd de benadeelde lange tijd verbannen uit het strafrecht. Hem werd - behalve als aangever en als getuige - geen eigen plaats gegund in het strafproces: voor schadevergoeding zou hij zich tot de civiele rechter moeten wenden.

Na de oorlog vond een zekere 'vermaatschappelijking van het recht' plaats. Dat wil zeggen dat de gestelde regels, begrippen en beginselen in toenemende mate werden bestudeerd vanuit datgene wat ze in de samenleving teweeg brachten. Het delict werd dan ook niet langer exclusief gezien als een inbreuk op de rechtsorde - een schending van het algemeen belang - maar tevens, en primair, als een gebeurtenis waarbij de rechten van het slachtoffer zijn aangetast. In deze visie past het om bij de officiële reactie op het delict zoveel mogelijk zorg te dragen voor het herstel van de door de

benadeelde geleden schade. Daarenboven brak bij velen het inzicht door dat schadevergoeding van de dader aan het slachtoffer dezelfde doeleinden bevordert die we vanouds ook aan het opleggen van straf verbonden achten. En tenslotte kreeg de toegenomen mondigheid van de burger ook op dit terrein consequenties. Slachtoffers, onder de bezielde aanvoering vanuit de zgn. vrouwenbeweging, pikten het niet langer dat zij in het strafgeding als 'outsiders' buitenspel werden gezet.⁶⁵

Kortom: in het huidige mens- en wereldbeeld past het om slachtoffers in strafvorderlijk verband met maximale consideratie tegemoet te treden. Dit heeft belangrijke gevolgen.

De meest zichtbare veranderingen vinden plaats op het niveau van de concrete rechtsregels en de toepassing daarvan in de praktijk. Er zijn nieuwe circulaires ingevoerd waarin politie en justitie instructies krijgen voor een zorgvuldige omgang met slachtoffers; er is een wetsontwerp ahangig waarin nieuwe rechten voor slachtoffers zijn opgenomen; de reeds bestaande wettelijke bepalingen ten behoeve van slachtoffers worden vaker dan voorheen toegepast; er is een landelijk dekkend netwerk ontstaan van locale en regionale bureau's voor slachtofferhulp; etc. Hoewel er op al deze punten nog veel te verbeteren is, kan niet worden ontkend dat er al grote vooruitgang is geboekt en dat daarmee het lot van tienduizenden slachtoffers per jaar wordt verlicht.

Maar misschien nog belangrijker dan al deze tastbare wijzigingen is de klimaatverandering waarin deze zijn ingebed. De strafrechtspleging is namelijk op alle genoemde punten een cultuur gaan vertonen waarin de verdachte rechtstreeks wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid tegenover zijn medeburger. Hij wordt tegenwoordig niet alleen gewezen op tekortkomingen ten opzichte van de staat, of van de samenleving, maar vooral ook tegenover zijn medemens. Mij lijkt dat een goede zaak. Van de dader mag worden verwacht dat hij een ogenblik stilstaat bij datgene wat hij een ander heeft aangedaan. Het dient vanzelfsprekend te zijn dat daarbij de vraag wordt opgeworpen of de toegebrachte schade - binnen de grenzen van het redelijkerwijs mogelijke - kan worden vergoed.

En omgekeerd bestaat ook bij het slachtoffer niet zelden de bereidheid, zelfs de behoefte, om zich te verdiepen in de achtergrond van de dader. Vooral wanneer dader en slachtoffer elkaar al voor het delict kennen, is er nogal eens de wens om het gerezen conflict uit de wereld te helpen. Wanneer dat - onder begeleiding - gebeurt ter vermindering van verderstrekkende strafrechtelijke interventies, spreken we van conflictbemiddeling.⁶⁶ Doel hiervan is opheffen van onrust, en

⁶⁵Zie de bijdragen aan J. Soetenhorst-de Savornin Lohman (red.), Slachtoffers van delicten, Arnhem 1989, met nadere bronvermeldingen.

⁶⁶Uit de omvangrijke - vooral buitenlandse - literatuur over dit onderwerp vermeld ik Martin Wright, Burt Galaway (eds.), Mediation and criminal justice; victims, offenders and community, London 1989; en M. Frommel e.a., Täter-Opfer-Ausgleich und Opferhilfe im Land Bremen, Bremen 1990.

in sommige gevallen zelfs, kort gezegd, het bewerkstelligen van vergeving en verzoening. Het is duidelijk dat dan een model wordt gehanteerd dat gebruik maakt van dezelfde sleutelwoorden die in levensbeschouwelijke verbanden worden gebezigd bij de hantering van vergelijkbare intermenselijke problemen en geschillen.

VII Besluit

Het strafrecht appelleert aan gevoelens van rechtvaardigheid, zonder de onrechtvaardigheid ooit volledig of definitief uit te bannen. We moeten aanvaarden dat de samenleving onvolmaakt is, en onvolmaakt zal blijven. Tegelijkertijd wordt er beleid gevoerd om het niveau van de 'kleine' criminaliteit binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen te houden.

De vigerende criminele politiek hinkt in zekere zin op twee benen. Dat is onvermijdelijk, omdat we niet precies weten wat de oorzaak is van crimineel gedrag.⁶⁷

Sommige onderdelen van het huidige justitiebeleid zijn sterk geënt op het in mijn inleiding beschreven gedachtengoed van de klassieke richting in het strafrecht. Daarin wordt verondersteld dat mensen over een vrije wil beschikken, op grond waarvan ze kunnen kiezen om al dan niet 'het rechte pad' te volgen. Strafrecht wordt gebruikt om de uitkomst van deze afweging te beïnvloeden. Vandaar dat in de beleidsdocumenten van het departement van justitie regelmatig de nadruk wordt gelegd op 'geloofwaardigheid', door een snelle en zichtbare reactie op misdrijven in het vooruitzicht te stellen. In deze lijn past ook de 'realistische' benadering die tegenwoordig binnen sociaal-democratische kringen wordt gepropageerd, en die door een tweetal bekende televisiekomieken treffend als nieuw links is geafficheerd.⁶⁸

Aan de andere kant bevatten de beleidsuitgangspunten allerlei elementen die voortbouwen op de ideeën vanuit de moderne richting. Zo is het dominante streven naar preventie van strafbare feiten door gebruik te maken van intermediaire maatschappelijke structuren, vooral te begrijpen vanuit de visie dat het gedrag van mensen voor een belangrijk deel wordt bepaald door factoren die ze zelf niet in de hand hebben. Ook de bekende voorlieden binnen de moderne richting hebben destijds al aanbevolen dat het strafrecht moet worden gezien

⁶⁷Zie Jac. van Weringh, De afstand tot de horizon. Verwachting en werkelijkheid in de Nederlandse criminologie, Amsterdam 1986.

⁶⁸Zie bijvoorbeeld het populaire boekje van Herman Vuijsje, Lof der dwang, Baarn 1989, met op p. 45 de (typisch in de klassieke denkwereld passende) klacht: "De vermaatschappelijking van verantwoordelijkheid en schuld is in de verzekeringssfeer zo ver voortgeschreden, dat de idee van morele aansprakelijkheid en verwijtbaarheid praktisch is verdampt." En (p. 86): "In een geïndividualiseerde maatschappij blijkt de optelsom van individuele voorkeuren zodanige schade te kunnen toebrengen aan het belang van allen dat de overheid wel dwangmaatregelen moet nemen."

als een onderdeel van een meeromvattende sociale politiek, die er op is gericht om onmaatschappelijk gedrag te beperken.

Een van de belangrijkste vernieuwingen die aan het eind van de 19e eeuw werden bepleit door de moderne richting was dat er een scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen strafrecht en ethiek.⁶⁹ Straffen zou niet langer mogen worden beschouwd als moreel afkeuren; strafgrond en strafdoel zouden meer dan voorheen van elkaar moeten worden gescheiden. Een rode draad die door de voorafgaande beschouwingen loopt is dat de strafrechtelijke beoordeling van ongewenste gedragingen in de voorbije decennia inderdaad een pragmatische benadering te zien heeft gegeven. Kort samengevat: indien zulks uit preventieoverwegingen bevorderlijk lijkt, zal voor de mildste strafrechtelijke reactievorm worden gekozen, ook al biedt het gepleegde delict objectief gezien indicaties voor een strenger optreden. Maar de tegenkant van deze pragmatische tendens is toch weer moralistisch van aard. Het beleid wordt immers vorm gegeven op basis van oordelen van de behandelende ambtenaren omtrent de prognose van de toekomstige levenswijze van de verdachte in het concrete geval. Daarbij spelen onvermijdelijk naast objectiveerbare juridische factoren ook hoogstpersoonlijke indrukken een rol. Wat dat betreft is de binnen de moderne richting levende verwachting dat aard en omvang van de op te leggen sanctie met zuiver wetenschappelijke methoden zou kunnen worden bepaald, definitief verlaten.

Zo kan de cirkel worden gesloten. Enerzijds vinden allerlei processen van decriminalisering en depenalisering plaats, die in voorafgaande onderdelen van deze bijdrage zijn weergegeven. Anderzijds is er een intensivering van strafrechtelijk toezicht en repressie, onder andere door het stroomlijnen van procedureregels en het limiteren van rechtswaarborgen in de bestrijding van de veel voorkomende criminaliteit. Men mag niet verwachten dat welk beleid dan ook ineens zal leiden tot een klinkende overwinning op het verschijnsel misdaad. Een 'war against crime' kan niet worden gewonnen, en moet daarom ook niet worden gestreden. Tegen deze achtergrond verdienen strategieën waarin de rol van het strafrecht wordt teruggedrongen principieel de voorkeur boven punitieve alternatieven.

⁶⁹Zie M.S. Groenhuijsen, D. van der Landen, a.w. p. 16 e.v.