

W

O

9 99

# Honderd jaar strafrecht

**Justitiële verkenningen**

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 25 december

D

*Justitie*



Wetenschappelijk  
Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

Gouda Quint

C

9

Justitiële verkenningen jaargang 25 1999 Honderd jaar strafrecht

9 99

# Honderd jaar strafrecht

jaargang 25 december

# Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie en Kluwer. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

## Redactieraad

drs. A.C. Berghuis  
prof. dr. H.G. van de Bunt  
mr. drs. J.M. Nelen  
mr. dr. E. Niemeijer  
drs. I. Passchier  
mr. drs. P.J.J. van Voorst

## Redactie

drs. M.A.V. Klein-Meijer  
dr. B.A.M. van Stokkom  
mr. P.B.A. ter Veer

## Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
Fax: 070-370 79 48  
Tel: 070-370 71 47  
E-mail: pveer@best-dep.minjus.nl

## WODC-documentatie

Voor inlichtingen:  
Infodesk WODC,  
070-370 65 53.  
E-mail adres: infodesk@wodc.minjust.nl  
Internet-adres: www.minjust.nl/wodc

## Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot:  
Libresso BV  
Postbus 23  
7400 GA Deventer  
tel: 0570-633155

## Administratie en adreswijzigingen

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door:  
Libresso BV  
Postbus 23  
7400 GA Deventer  
tel: 0570-63 31 55  
Adreswijzigingen kunnen worden doorgegeven door het adresstrookje toe te zenden aan Libresso.

## Advertentie-exploitatie

Bureau Van Vliet bv  
Postbus 20248  
7302 HE Apeldoorn  
tel.: 055-3534121, fax: 055-5341178

## Beëindiging abonnement

Betaalde abonnementen kunnen tot uiterlijk 31 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

## Abonnementprijs

De abonnementsprijs bedraagt f 115,- per jaar; studenten en AIO's f 90 (gedurende maximaal vijf jaar). Betaling geschiedt bij voorkeur met de te ontvangen stortings-acceptgirokaarten.

## Nabestellingen

Losse nummers kunnen worden nabesteld bij Libresso BV. De prijs van losse nummers bedraagt f 18,- (exclusief verzendkosten). Een oude jaargang kost f 95.

## Ontwerp en drukwerk

Hans Meiboom, Amsterdam

ISSN: 0167-5850

*Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.*

**Voorwoord 5**

prof. dr. R. Foqué

**Het rechtsbedrijf; een metafoor op drift 10**

dr. R. Pieterman

**Van gevaar naar risico; veranderingen in de visie op schade 26**

dr. R. van Swaaningen

**Afscheid van het strafrecht? Rechtshandhaving van staat naar samenleving 43**

dr. R.S.B. Kool

**Uit de schaduw; de emancipatie van het slachtoffer binnen de strafrechtspleging 60**

mr. dr. J.F. Nijboer 74

**De eeuw van de strafrechter; een schets**

mr. dr. K. Rozemond

**De dynamiek van het strafvorderlijk bewijsrecht; waarom het vooronderzoek beslissend is geworden 88**

mr. J. Boek

**Sepot en transactie; afdoening van strafzaken buiten geding 100**

mr. F.W. Bleichrodt

**Honderd jaar sanctiestelsel 114**

dr. S. van Ruller

**Straftoemeting in 1900 en nu; de delicten diefstal en geweld 124**

**Summaries 134**

**Jaarnaal 138**

**Literatuuroverzicht 141**

Algemeen 141

Strafrecht en strafrechtspleging 142

Criminologie 144

Gevangeniswezen/tbs 147

Reclassering 149

Jeugdbescherming en -delinquentie 149

Politie 151

Verslaving 151

Slachtofferstudies 153

Preventie van criminaliteit 155

**Boeken en rapporten 157**

**Tijdschriftenlijst WODC-documentatie 160**

**Register Justitiële verkenningen jaargang 1999 163**

In dit laatste nummer van JV voor de millenniumwisseling geen aandacht voor de toekomst, wel voor het verleden: een terugblik op één eeuw veranderingen binnen de strafrechtelijke praktijk. De twintigste eeuw heeft vele vernieuwingen in het strafrechtstelsel gebracht. Vele oude rechtspraktijken zijn door nieuwe wetten aangepast. Het is dan ook verleidelijk de codificatie van nieuwe wetgeving – uiteenlopend van invoering van tbr en kindervetten in het begin van de eeuw tot aan de recente penitentiaire beginselenwet – en de groei van de bijzondere strafwetgeving aan een nadere analyse te onderwerpen. Men zou bij voorbeeld kunnen ingaan op het politiek draagvlak voor wetsvoorstellen, op de parlementaire discussies daarover en de introductie van het nieuwe beleid.

De redactie heeft er echter niet voor gekozen deze ‘manifeste’ geschiedenis van de strafrechtelijke ontwikkelingen als leidraad voor het nummer te nemen. Het leek de redactie interessanter om aandacht te besteden aan de meer ‘latente’ langetermijnveranderingen binnen de strafrechtelijke praktijk. Een voorbeeld daarvan is de verschuiving van afdoening van zaken naar de voorfasen van het strafproces. Deze verandering voltrekt zich geleidelijk en heeft geen exacte begin- of einddatum. De ontwikkeling naar sanctiedifferentiatie is ook zo’n aanhoudend, ‘structureel’ veranderingsproces.<sup>1</sup>

De auteurs die aan dit nummer hebben meegewerkt is gevraagd op een vrije, essayistische wijze de betreffende langetermijnveranderingen te beschrijven en interpreteren. Wel geven de auteurs (die geen van allen strikt genomen historicus zijn) tal van verwijzingen naar concreet historisch feitenmateriaal om hun analyse te schragen.

In de eerste vier artikelen wordt ingegaan op de veranderde manier van denken over het (straf)recht. Wat vermag het strafrecht en welke taken worden aan het strafrecht toebedeeld? Hoe verhoudt het strafrechtelijk denken zich tot rechtshandhaving? Zijn de veranderingen binnen het privaatrechtelijk denken ook terug te vinden binnen het strafrecht?

In de openingsbijdrage maakt prof. R. Foqué de lezer attent op een verschuiving binnen de metaforen die de strafrechtelijke praktijk sturen en legitimeren. Spiegelde de strafrechtspleging zich in de eerste helft van deze eeuw nog aan het organisme, aan het eind van de eeuw spiegelt de strafrechtspleging zich aan het bedrijf. ‘De verschillende componenten van de rechtsbedeling heten nu producten en de justitiabele wordt een klant of consument van het beleid, dat zijn legitimiteit zal moeten ontleenen aan product- en klantgerichtheid.’ Hoewel Foqué wijst op het belang van doelmatige organisatie om het recht te handhaven, horen efficiency en effectiviteit niet verabsoluteerd te worden. Met name als de oriëntatie

1 Deze invalshoek op veranderingsprocessen is terug te vinden in de studie *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813*, van S. van Ruller en S. Faber. Overigens dankt de redactie Sibbo van Ruller voor de vele suggesties die hij tijdens de voorbereiding van dit nummer deed.

op het algemeen belang ontbreekt, doemen er gevaren op. Volgens Foqué spreekt uit een aantal toonaangevende rapporten uit de jaren negentig (onder andere het rapport Donner en het rapport van de commissie Leemhuis) een no-nonsense taal en een scepticisme over wat juridische rationaliteit vermag. De verwachtingen van het efficiency-denken worden sterk overtrokken, terwijl het leveren van juridische kwaliteit en integriteit als obstakel voor flexibel bestuur worden gezien.

Vervolgens geeft R. Pieterman een 'kleine cultuurgeschiedenis' van het begrip 'risico'. Welke ontwikkelingen hebben zich de laatste eeuw voorgedaan in het denken over gevaren, nadelen en schade? Pieterman wijst erop dat pas aan het eind van de 19de eeuw juridische regelingen ontworpen werden waarin niet zozeer concrete schade alswel het bestaan van kwade kansen daarop centraal stonden. De Ongevallenwet van 1901 illustreert deze overgang van schuld- naar risicoaansprakelijkheid. Arbeiders worden tegen ongevalschaade verzekerd ongeacht de vraag of ze schuld hebben; ze zijn niet meer aangewezen op hulp uit de directe sociale omgeving als ze het slachtoffer worden. Langs deze lijn zijn later allerlei risico's (werkloosheid, ziekte, ouderdom) van een wettelijke regeling voorzien. Omdat we steeds gevoeliger worden voor risico's, worden steeds meer preventieve inspanningen vereist. Het groene voorzorgsprincipe is daarvan een voorbeeld. In het strafrecht, stelt Pieterman, heeft het risicodenken vooralsnog zijn grenzen, ook al worden vaak strafmaatregelen opgelegd waarbij schuld niet aan de orde is (bij voorbeeld betrappt worden op dronken rijden). De auteur verwacht dat het overheidsbeleid voort zal gaan met het schadeloos stellen van slachtoffers. De band tussen handelen (schuld) en gevolgen (schade) wordt verder verbroken.

R. van Swaaningen bespeurt een soortgelijke tendens. Ook hij signaleert een sterk opgekomen preventie- en risicodenken. Maar anders dan Pieterman meent hij dat het risicodenken wel degelijk in het domein van het strafrecht is getreden, vooral in de vorm van *actuarial justice* (vooraf beheersen van criminogene situaties in plaats van achteraf straffen; preventief opsporen van potentiële verdachten). De klassieke strafrechtelijke logica die op de individuele dader was afgestemd is vervangen door een logica van preventie en veiligheid. De oude visie op misdaad als een kwaad dat onderdrukt moet worden, heeft plaatsgemaakt voor de visie op misdaad als risico dat beheerst moet worden. Daarmee heeft het strafrecht zijn monopoliepositie over rechtshandhaving en misdaadbestrijding - als hij dat al had - verloren. Daarbij speelt dat de overbelaste centrale overheid niet meer in haar eentje de rechtshandhaving op zich kon nemen. Via het concept van 'besturen op afstand' zijn bedrijven, organisaties en burgers deelgenoot geworden van rechtshandhaving. De auteur schetst de gevaren daarvan waaronder een tekort aan sociale rechtvaardigheid.

In de volgende bijdrage gaat R.S.B. Kool in op de emancipatie van het slachtoffer. Lange tijd was het slachtoffer onzichtbaar in het strafrecht; in

de 19de eeuw had men een diep geworteld wantrouwen tegen slachtoffers van delicten die vanwege hun wraakzucht en geldelijke belangen uit het strafproces dienden te worden geweerd. Het voorstel van woordvoerders van de Moderne Richting om schadevergoeding op te leggen redde het in het begin van deze eeuw niet. Men vreesde dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de effectiviteit van de strafrechtspleging. Pas in de jaren zeventig werden de kiemen voor een principiële erkenning van het slachtoffer gelegd. Burgers waren inmiddels mondiger geworden en hadden een verhoogde kans op slachtofferschap ten gevolge van de stijgende criminaliteit. Kool wijst erop dat de aandacht voor grondrechten is toegenomen waardoor de slachtofferproblematiek in het teken van de mensenrechten is komen te staan (onaantastbaarheid van menselijk leven en lichaam). In deze optiek worden (gewelds)delicten niet langer beschouwd als louter schending van de publieke rechtsorde, maar bovenal als schending van particuliere rechten.

In de volgende drie bijdragen wordt ingegaan op een aantal veranderingen binnen de kerntaken van de strafrechtspleging: opsporing, vervolging en berechting. J.F. Nijboer schetst de veranderingen binnen de positie en werkzaamheden van de rechter. De 'rechterlijke ambtenaar' van het begin van de eeuw die primair gericht was op de correcte toepassing van de wet, heeft plaatsgemaakt voor een vrijer opererende magistraat. Rechters zijn voortaan vertrouwd met rechtsvinding, terwijl ze ook de constitutionele verhoudingen zijn gaan bewaken, waaronder de bescherming der grondrechten. De rechter is er aan gewend geraakt om naar internationale verdragen te kijken en uitleg van bovennationale instellingen mee te nemen.

Volgens K. Rozemond is sinds de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1926 de waarheidsvinding dynamischer van aard geworden. Het wettelijk bewijsstelsel is als een open systeem ontworpen dat in beginsel iedere bron van informatie als bewijsmiddel toelaat. De rechter werd voortaan vrijgelaten de bewijskracht van schriftelijke stukken uit het vooronderzoek op waarde te schatten. De auteur beklemtoont dat hierdoor de betekenis van het onderzoek op de terechtzitting is afgenomen. Hij gaat ook in op andere factoren die de verschuiving naar de voorfase kunnen verklaren: de uitbreiding van wettelijke dwangmiddelen, de opkomst van het deskundigenonderzoek, de rol van de bekende verdachte en de toegenomen professionalisering van O.M. en politie.

Vervolgens komt de afdoening van strafzaken buiten geding aan bod. J. Boek bespreekt de opmars van sepot- en transactiepraktijken gedurende deze eeuw en de omvang ervan. Vanaf ongeveer 1935 wordt transactie het belangrijkste instrument bij de afdoening van overtredingen, terwijl vanaf 1984 met behulp van sepot en transactie tezamen meer feiten buiten geding worden afgedaan dan binnen geding. Sinds 1996 worden zelfs meer misdrijven buiten dan binnen geding afgedaan. De vrijheidsstraf is dus allang niet meer de belangrijkste strafrechtelijke sanctie.



Boek gaat tevens in op de vraag welke ideeën de opkomst van de transactie en sepot hebben gelegitimeerd. Opvattingen over de rechtvaardiging van straffen spelen daarbij nauwelijks een rol. Volgens Boek is transactie vooral ingegeven door de wens eenvoudige zaken op een snellere wijze af te doen (efficiëntie). Het sepot wordt door het opportuniteitsbeginsel gelegitimeerd. Dat betekent overigens niet dat vervolgen geen automatisme meer zou zijn. Boek wijst erop dat in sommige categorieën (rijden onder invloed bij voorbeeld) dat wel degelijk het geval is, en wel in die mate dat de praktijk van het strafrecht weer ouderwets aandoet.

Tenslotte komen twee artikelen aan bod waarin de veranderingen in de praktijk van straftoemeting en straftoepassing aan de orde worden gesteld. Volgens F.W. Bleichrodt is het strafrechtelijke sanctiestelsel in de afgelopen eeuw geen rustig bezit geweest. Op de eerste plaats is het strafproces – zoals ook Boek constateerde – niet langer het exclusieve domein waarbinnen de sanctie wordt vastgesteld. De betekenis van financiële sancties is sterk toegenomen. Op de tweede plaats is het straffenarsenaal aanzienlijk uitgebreid. Het sanctiestelsel rond 1900 had volgens Bleichrodt nog de ‘bekoring en beklemming van de eenvoud’ (schuld-beginsel; eenzame opsluiting). Hij wijst erop dat het isolement van de veroordeelde door middel van consequente vrijheidsbeneming geleidelijk heeft plaatsgemaakt voor meer integratie in de samenleving. Het penitentiaire programma vormt het sluitstuk van de ontwikkeling van afzondering naar een strafexecutie waarbij het leefritme in de vrije samenleving maatgevend is. Een andere tendens is dat de rechter gaandeweg grotere mogelijkheden kreeg een sanctie op maat op te leggen. De straftoemeting werd meer en meer geïndividualiseerd; de invoering van de voorwaardelijke veroordeling en later de werkstraf waren daarbij van grote betekenis. Het huidige sanctiestelsel, besluit de auteur, is minder inzichtelijk dan honderd jaar terug. Herijking is volgens hem geboden.

Tenslotte trekt S. van Ruller in zijn bijdrage enige vergelijkingen tussen het afdoen van de meest voorkomende delicten (geweldpleging en diefstal) in het begin en aan het slot van de afgelopen eeuw. De auteur constateert op basis van Rotterdamse rechtbankgegevens uit 1900 en hedendaagse gegevens dat mishandeling momenteel zwaarder wordt bestraft dan honderd jaar geleden. Omgekeerd liggen de straffen voor diefstal rond 1900 vergeleken met die van nu duidelijk op een hoger niveau. Volgens de auteur sluit dit patroon goed aan bij de huidige pijn-ontwende en welvaart-gewende samenleving. Een andere constatering is dat het leeftijdsprofiel van veroordeelden er honderd jaar geleden aanzienlijk anders uitzag dan nu. De huidige oververtegenwoordiging van jongeren acht Van Ruller historisch gezien uitzonderlijk.

Na bestudering van de hier gebundelde artikelen, kan de lezer haast niet anders concluderen dan dat het klassieke strafrechtelijke denken van de 19de eeuw is weggevaagd. Veel van wat de ‘moderne richting’ reeds wilde bewerkstelligen, is inmiddels gerealiseerd: er wordt doelmatiger gestraft, de zorg om preventie en veiligheid bepaalt het justitiële

beleid. We hebben afscheid genomen van de klassieke misdaad-bestrijdingsmodel waarin individuele schuld en in eenzaamheid uitboeten van de straf vooropstonden (zie Bleichrodt en Van Ruller). Daarnaast heeft het legaliteitsbeginsel - handelen naar de letter van de wet; het formeel afhandelen van zaken - veel van zijn normerende werking verloren (zie Nijboer en Rozemond).

De groeiende inmenging in het maatschappelijk verkeer door de overheid, gepaard met een groeiende hoeveelheid wetgeving, lijkt aan het eind van de eeuw te zijn omgeslagen in een tegengestelde beweging: voor een goed functionerende rechtshandhaving is de overheid meer en meer aangewezen op de samenleving zelf. Tegelijk wordt verondersteld dat de wetgever maatschappelijke problemen niet meer adequaat kan oplossen (zie Van Swaaningen). Het gezag van de rechterlijke macht is daarentegen gegroeid. De rechter is niet langer de weinig zelfstandige vertolker van de belangen der wetgever maar houdt juist toezicht op de overheid en wijst haar door constitutionele toetsing de weg (zie Nijboer). Het O.M. en de politie hebben zich op hun beurt aan het 'juk' van de rechter ontworsteld: ze beschikken voortaan over eigen bevoegdheden in het proces van opsporing en vervolging (zie Boek en Rozemond).

Vooraf het laatste kwart van de eeuw geeft het beeld van een aantal revolutionaire veranderingen te zien. De emancipatie van het slachtoffer stelt het (straf)recht voor grote uitdagingen (schadevergoedingen; herstelrecht). Het klassieke oogmerk van het strafrecht, herstel van geschonden gemeenschappelijke normen, lijkt plaats te hebben gemaakt voor bescherming van individuele vrijheid, zowel voor verdachte als slachtoffer (zie Kool). Een andere relatief recente wending binnen het justitiële beleid betreft de zorg om preventie. Het strafrecht opereert nog slechts als een laatste schakel binnen het justitiële veiligheidsbeleid. De nadruk die op het voorkomen van schade, leed en benadeling wordt gelegd (zie Pieterman), heeft van de geblindoekte vrouwe justitia een achterhaald beeld gemaakt. Eerder voldoet de symboliek van een vooruitziende risicostatistiek die haar schijnwerpers op een transparante samenleving plaatst. Tenslotte wordt de laatste decennia sterk aangedrongen op een efficiëntere rechtspleging. Justitie zou moeten worden omgevormd tot een goed geoutilleerd bedrijf (zie Foqué).

Zullen deze omslagpunten - die ons nog altijd tot heroriëntatie nopen - over een eeuw nog als revolutionair worden beschouwd? De vraag of veranderingen daadwerkelijke revoluties zijn geweest, laat zich alleen vanuit een gedistantieerde positie beantwoorden, als het verleden gestolde vormen heeft aangenomen. Maar wie weet heet het departement een eeuw verder 'ministerie van veiligheidszorg' en zal de begindatum van de 21ste eeuw in 1984 worden gelegd toen het preventieparadigma (commissie Roethof) ingang vond.

# Het rechtsbedrijf

## Een metafoor op drift?

prof. dr. R. Foqué\*

*Une société close sur elle-même et toute entière absorbée dans les mécanismes de son fonctionnement est une représentation limitée; les hommes ne peuvent vivre dans l'insignifiance de l'instrumentalité et de l'efficacité*  
(Le Goff, 1995, p. 278)

## Schuivende metaforen

Reeds in de vroege middeleeuwen werd in ons Westerse politieke en juridische denken de metafoor van het lichaam of van het organisme gehanteerd om de eigen gestalte van een politieke of een religieuze gemeenschap in tot uitdrukking te brengen. Over de gemeenschap der gelovigen werd gesproken als over een gefingeerde, mystieke persoon, het mystieke lichaam van Christus en de wereldlijke politieke gemeenschap werd treffend aangeduid als de *body politic*. Nog aan het begin van de moderne tijd koos de grote vernieuwer Thomas Hobbes als titelblad van zijn beroemde *Leviathan* uit 1652 een gravure waarop de geordende samenleving werd voorgesteld als een *magnus homo*: de mensen fungeren er als schubben van het gewaad dat de vorst draagt en dat hem tot de absolute soeverein maakt (Foqué, 1992b). De metaforiek van lichaam en organisme behoort bepaald niet tot het lang vervlogen rariteitenkabinet van onze rechtsgeschiedenis. In de negentiende eeuw kende hij een duidelijk revival en bij de milleniumwissel naar de twintigste eeuw toe zijn in het bijzonder justitie en strafrechtswetenschap meer dan ooit in de ban van de metaforiek van het organisme en van de lichamelijkheid (Foucault, 1975; Castel, 1976).

De snelle ontwikkelingen van de medische wetenschap vanaf het begin van de negentiende eeuw hebben zeker bijgedragen aan het succes ervan. Vele strafrechtsgeleerden, criminologen en beleidsmakers zochten toen naar een taal, naar een aangepaste terminologie en naar een aansprekend discours om de problemen van hun tijd en de daarbij passende oplossingsscenario's in tot uitdrukking te brengen. Dat geldt bij voorbeeld heel sterk voor de Nieuwe Richting met Von Liszt, Van Hamel en Prins en voor in hun kielzog opererende criminologen als Lombroso en anderen (Fijnaut, 1983, 1986). Geconfronteerd als zij werden met de opstand van de maatschappelijke feiten tegen het vastgeroeste, maar

\* De auteur is gewoon hoogleraar in de rechtsfilosofie en de rechtstheorie aan de Katholieke Universiteit te Leuven en aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

werkelijkheidsvreemd geworden maatschappijbeeld van het klassieke strafrecht, ontwikkelden zij een verscherpt *diagnostisch* vermogen, om de strafrechtsbedeling weer bij de tijd te brengen. Criminaliteit en onveiligheid brachten de samenleving immers in onevenwicht en veroorzaakten *verkrampde* reacties in de samenleving. Het klassieke strafrechtelijke discours vermocht daarop geen adequaat antwoord te vinden.

Het medische discours daarentegen leverde de enigszins voor de hand liggende beeldrijke taal om een en ander onder woorden te brengen op een wijze die tot directe (h)erkenbaarheid kon leiden. De samenleving is *ziek* en een aangepaste therapie moet worden *uitgedokterd* (Castel, 1973, 1976). Criminaliteit wordt geduid als *symptoom* van een onderliggend *ziektebeeld*. Beleidsmakers worden gezien als de *heelmeesters* van de samenleving; aanhoudende veel voorkomende criminaliteit als een *epidemie* en het gevaarlijke individu als een *zieke* die moet worden behandeld of geïsoleerd (Foucault, 1981). Om weer een *gezonde* samenleving te kunnen krijgen kunnen *harde ingrepen* zich opdringen, want *zachte heelmeesters maken stinkende wonden*. Als de kwaal diep zit kan het nodig zijn om *de etterbuil open* of het *woekerende gezwel* weg te snijden.

Nadat de metafoor van het organisme gedurende lange tijd ons denken en spreken over de maatschappelijke functie van het recht en over de werking van justitie had gekleurd, deed vanaf de jaren tachtig en vooral in de jaren negentig een geheel ander discours zijn intrede. Niet langer de retorische zorg om een gezonde samenleving en om de therapeutische gedrevenheid in het vinden van de juiste remedies en behandelingen lagen vooraan op de tong van de smaakmakende commentatoren van ons publieke bestel. Dergelijke retorische figuren gingen allengs plaats maken voor een heel andere beeldspraak die helemaal paste bij de flinke no-nonsense taal van de beleidsmakers nieuwe-stijl. Zij droegen het zelfbeeld uit van *publieke entrepreneurs*, van *managers van de BV Nederland*. De metaforiek van het bedrijfsmatige, van het management en van marktconforme doelmatigheid en doeltreffendheid doet zijn intrede. Justitieel beleid en rechtsbedeling worden metaforiserend omgedoopt tot *het rechtsbedrijf*.

Dat betekent evenwel niet dat de metaforenwissel van organisme naar bedrijf absoluut en onomkeerbaar zou zijn. Ook de metafoor van het lichamelijke, van het organische heeft kennelijk nog steeds enige zeggingskracht behouden. Toch lijkt de hoofdrol steeds meer te worden opgeëist door de metafoor van het bedrijf. Dat is opmerkelijk en dat prikkelt tot enige reflectie.

Politiek commentator Marc Chavannes heeft medio 1993 in een aantal opvallende columns in NRC-Handelsblad de kritische draak gestoken met deze nieuwspraak (Chavannes, 1993, 1994). Hij hekelde het reductionistische karakter van het management-discours dat het departement van justitie steeds openlijker tot politieke vervoering bracht en hij karakteriseerde de toenmalige minister van justitie met nauwelijks verholten sarcasme als de *Voorzitter van de Raad van Bestuur van het Rechtsbedrijf*.

Zijn columns leken de nieuwe beleidscultuur van justitie op het eind van het millenium op een gevoelige en tegelijk uiterst relevante plek te treffen. Zij gaven een breder media-bereik aan de toenemende kritische bezorgdheid van vele juristen uit zowel de theorie als de praktijk omtrent het toenemende instrumentalisme in het beleid en omtrent de onherroepelijk daarmee gepaard gaande erosie van de eigen waarde van het (straf)recht in een democratische rechtsstaat. De metafoor van het rechtsbedrijf werd en wordt niet als onschuldig ervaren, maar wordt integendeel gezien als de retorische bevestiging en verankering van een nieuw soort denken en doen, waarin de machtskritische en de rechtsbeschermende kenmerken van ons recht worden geofferd op het altaar van efficiëntie, marktgerichtheid en van een daarop gestroomlijnde organisatie. Heeft de metafoor van het bedrijf de beleidsmakers zo stevig in bezit genomen dat zij is kunnen uitgroeien tot de drijvende kracht van een dergelijke ontwikkeling? Heeft deze metafoor haar aanvankelijke speelsheid verloren en is zij op drift geraakt en daardoor tot bittere ernst geworden?

### **De ironie van de metafoor**

Met metaforen is altijd iets vreemds en dubbelzinnigs aan de hand. Hun verschijnen is nooit helemaal toevallig. Zij brengen vaak een malaise of een crisis onder woorden die om een of andere reden nog niet conceptueel is te vatten of waarvan het niet of nog niet opportuun is dat zij voluit onder de spots van een doorgedreven analyse transparant wordt gemaakt. Metaforen zijn niettemin verrassend én suggestief tegelijk. De cultuurcriticus en voormalig directeur van De Balie Paul Kuypers heeft er onlangs, met verwijzing naar de Franse filosoof Jacques Derrida, op gewezen dat crisissen vaak op zeer doelgerichte wijze de verbeeldingskracht weten te activeren. Zij brengen de behoefte met zich mee aan trefende beelden, aan bepaalde voorstellingen en specifieke metaforen, die het mogelijk maken om, wat hij noemt *'een retoriek te organiseren om een zaak onder controle te krijgen, te beheersen en te programmeren'* (Kuypers, 1999).

Zo bezien kunnen metaforen een uitgesproken pragmatische rol spelen en hebben zij een onmiskenbare maatschappelijke en politieke betekenis. Vanuit een politiek oogpunt vraagt crisisbeheersing immers in eerste instantie om een doeltreffende en direct aansprekende retorische beheersing van het probleemveld. Daarom is een metaforiserende inventiviteit die tot snelle, massale én onbereflecteerde (h)erkenbaarheid van zowel probleem- als oplossingsscenario's kan leiden een absolute noodzaak, wil het politieke beleid zijn draagvlak niet zien afkalven. Metaforen bepalen zodoende de specifieke discursieve strategie die elke crisisbeheersing nodig heeft en zij kunnen die functie bovendien vervullen vanuit de luwte, weg van het licht van een scherpe probleemanalyse die

niet zelden tot escalatie en tot verlammeende polemieken zou kunnen leiden.

Dat laatste houdt in dat met het gebruik van metaforen als deze van het rechtsbedrijf een duidelijk belang kan zijn gediend. Zij kunnen vaak verhinderen dat de behoefte aan een diepgravende kritische analyse al te zeer de kop blijft opsteken. Metaforen krijgen immers snel een clichématig karakter, waardoor zij een goed onderhouden schijn van evidentie kunnen blijven oproepen. Hun discursieve en retorische functie overwoekert dan de behoefte aan debat en analyse. Tot cliché geworden metaforen zijn dan niet alleen handige knooppunten van vrijblijvende en *dagelijkse communicatie* geworden - om met de woorden van de Rotterdamse socioloog Zijdeveld te spreken - maar zij zijn juist daardoor tevens in staat tot een buitengewoon efficiënte neutralisering van wat hij typeert als *hachelijke situaties* (Zijdeveld, 1982, pp. 20 e.v. en pp. 79 e.v.).

Metaforen kunnen blind maken en zij kunnen de werkelijke inzet waarnaar zij oorspronkelijk leken te verwijzen aan het tot nadenken stemmende oog onttrekken. Dat laatste dreigt wel heel rechtstreeks voor de metafoor van het *rechtsbedrijf*. Er treedt dan een toestand in van *bedrijfsblindheid*, door Van Dale omschreven als *het niet (meer) opmerken van wat in een bedrijf verkeerd is of verandering behoeft, door te grote concentratie op de bestaande toestand* (Van Dale, 1999, p. 311).

Metaforen voegen aan het lopende discours vaak iets toe dat in vergetelheid was geraakt. Zij komen niet zelden tegemoet aan een tekort dat op een andere wijze niet 'gezegd' zou kunnen of zou mogen worden. Daardoor veroorzaken zij vaak een breuk in dat lopende discours, trekken zij een wissel waardoor het discursieve spoor in een andere, nog onbekende richting, verder kan gaan. Zodoende kunnen metaforen vaak een beslissende invloed uitoefenen op ons voorstellingsvermogen van de wereld waarin wij handelen, handelingen van anderen ondergaan, verwachtingen hebben ten opzichte van elkaar en plannen maken voor de toekomst. De Franse filosoof Paul Ricoeur spreekt in dat verband van *levende metaforen*. Metaforen leven - aldus Ricoeur - wanneer er een *semantische innovatie* van uitgaat. Dat is voor hem de reden waarom metaforen niet zonder meer de pragmatische vrije loop gelaten mogen worden. Zij verworden dan tot wat wij zojuist clichés hebben genoemd. Dan wordt betekenis (semantiek) 'overwoekerd door functie', zoals Zijdeveld het uitdrukt, en eroderen metaforen tot 'een frase die zijn semantische pit, zijn zeggingskracht verloren heeft door zijn overmatig gebruik' (Zijdeveld, 1982, p. 22). Hun werking wordt dan diffuus en onbewust.

Ricoeur pleit daarom voor het ontwikkelen van een theorie van de metafoor, waardoor men zich niet beperkt tot de overgang van de waarneming naar de beeldvorming, maar zich bewust kan worden van de wijze waarop onze verbeeldingskracht inwerkt op de taal die we spreken en op de semantische innovaties - het ontstaan van nieuwe mogelijkheden tot

betekenisverlening - die zich daarin dan voltrekken (Ricoeur, 1975; Fouqué, 1992, pp. 93 e.v.).

Metaforen hebben iets ironiserends, omdat zij een heel bijzondere, verrassende spanning oproepen. Naar zijn Griekse oorsprong betekent het woord *eironeia* inderdaad geveinsde *onwetendheid*. Metaforen verbinden een fenomeen op een schijnbaar onbevungen wijze met een beeld van datgene wat het zelf niet is - justitie is niet een bedrijf - om juist door die verrassende combinatie zichtbaar te maken waarin onze gangbare visie op het oorspronkelijke fenomeen tekortschoot. De metafoor is dan nodig om ter sprake te kunnen brengen wat in ons gewone spreken niet meer of niet overtuigend genoeg gezegd of benoemd kan worden. Om de werking van justitie te kunnen optimaliseren - zo luidt de boodschap - is het belangrijk om ernaar te kijken *als ware* het een bedrijf. Dat heeft inderdaad iets ironisch. Theoretischer uitgedrukt: de zegingskracht van de metafoor drijft op de kurk van het besef van de differentie, van het verschil tussen beeld en fenomeen. Van Dale typeert ironie treffend als *het uiten van gedachten, meningen, het doen van mededelingen e.d. op zo'n manier dat duidelijk is dat het te verstaan gegevene niet in ál zijn aspecten serieus hoeft te worden opgevat* (Van Dale, 1999, p. 1477). Als metafoor heeft de uitdrukking het rechtsbedrijf geen totaliteitspretenties. Zij beweert niet alle aspecten van justitie in dat ene beeld van het bedrijf te kunnen vatten. Wél maakt zij het mogelijk justitie scherper vanuit het perspectief van doelmatigheid en doeltreffendheid - zowel naar de interne organisatie als naar de externe effecten - in het vizier te krijgen. Metaforen zijn in staat enig reliëf te geven aan de perspectiviteit van onze blik op de dingen.

### Het rechtsbedrijf: de terugtrekking van een metafoor

Hoe serieus haar boodschap ook moet worden genomen, toch blijft het essentieel dat de metafoor als retorische strategie haar ironische karakter behoudt en daardoor in de praktijk van het beleid tot relativering blijft dwingen. Dat zal alleen het geval kunnen zijn als er niet toegegeven wordt aan de constante verleiding van onze beeldcultuur en wanneer er geen overmatig inflatoir gebruik van steeds dezelfde metafoor wordt gemaakt. Wanneer niet de nodige retorische zuinigheid in acht wordt genomen vervlakken metaforen immers snel tot *one-liners*, die de suggestieve pretentie hebben de gehele werkelijkheid te dekken. Dan volgt zich wat Derrida heeft genoemd *de terugtrekking van de metafoor* (Derrida, 1977) om uiteindelijk te verdwijnen achter de nog moeilijk te slopen muur van het cliché. Wat oorspronkelijk een verfrissende en semantisch innoverende metafoor was dreigt dan totalitaire trekjes te krijgen (Lefort, 1978; Fouqué/'t Hart, 1990, pp. 428 e.v.; Van Roermund, 1993; Witteveen, 1993.<sup>1</sup>

1 De Franse filosoof Claude Lefort spreekt van *de logica van het totalitaire* (Lefort, 1978, pp.

De zich steeds verder terugtrekkende metafoor raakt op drift. Alle aspecten van justitie, alle uitdagingen waarmee het beleid zich geconfronteerd ziet, worden omgemunt tot bedrijfsmatige en organisatorische kwesties en kunnen gaandeweg niet anders meer worden gedacht, laat staan behandeld. Sprekend is de opmerking van Constantijn Kelk: 'De ook vroeger wel eens gebezigde term 'strafrechtelijk bedrijf' berust hoe langer hoe minder louter op beeldspraak' (Kelk, 1994, p. 51). Problemen en uitdagingen worden vertaald in de nieuwspraak van het management-jargon en die nieuwspraak gaat vervolgens - om met Foucault te spreken - als een ware *micro-fysica van de macht en het weten* infiltreren in de geesten van de diverse actoren. De nieuwe formuleringen gaan een eigen leven leiden en zij vermenigvuldigen zich in de fijnmazigheid van ons discours (Foucault, 1976).

Het beleid wordt opgespannen tussen *input en output* en het zal voortaan *worden afgerekend* op het halen van de vooropgestelde *targets*. De verschillende componenten van de strafrechtsbedeling worden nu *producten* en de justitiabele wordt *klant* of *consument* van het beleid, dat zijn legitimiteit zal moeten ontleen aan *product- en klantgerichtheid* (Hes, 1999, pp. 64 e.v.). Bovendien moet dat beleid worden gezien als een kwestie van *vraag en aanbod* op de *markt van misdaad en straf*. De werking van het Openbaar Ministerie en in haar kielzog ook die van de zittende magistratuur worden bevraagd op de daar heersende bedrijfscultuur en zij worden in de sleutel gezet van een doelmatige *bedrijfsvoering*. Aan de magistratuur wordt steeds openlijker het signaal gegeven dat duidelijk gestelde productienormen moeten worden gehaald (Chavannes, 1994). In het perspectief van de normen en waarden die de rechtspraak hoog zou moeten houden sprak de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin zelfs over de functionarissen van onze hoven en rechtbanken als over *morele entrepreneurs* (Hirsch Ballin, 1993a en 1993b).

Kelk acht dit uitdijende gebruik van de metaforiek van het bedrijfsmatige een *grauw en bloedeloos stramien* waaruit elke rechtsstatelijke spankracht is weggeëbd (Kelk, 1994). En Schalken merkt enigszins ironisch op: 'Het strafrechtelijk apparaat heeft zich een nieuwe huisstijl aangemeten: het vignet van bedrijfsmatig management siert de paleizen van Justitie; (Schalken, 1987). Wanneer 't Hart de balans opmaakt van de

85-106). Zie over de relevantie van deze analyse voor het justitiële beleid (Foqué en 't Hart, 1990, pp. 428 e.v.). Hoe choquerend een dergelijke kritiek kan zijn, moge o.m. blijken uit een aantal reacties die hij heeft opgeroepen (Van Roermund, 1993). In zijn bijdrage aan die bundel interpreteert Witteveen de door Lefort geïntroduceerde theoretische analyse van de logica van het totalitaire op zijn beurt als een retorisch instrument in het kader van een strategie die gericht zou zijn op directe *overtuiging van het publiek*, als het inzetten van *ammunitie* in de strijd tegen bepaalde beleidsmodellen. Een dergelijke volgehouden strategisch-retorische benadering heeft te weinig oog voor de kennistheoretische kern van Leforts analyse, door haar te reduceren tot een louter retorische strategie, en ontdoet haar daardoor van haar kritische karakter (Witteveen, 1993).



ingrijpende hervormingsplannen die justitie tijdens de jaren negentig hebben overspoeld is zijn conclusie buitengewoon kritisch ten aanzien van het daarin oprukkende bedrijfsmatige denken: 'De hele voorgestelde nieuwe structuur staat in het teken van 'bijsturen' en 'aansturen' van de rechterlijke macht, gericht op het opruimen van knelpunten en op het maken van productie, op het halen van streefcijfers en op prestatie-indicatoren, in plaats van op juridische kwaliteit en integriteit, op 'checks and balances' in relatie tot (met de ideeënwereld van de democratische rechtsstaat samenhangende) idealen van rechtvaardigheid als achtergrond' (t Hart, 1996, p. 99).

### Het primaat van de rechtsstaat

In zijn beroemde *Rechtsphilosophie* heeft Gustav Radbruch, de voormalige minister van Justitie in het Duitsland van de Weimarrepubliek, indringende beschouwingen gewijd aan de noodzakelijke, maar broze evenwichten die een democratische rechtsstaat bij voortduring dient te realiseren. Zowel zijn politieke ervaring als zijn theoretisch-filosofische reflecties sterken Radbruch in de overtuiging dat de democratische rechtsstaat geen rustig bezit kan zijn, maar integendeel steeds een niet op te heffen pragmatische dimensie heeft. Vragen naar het rechtvaardigheidsgehalte van een rechtsorde en van een justitieel beleid kunnen nooit alleen maar *in abstracto* beantwoord worden. Dat is niet alleen zo omdat er in een democratische politieke gemeenschap steeds verschil van mening zal bestaan over wat onder een rechtvaardige samenleving moet worden verstaan. Een belangrijke reden daarvoor is ook dat de bemiddelende en gemeenschapstichtende functie van het positieve recht zijn legitimiteit eerder aan zijn doelmatige en doeltreffende organisatie in concrete contexten ontleent dan aan de inzet van steeds meer machtsmiddelen. Voor Radbruch culminereren deze inzichten in de stelling dat rechtsvorming nooit los gezien kan worden van de noodzakelijke capaciteit tot concrete rechtshandhaving. 'Wer Recht durchzusetzen vermag', zo stelde hij, 'beweist damit, dass er Recht zu setzen berufen ist. Umgekehrt: wer nicht Macht genug hat, einen jeden im Volke gegen den andern zu schützen, hat auch nicht das Recht, ihm zu befehlen' (Radbruch, 1963, p. 179).

Met deze stelling over de dialektische verhouding tussen rechtsvorming (het recht van de macht) en rechtshandhaving (de macht van het recht) heeft Radbruch, geïnspireerd door zijn grote leermeesters Rudolph von Ihering en Franz von Liszt, het perspectief van doelmatigheid en doeltreffendheid - we zouden nu spreken van efficiency en effectiviteit - een centrale plaats gegeven op de agenda van het justitiële beleid. In die zin zou men kunnen zeggen dat de hedendaagse metafoor van het *rechtsbedrijf* opnieuw aandacht vraagt voor een in het na-oorlogse tijdsgewricht enigszins op de achtergrond geraakte maar onmisbare dimensie van een behoorlijk justitieel beleid. Zo bekeken lijkt de metaforisering

van justitie in termen van bedrijfskundige figuren en management-schema's zich te bevinden in het verlengde van een onverdachte traditie van democratische rechtsstatelijkheid. Die conclusie mag evenwel niet al te snel worden getrokken. Eerst moet nog eens van nabij en met de nodige analytische scherpte worden gekeken naar het theoretische kader waarin Radbruch's pleidooi voor efficiency moet worden begrepen (Foqué, 1994b).

Voor Radbruch is het recht niet op te vatten als de implementatie van vaststaande en universeel geldende waarden en normen. Hij distantieert zich van de klassieke natuurrechtelijke traditie en hij geeft de voorkeur aan wat hij *cultuurrecht* noemt of *natuurrecht met wisselende inhoud*. Voor hem is een rechtsorde een levend cultuurfenomeen met een eigen vaak verrassende dynamiek, maar bovenal met een krachtige oriëntatie, die het vaak grillige verloop van maatschappelijke processen weet te kanaliseren in een bedding van waarde-betrokkenheid. Over de concrete invulling van die waarden bestaan in een democratische samenleving vaak grote verschillen van mening, die te maken hebben met de verscheidenheid aan levens- en wereldbeschouwelijke inzichten van burgers. Enerzijds ligt in die pluriformiteit en die heterogeniteit juist de kracht van een democratische samenleving en de garantie voor een maximale kans op zelfontplooiing voor het individu. Anderzijds is ook de vraag van belang hoeveel heterogeniteit een samenleving zich kan veroorloven, wil zij niet uiteenspatten in een onherleidbare versplintering van individuele preferenties (Foqué en Zijderveld, 1994).

Het cruciale belang van het positieve recht in een democratische rechtsstaat is nu juist gelegen in het in concrete situaties steeds weer met elkaar verzoenen van de twee genoemde perspectieven: vrijheid en orde. Dat is ook de reden waarom dat recht niet louter in algemene termen van rechtvaardigheid en dus *a priori* kan worden gelegitimeerd. Dat zou een fatale aanslag betekenen op de innoverende aanspraken van de autonome burgers op de concrete invulling van het rechtvaardigheidsideaal. Radbruch formuleert zijn conclusie als volgt: 'Wenn nicht festgestellt werden kann, was gerecht ist, so muss festgesetzt werden, was rechtens sein soll und zwar von einer Stelle, die, was sie festsetzt, auch durchzusetzen in der Lage ist', en hij vervolgt in niet mis te verstane woorden: 'Die Positivität des Rechts wird damit in höchst merkwürdiger Weise selbst zur Voraussetzung seiner Richtigkeit: es gehört ebensosehr zum Begriffe des richtigen Rechts, positiv zu sein, wie es Aufgabe des positiven Rechts ist, inhaltlich richtig zu sein' (Radbruch, 1963, p. 169). Deze formuleringen van Radbruch hebben in het licht van de huidige noodzakelijke aanpassingen van het rechtsbedrijf nog niets aan relevantie verloren. Zij vragen wel om enige korte toelichting.

In de eerste plaats is de cruciale betekenis van de positiviteit van het positieve recht hier van belang. Dat betekent dat de juridische rationaliteit, de schematiek van haar begrippen en beginselen, de hoeksteen vormt van een rechtvaardige samenleving omdat zij het publieke debat

en de innoverende inbreng van elke burger omtrent de invulling van dat ideaal kan garanderen. Die eis tot respect voor het recht klonk al stevig door in de beroemde karakterisering die Montesquieu - één van de *founding fathers* van onze democratische rechtsstaat - gaf van de *geest der wetten*: zij beschermen en garanderen voor eenieder de noodzakelijke verhoudingen die in een samenleving moeten worden gerespecteerd wil die samenleving een *fatsoenlijke samenleving* genoemd kunnen worden (Montesquieu, 1973 [1748], p. 232). Dat betekent dat eisen van doelmatigheid - hoe dringend en dwingend ook - steeds onderworpen zullen moeten blijven aan positiefrechtelijke randvoorwaarden - in de zin van *de geest der wetten*.

Terloops moge worden opgemerkt dat reeds vanuit het kritische hervormingsdenken van de 18de eeuw enerzijds voluit erkenning werd gegeven aan het belang van een volwassen publieke opinie als een autonome politieke factor van betekenis, maar dat anderzijds met kracht van argumenten werd gesteld dat de voor een democratische rechtsstaat noodzakelijke onafhankelijkheid van het recht en van de rechter ook voluit dient te gelden ten aanzien van de dwang en drang die van diezelfde publieke opinie kan uitgaan (Habermas, 1962 en 1992).<sup>2</sup> Ook de roep vanuit de publieke opinie om meer doelmatigheid en efficiency in de bestrijding van criminaliteit, niet zelden geactiveerd vanuit de electorale gevoeligheden van de Kamer en van de politieke partijen of vanuit het streven naar steeds hogere lees- en kijkcijfers in de media, dienen in het beleid steeds weer terug te worden gebracht naar de juridische maat van de rechtsstaat. Daarin ligt juist de noodzakelijke onafhankelijkheid van dat beleid, maar vooral ook van haar verantwoordelijkheid om een onafhankelijk oordelende rechterlijke macht te garanderen. De Franse filosoof Paul Ricoeur formuleert het als volgt: 'L'exercice indépendant de la justice et la formation indépendante de l'opinion sont les deux poumons d'un État politiquement sain. Hors de là, c'est l'asphyxie' (Ricoeur, 1955). In andere woorden: als het primaat van de rechtsstaat niet voluit overeind blijft, ook tegenover de autonome stem van de publieke opinie, komt een fatsoenlijke samenleving in een fatale ademnood en dreigt zij door verstikking om het leven te komen (Foqué, 1996).

In de tweede plaats is de driehoeksverhouding tussen rechtvaardigheid, rechtszekerheid en doelmatigheid een kwestie van concrete *checks and balances*. Het primaat van de rechtsstaat houdt in dat geen van de drie door Radbruch genoemde componenten van wat hij overkoepelend - met een sterk Kantiaans gemunte term - aanduidt als de *Rechtsidee* mag worden losgekoppeld van de twee andere componenten. Een geïsoleerd verabsoluteren van de rechtsvaardigheidsidee levert een moralistische staat op, die afwijkende meningen uitsluit en uiteindelijk moet lei-

2 Van belang met betrekking tot de hier behandelde problematiek is de kritische actualisering die de auteur zelf van zijn boek (Habermas, 1962) heeft gemaakt ter gelegenheid van de Engelse vertaling ervan (Habermas, 1992).

den tot repressief fundamentalisme. Een geïsoleerd verabsoluteren van de rechtszekerheid leidt tot de wereldvreemdheid van een formalistische en legalistische staat, waarin de burger van vlees en bloed zich niet meer weet te (h)erkennen. En tenslotte: een geïsoleerd verabsoluteren van de doelmatigheid moet onvermijdelijk leiden tot het losgeslagen instrumentalisme van de politiestaat. Tegen dat laatste spookbeeld waarschuwt de realistische Radbruch in duidelijke termen: 'So suchte der *Polizeistaat* das Prinzip der Zweckmässigkeit zum alleinherrschenden zu machen und schob in den Machtsprüchen seiner Kabinettsjustiz Gerechtigkeit und Rechtssicherheit unbedenklich beiseite' (Radbruch, 1963, p. 173).

### Een rechtsstatelijk rechtsbedrijf

De metafoor van het rechtsbedrijf moet de valkuil van deze *Unbedenklichkeit*, van deze vrolijke maar bijwijlen naïeve onbezorgdheid van het juridisch instrumentalisme vermijden. Zij maskeert immers een voor een democratische rechtsstaat dodelijk gebrek aan kritische reflexiviteit. Om die valkuil te kunnen blijven vermijden is het nodig dat wij de ironische dimensie van de metafoor niet kwijtraken door haar te overmatig en te populistisch in te zetten. Als metafoor kan het rechtsbedrijf een kritische lading dekken en kan zij verwijzen naar de noodzakelijkheid van doelmatigheid en doeltreffendheid in de rechtshandhaving. Voorwaarde is wel dat de introductie van bedrijfsmatig denken in de publieke sector zich blijft onderwerpen aan de oriëntatie op het algemeen belang (Denhardt, 1993). Dat laatste is op zichzelf geen overbodige luxe in het tijdsgewricht waarin we nu leven, met alle manco's en vooroordelen die het kenmerkt en die ook onze beleidsvisies raken.

De Franse filosoof en socioloog Jean-Pierre Le Goff heeft in een aantal publicaties dat tijdsgewricht verbonden met de erfenis van de culturele revolutie van mei '68, die hij een *onmogelijke erfenis* noemt (Le Goff, 1998). Zijn analyses zijn prikkelend en provocerend tegelijk. Hoe is het toch te verklaren, zo vraagt hij, dat een zo idealistisch ingezette revolutie, die een hele generatie jongeren in de ban hield, een paar decennia later diezelfde generatie heeft weten om te vormen tot harde no-nonsense managers? Waarom staat een moralistische kritiek op de uitwassen van de consumptieaatschappij twintig tot dertig jaar later op een zo duidelijk waarneembare wijze aan de wieg van *nieuw (f)links*? Toen waren termen als *marktgerichtheid* en *economische efficiency* vieze woorden. Nu zijn de oudstrijders van toen terug te vinden in cruciale leidinggevende functies van ons bestel.

De erfenis van mei '68 is voor Le Goff contradictoir en paradoxaal. En dat heeft alles te maken met de mislukking van de utopie die men wilde realiseren. De democratische passie voor autonomie en verantwoordelijkheid van de militanten van toen viel weliswaar ten prooi aan desillusies, maar zij leefde - aldus Le Goff - onderhuids verder. Zij verloren de

onschuld en de naïviteit van het directe engagement, maar bleven geloven in de maakbaarheid der dingen, in de wenselijkheid *tabula rasa* te maken met de waarden en normen van het verleden. Een volstrekt nieuwe mentaliteit komt hieruit te voorschijn en een sterk gedepoliteerde generatie technocraten-managers van het publieke bestel treedt naar voren: 'si le gauchisme politique fut un échec, le gauchisme culturel s'est diffusé dans toute la société, façonnant un nouveau modèle de l'individu, totalement autonome et sans racines, sans dette ni devoir. Un modèle qui rend aujourd'hui problématique l'idée même du vivre ensemble et de l'engagement politique' (Le Goff, 1998, p. 460). In een dergelijk klimaat is het aantrekkelijk om zich in te leven in de wat a-historische en in zekere zin ook lichtvoetige metaforiek van het bedrijf, die niet vasthangt aan diepgewortelde waarden als deze van democratie en rechtsstatelijkheid. Voor Le Goff staat hier de wieg van de ambitieuze maar vrijblijvende postmoderne manager-bestuurder (Le Goff, 1995; De Vries en Van Dam, 1998, p. 239).<sup>3</sup>

Voor de ontvonden militanten van '68 is het humanisme van de klassieke rechtsstaat een moralistisch discours gebleken zonder tastbare effecten in de realiteit van de samenleving. Zij zien er uiteindelijk een belangrijke oorzaak in van een verstikkend status quo, waarin geen enkele reële mogelijkheid meer voorhanden lijkt tot daadwerkelijke verandering en tot responsiviteit aan de nieuwe uitdagingen van ons bestel (Le Goff, 1995, pp. 272 e.v.).

Het interessante van deze analyse, door Le Goff zo provocerend geformuleerd, is hierin gelegen dat zij een zekere verklaring kan geven voor de ontvankelijkheid die ten aanzien van het nieuwe no-nonsense klimaat op het eind van deze eeuw aanwezig bleek bij een belangrijk deel van de middenklasse en bij grote groepen academisch gevormden. De *onmogelijke erfenis* van de jaren zestig heeft zich inderdaad enigszins diffuus weten te verspreiden in de snel evoluerende samenleving van de jaren negentig. Daarom kan beter worden gesproken van een veelal onbewust *levensgevoel* dan van een nieuwe bewuste *ideologie*.

Een dergelijk levensgevoel maakt de democratische rechtsstaat buitengewoon kwetsbaar. Het positieve recht als noodzakelijke randvoorwaarde voor beleid komt dan al snel in een verdachte hoek terecht. Het wordt ervaren als een sta-in-de-weg voor flexibel en vernieuwend beleid. De rechtsstaat wordt ervaren als een verstikkende *legalistische organisatievorm* (Sitkin en Bies, 1994). Dergelijke geluiden zijn ook de boventoon gaan voeren in een aantal recente beleidsrapporten binnen het Neder-

3 Een onversneden versie van dit prototype is te vinden in de postmoderne bestuurskunde van de Tilburgse hoogleraar Paul Frissen (Frissen, 1996, 1999). De Vries en Van Dam noemen hem 'een voorbeeld van het negeren van de politieke context en verantwoordingsvragen (...) en daarmee van een te eenzijdige visie. (...) Er is sprake van een extreem waardenrelativisme: iedereen heeft gelijk. (...) Politiek en besluitvorming kunnen net zo goed door een organisatieadviesbureau worden gedaan' (De Vries en Van Dam, 1998, p. 239).

landse rechtsbedrijf. Dat betekent evenwel niet dat de opstellers ervan allen teleurgestelde oudgedienden van mei '68 zouden zijn. Voor velen onder hen is dat aantoonbaar niet het geval. Wél is het zo dat hun boodschap terecht kwam in een klimaat dat gevoelig bleek aan hun uitgangspunten en hun beleidsvoorstellen. Dat klimaat - zo zou kunnen worden gesteld - is in belangrijke mate mee voorbereid door wat Le Goff *de illusie van het management-denken* heeft genoemd, zoals die tevoorschijn kwam uit de onmogelijke erfenis van de jaren zestig (Le Goff, 1996).

### *Reinventing government?*

De balans van een breed uitgedragen én door velen omarmde beleidscultuur in de jaren negentig ligt er niet om. De verwachtingen van het efficiency-denken worden sterk overtrokken en het kwetsbare rechtsstatelijke evenwicht binnen de trias gerechtigheid-rechtszekerheid-doelmatigheid raakt ernstig verstoord. Dat geldt onder andere voor het rapport Donner (1994) over de hervorming van het O.M., waar in stoere no-nonsense-taal *de juridische monocultuur* binnen het O.M. wordt geheld. Eenzelfde scepticisme ten aanzien van de primauteit van de juridische rationaliteit is kenmerkend voor zowel het rapport van de Commissie Leemhuis (1998) over de hervorming van de zittende magistratuur, als voor het daarop volgende rapport van de Commissie Meijerink (1999) over de noodzakelijk geachte aanpassingen van de bedrijfsvoering binnen de rechtspraak. Dat geldt ook - zij het op veel genuanceerdere wijze - voor de *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie* (1998) van het departement (Loth, 1999). Ook het rapport van de Commissie van Kemenade *Bestuur in geding* (1997) legt sterk de nadruk op juridische procedures als obstakel voor flexibel bestuur.

Dergelijke diagnoses en de daaraan gekoppelde remedies kunnen moeilijk los worden gezien van een internationale trend die de meeste Westerse democratieën in de ban houdt en die zeker ook in Nederland zijn slagschaduw over het openbaar bestuur vooruit werpt. Niet zelden wordt de anti-juridische boodschap uitgedragen met de megafon van een goeroe-achtig optreden van haar profeten. Dat laatste is zeker het geval met de oproep van de Amerikanen David Osborne, Ted Gaebler en Peter Plastrik tot *Reinventing government* en tot *Banishing bureaucracy*. Zij willen een onfeilbare strategie ontwerpen om *the entrepreneurial spirit* te injecteren in de publieke sector, als een tegengif tegen elke juridische obstakel voor het bestuur (Osborne/Gaebler, 1992; Osborne/Plastrik, 1997). Zelf spreken zij van *an American perestroika* en zij vinden gretige weerklank en steun bij de Clinton-administratie, die net als de Nederlandse overheid vanaf het eind van de jaren tachtig verlegen zit om aansprekende modellen van bestuurlijke vernieuwing (Gore, 1993).

De recente perikelen rond het bankieren van de provincie Zuid-Holland, die uiteindelijk hebben geleid tot het aftreden van de Commissaris van de Koningin Leemhuis, brengen ondermeer aan het licht hoe

kritiekloos provinciale functionarissen gecharmeerd waren door de anti-juridische boodschap van Osborne en Gaebler's *Reinventing government*. Zo brengt het rapport van de onderzoekscommissie Van Dijk het verhaal van de gedeputeerde Brouwer die samen met anderen in augustus 1993 een studiereis had gemaakt naar de Verenigde Staten en daar in vervoering was geraakt van de theoriën van Osborne en Gaebler. Brouwer en de zijnen geloofden voluit in de waarde ervan en in hun bruikbaarheid voor de bestuurlijke vernieuwingsprojecten in Nederland, zowel op provinciaal als op landelijk niveau. De beide auteurs werden uitgenodigd voor prestigieuze en dure seminars in Nederland. Het rapport van de Commissie Van Dijk citeert in dat verband de duidelijke verklaringen van de toenmalige griffier van de provincie Zuid-Holland: 'De tent heeft in die tijd op zijn kop gestaan. Weg met dat mufte gedoe, klonk het. Iedereen werd uitgedaagd om met creatieve ideeën te komen. Het voorstel om te gaan bankieren was daar één van' (Van Dijk, 1999, A/1.14). De onaanvaardbare consequenties van dat laatste initiatief zijn inmiddels voldoende bekend. In de logica van *Reinventing government* en van de daarin bepleite *Entrepreneurial spirit* in de publieke sector past het beruchte bankiersinitiatief echter perfect. Eén van de belangrijkste vuistregels van bedrijfsmatige vernieuwing van het openbaar bestuur is volgens Osborne en Gaebler immers het zogenaamde *Mission-driven government*: laat je leiden door doelen, niet door regels en procedures (Osborne/Gaebler, 1992, p. 108 e.v.).

## Coda

De moraal van het verhaal voor het rechtsbedrijf: trap niet in de valkuilen van een restloos instrumentalisme en bewaar het besef dat in een democratische rechtsstaat het rechtsbedrijf geen cliché mag worden, maar niets meer maar ook niets minder dan een metafoor, die op koers blijft. Zo niet raakt het rechtsbedrijf op drift en zal het uiteindelijk achter de horizon verdwijnen.

## Literatuur

### Castel, R.

*Les médecins et les juges*

In: *Moi, Pierre Rivière, ayant égorgé ma mère, ma soeur et mon frère...; un cas de parricide au XIXe siècle présenté par Michel Foucault*, Paris, Gallimard, 1973, pp. 315-331

### Castel, R.

*L'ordre psychiatrique; l'âge d'or de l'aliénisme*

Paris, Éditions de Minuit, 1976

### Chavannes, M.

*Het rechtsbedrijf*

NRC Handelsblad van 7 april 1993

**Chavannes, M.**

*De stroperige staat; kanttekeningen bij de liefste democratie op aarde*  
 Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Contact, 1994

**Contourennota**

*Modernisering rechterlijke organisatie; rechtspraak in de 21e eeuw*  
 Den Haag, Departement van Justitie, 1998

**Dale, Van**

*Groot woordenboek der Nederlandse taal (13de herziene uitgave)*  
 Utrecht/Antwerpen, 1999

**Denhardt, R.B.**

*The pursuit of significance; strategies for managerial success in public organizations*  
 Belmont, Wadsworth, 1993

**Derrida, J.**

*Le retrait de la métaphore*  
 Poésie, 7<sup>e</sup> jrg., 1977, pp. 103-126

**Fijnaut, C.**

*Criminologie en strafrecht(sbedeling); hun onderlinge verhouding rond de voorbije eeuwwisseling*  
 In: A.C. 't Hart e.a. (red.), *Strafrecht in balans; opstellen over strafrecht aangeboden aan A.C. Geurts*, Arnhem, Gouda Quint, 1983, pp. 41-79

**Fijnaut, C.**

*Verleden, heden en toekomst van de geïntegreerde strafrechtswetenschap*  
 Arnhem, Gouda Quint, 1986

**Foqué, R.**

*Het bereik van de wet: concrete ordening of metafoor?*  
 In: W. Witteveen e.a. (red.), *Het bereik van de wet*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992a, pp. 81-114

**Foqué, R.**

*De ruimte van het recht*  
 Arnhem, Gouda Quint, 1992b

**Foqué, R.**

*Legitimiteit van het huidige strafrechtstelsysteem*  
 In: H. de Doelder e.a. (red.), *Taak en functioneren van het O.M.*, Arnhem, Gouda Quint, 1994, pp. 11-26

**Foqué, R.**

*Rechtsstatelijke evenwichten in de trias politica*

*Vigiles*; tijdschrift voor politierecht, 2<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1996, pp.1-5

**Foqué, R., A.C. 't Hart**

*Instrumentaliteit en rechtsbescherming; grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*

Arnhem/Antwerpen, Gouda Quint/Kluwer Rechtswetenschappen, 1990

**Foqué, R., A.C. Zijderveld**

*De kwetsbare rechtsstaat; over de ruimte van recht en macht in een pluralistische cultuur*  
 In: R. Foqué e.a. (red.), *Geïntegreerde rechtswetenschap*, Arnhem, Gouda Quint, 1994, pp. 291-316

**Foucault, M.**

*Surveiller et punir; naissance de la prison*  
 Paris, Gallimard, 1975

**Foucault, M.**

*Historisch weten en macht en Weten en macht*  
 Te elfder ure, 25<sup>e</sup> jrg., 1981, pp. 559-587

**Foucault, M.**

*L'évolution de la notion d'"individu dangereux" dans la psychiatrie légale*  
 Déviance et société, 1981, pp. 403-422

**Frissen, P.H.A.**

*De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*  
 Schoonhoven, Academic Publishers, 1996

**Frissen, P.H.A.**

*De lege staat*  
 Amsterdam, Uitgeverij Nieuwezijds, 1999

**Gore, A.**

*From red tape to results; creating a government that works better and costs less*  
 Washington DC, Government Paper, 1993

**Habermas, J.**

*Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*  
 Neuwied/Berlin, Luchterhand, 1962



**Habermas, J.**

*Further reflections on the public sphere*  
In: Cr. Calhoun (red.), *Habermas and the public sphere*, Cambridge (Mass.)/London, The MIT Press, 1992, pp. 421-461

**Hart, A.C. 't**

*Algemeen belang en opportuniteit als rechtsoordelen*

In: A.W.H. Docters van Leeuwen e.a., *De inhoud van het gezag*, 's Gravenhage, OM Publikatiereeks, 1996, pp. 89-112

**Hes, J.**

*Voetangels voor kopstukken; over de invloed van media en politiek op ambtsdragers bij Justitie*  
Amsterdam, De Balie, 1999

**Hirsch Ballin, E.M.H.**

*Normhandhaving en rechtsbescherming*  
Trema, 7<sup>e</sup> jrg., 1993, pp. 272-275

**Hirsch Ballin, E.M.H.**

*Publieke moraal en recht*  
Justitiële verkenningen, 19<sup>e</sup> jrg., nr. 2, 1993, pp. 9-27

**Kelk, C.**

*Verzelfstandiging en management*  
In: F.A.C.M. Denkers e.a., *Strafrecht onder vuur; de bedreigde principes van de misdaadbestrijding*, Amsterdam, Balans, 1994, pp. 43-64

**Kuypers, P.**

*In de schaduw van kunst; een kritische beschouwing van de Nederlandse cultuurpolitiek*  
Amsterdam, Prometheus, 1999

**Lefort, C.**

*L'invention démocratique; les limites de la domination totalitaire*  
Paris, Fayard, 1978

**Goff, J.-P. Le**

*Le mythe de l'entreprise; critique de l'idéologie managériale*  
Paris, La Découverte, 1995

**Goff, J.-P. Le**

*Les illusions du management; pour le retour du bon sens*  
Paris, La Découverte, 1996

**Goff, J.-P. Le**

*Mai 68; l'héritage impossible*  
Paris, La Découverte, 1998

**Goff, J.-P. Le**

*La barbarie douce; la modernisation aveugle des entreprises et de l'école*  
Paris, La Découverte, 1999

**Loth, M.A.**

*Rechtspraak in verandering; over de contourennota en de cultuur van de rechtspraak*

Trema, nr. 7, 1999, pp. 242-248

**Montesquieu**

*De l'esprit des lois*

In: *Oeuvres complètes*, (Texte présenté et annoté par Roger Caillois), vol. II  
Paris, Pléiade/Gallimard, 1973

**Osborne, R., T. Gaebler**

*Reinventing government; how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*

Reading/Menlo Park/New York, Addison-Wesley Publishing Company, 1992

**Osborne, D., P. Plastrik**

*Banishing bureaucracy; the five strategies for reinventing government*  
Reading/Menlo Park/New York, Addison-Wesley Publishing Company, 1997

**Radbruch, G.**

*Rechtsphilosophie [6. Auflage]*  
Stuttgart, K.F. Koehler Verlag, 1963

**Rapport Donner**

*Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving 1994*

**Rapport van Kemenade**

*Bestuur in geding*  
Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de jurisdisering van het openbaar bestuur 1997

**Rapport Leemhuis**

*Rechtspraak bij de tijd*  
Rapport van de adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur 1998

**Rapport Meijerink***Recht van spreken*

Rapport van de commissie Interdepartementaal beleidsonderzoek  
bedrijfsvoering rechtspraak 1999

**Rapport Van Dijk***Rapport inzake het bankieren van de provincie Zuid-Holland 1999***Ricoeur, P.***Histoire et vérité*

Paris, Seuil, 1955

**Ricoeur, P.***La métaphore vive*

Paris, Seuil, 1975

**Roermund, G.C.G.J. van e.a. (red.)***Symposium strafrecht; vervolg van een grondslagendebat*

Arnhem, Gouda Quint, 1993

**Schalken, T.***Strafrecht als systeem van rechtsbetrekkingen (Oratie VU Amsterdam)*

Arnhem, Gouda Quint, 1987

**Sitkin, S.B., R.J. Bies (red.)***The legalistic organization*

Thousand Oaks/London/New Delhi,  
Sage Publications, 1994

**Vries, J. de, M. van Dam***Politiek-bestuurlijk management; een blik achter de gouden muur*

Alphen aan den Rijn, Samsom, 1998

**Witteveen, W.***Contrafaktiteit en pluralisme*

In: G.C.G.J. van Roermund e.a. (red.),  
*Symposium strafrecht; vervolg van een grondslagendebat*, Arnhem, Gouda Quint, 1993, pp. 229-264

**Zijderveld, A.C.***De tirannie van het cliché*

Deventer, Van Loghum Slaterus, 1982

# Van gevaar naar risico

## Veranderingen in de visie op schade

dr. R. Pieterman\*

Voor mensen in de moderne samenleving is 'risico' een vertrouwd begrip. Het behoort tot de vanzelfsprekende woorden die iedereen dagelijks terloops gebruikt, zonder er een heel precieze betekenis aan te geven. Het lijkt soms wel of alles een risico is geworden en de wereld nog slechts onzekerheid en onveiligheid heeft te bieden. Dit is een van die wonderlijke hedendaagse paradoxen. Terwijl de mens in de volop geïndustrialiseerde wereld nog nooit zo gezond en welvarend is geweest, lijkt hij zich als nooit tevoren sterk bewust van alle mogelijke bedreigingen daarvan (Beck, 1992).

Risico verwijst naar gevaar, nadeel en schade. De alledaagse houding tegenover risico's wordt samengevat in de slagzin 'Pech moet weg'. Gevaren mogen eigenlijk niet bestaan. Nadelen behoren niet op te treden. Schade is schande. Zo lijkt de geestesgesteldheid van de burger in de hedendaagse welvaartssamenleving te zijn. Schuyt merkt in dit verband op dat ons 'tragisch bewustzijn' vrijwel geheel verdwenen is (zie Schuyt, 1995). De moderne mens kent het noodlot niet meer. Ook hier treffen we een paradox aan. Een steeds krachtiger morele verontwaardiging over ieder ondervonden nadeel lijkt samen te gaan met een steeds verdergaande ontkenning van enige persoonlijke verantwoordelijkheid daarvoor.

Twee items in het actualiteitenprogramma van de lokale omroep op een willekeurige morgen<sup>1</sup> laten zien hoe algemeen het risicobewustzijn verspreid is en hoe gevoelig ieder risico in de publieke opinie ligt. Allereerst staat het stadsbestuur van Rotterdam voor de taak om het openbaar vervoerssysteem uit te breiden. In dat verband moeten locaties voor metrostations aangewezen worden, maar daarvan is bekend dat ze brandpunten van allerlei risico's zijn. Omwonenden wensen zo'n station alleen te accepteren indien het stadsbestuur garanties kan geven dat overlast voorkomen zal worden. Vanuit de vanzelfsprekendheid van deze eis ondervraagt de journalist een stadsbestuurder. Deze 'blijft overeind' in het 'kruisverhoor' door te stellen dat absolute garanties niet mogelijk zijn en dat het stellen van zulke eisen iedere ontwikkeling in de stad onmogelijk maakt.

Het tweede onderwerp is een gevaarlijke bocht van de snelweg. Deze is inmiddels aangewezen als *black spot* omdat er bij nat weer veel meer dan

\* De auteur is universitair docent bij de Sectie rechtspsychologie en -sociologie van de Capaciteitsgroep algemene rechtswetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

gemiddeld auto's uit de bocht vliegen. Dit is gebeurd nadat er zoab is gelegd en nu wil men er (weer) dab gaan leggen. Vraagt de journalist: 'Weet u het zeker?' Antwoordt de woordvoerder van Rijkswaterstaat: 'Wij gaan af op het advies van onze technische specialisten'. Maar dat blijken dezelfde specialisten die eerder adviseerden om zoab toe te passen.

Deze items maken ook duidelijk hoe verschillend van aard risico's kunnen zijn. Douglas en Wildavsky (1982, p. 2) onderscheiden in hun boek *Risk and culture* vier 'visies op het goede leven' waarvan de bedreigingen steeds als 'voornaamste risico's' aangewezen kunnen worden. Het doel van dit onderscheid is duidelijk te maken dat, indien overal risico's aangewezen kunnen worden, ook bij het bestrijden van risico's prioriteiten moeten worden gesteld. De eerste twee visies op het goede leven die zij noemen, richten zich op het tenminste handhaven van rust, orde en veiligheid op internationaal en op nationaal niveau. Op het eerste niveau is oorlog het grote risico en op het tweede niveau alle vormen van maatschappelijk geweld. Hier herkennen we de voorstanders van *law and order*. De derde visie op het goede leven betreft het welvaartsniveau. De grootste bedreiging op dit terrein is economische malaise. Hier herkennen we de pleitbezorgers van economische groei. De vierde visie op het goede leven richt zich op de bevordering van een leven op menselijke maat. Het ideaal is de kleinschalige gemeenschap die een vertrouwde en veilige omgeving vormt. De ernstigste bedreigingen van zo'n levensdoel zijn inbreuken van buitenaf door industriële, economische of politieke systemen. En hier, tenslotte, herkennen we de vertegenwoordigers van de 'groene' bewegingen.

Belangwekkend aan dit onderscheid is niet alleen dat we inzien dat mensen verschillende zaken als positief of negatief beoordelen, maar ook dat het bestrijden van het ene risico erop neer kan komen dat het andere risico bevordert wordt. Het bevorderen van vrede en veiligheid gaat gepaard met ontwikkeling van grootschalige structuren en specifieke technologieën die een bedreiging van een leven op menselijke maat inhouden. En het omgekeerde is eveneens het geval. Ook het streven naar een leven op menselijke maat en dat naar het bevorderen van het welvaartsniveau staan op gespannen voet met elkaar. Daarmee ligt het voor de hand dat zich rond concrete kwesties steeds ernstig verschil van mening zal voordoen. Dat zien we bij voorbeeld bij (het testen van) kernwapens, de uitbreiding van de mobiliteit en de ontwikkeling van genetische manipulatie.

De geschiedenis van risico als cultureel kernbegrip geeft een bijzonder scherp beeld van de veranderingen in het beeld dat de mens van zichzelf, van zijn verhouding tot anderen en van zijn plaats in de wereld heeft. Het is mijn bedoeling die geschiedenis hier te schetsen en daarbij aandacht te schenken aan ontwikkelingen in het recht. Wanneer we de bovengenoemde paradoxen rond risico en de rol die zij in het recht spelen, willen

begrijpen, moeten we nagaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het denken van mensen over gevaren, nadelen en schade. Ik meen dat in die ontwikkelingen twee breukvlakken kunnen worden aangewezen. Voor beide geldt dat ze een lange ontwikkelingsgeschiedenis kennen, maar toch op zeker moment duidelijk naar voren komen. Het eerste breukvlak betreft de overgang van een beeld van de mens die in zijn wereld afhankelijk is van bovenmenselijke krachten en machten, naar een beeld van de mens die onbevangen en optimistisch uitgaat van de maakbaarheid van zijn wereld.<sup>2</sup> Sporen van dit breukvlak treffen we aan in alle hoogontwikkelde samenlevingen, maar het komt vooral tijdens de Verlichting duidelijk aan de oppervlakte en het bepaalt tot op het eind van de twintigste eeuw het landschap. Binnen deze context spreek ik van modern risicodenken.

Het tweede breukvlak treedt in het laatste kwart van deze eeuw – vooral in het postmodernisme – duidelijk naar voren. Dit breukvlak brengt de twijfels over de zekerheid van wetenschappelijke kennis en over de maakbaarheid van de natuur en de samenleving aan het licht, die de Verlichting weliswaar altijd begeleid hebben maar pas recent steeds krachtiger gehoord worden. In dit verband spreek ik van laat-modern risicodenken. Daarin past de teneur om wetenschappelijke kennis te relativiseren en om openlijk de beperkingen van maatschappelijke maakbaarheid te belijden. Opnieuw zien we een paradox. Het inzicht in het onbeheersbare karakter van de werkelijkheid leidt tot krachtige pogingen om ontwikkelingen, die gevaar zouden kunnen opleveren, onder controle te krijgen.<sup>3</sup> In het recht leidt het eerste breukvlak onder andere tot de komst van liberale en later ook sociale burgerrechten. Van het tweede breukvlak tekenen de eerste contouren zich af in de ontwikkeling van het groene voorzorgbeginsel.

Ik zal eerst in algemene cultuurhistorische zin nagaan hoe het denken in termen van noodlot plaats maakte voor denken in termen van beheersbare risico's en hoe vervolgens het beeld van onbeheersbare risico's opkwam. In aansluiting hierop zal ik ingaan op ontwikkelingen in het recht. Daarbij gaat het mij om de opkomst van sociaal recht en om de trend van schuld naar risico in het privaats- en het strafrecht. Tenslotte wil ik aandacht besteden aan het voorzorgbeginsel, zoals dat in het internationale recht tot ontwikkeling is gekomen.

2 Schuyt (1995, p. 24 e.v.) spreekt in *Tegendraadse werkingen* van de ontwikkeling van fatum naar factum.

3 Douglas & Wildavsky laten heel mooi zien hoe het groene streven naar leven op menselijke maat gepaard gaat met pogingen tot beheersing en controle, die in hun consequentie uiteindelijk leiden tot datgene wat bestreden wordt: de politiestaat waarin niemand kan ontsnappen aan de alomtegenwoordige surveillance.

## Een kleine cultuurgeschiedenis van risico

Wat kunnen we meer precies zeggen over de betekenis van het begrip risico? Het verwijst naar de *kans* dat een *ongewenst verschijnsel* op zal treden. In technische en economische risicoanalyses tracht men dit begrip nader te concretiseren door risico's in een geldbedrag uit te drukken.<sup>4</sup> Wanneer van activiteit  $x$  wordt gesteld dat er een kans  $y$  is dat een nadeel met omvang  $z$  op zal treden, dan geldt: het risico van  $x = y$  maal  $z$ . In tegenstelling tot gevaren, nadelen en schade – die van alle tijden zijn – is het begrip kans een begrip dat pas in de moderne tijd een precieze betekenis heeft gekregen met de ontwikkeling van de waarschijnlijkheidstheorie door Blaise Pascal en Pierre de Fermat in 1654 (Hacking, 1975). Na de inburgering van het risicobegrip heeft het vooral een enorme vlucht kunnen nemen, omdat nagenoeg alle ontwikkelingen of gebeurtenissen zich in termen van 'kans op ...' laten uitdrukken. Alleen ontwikkelingen of gebeurtenissen die zeker (niet) zullen optreden, kunnen niet als risico aangeduid worden. Maar zelfs de zekerheid van de dood verhindert niet dat sterftetabellen worden opgesteld, die de kans op overlijden vóór het moment van een 'natuurlijke' dood aangeven.

In zijn boek *Against the gods; the remarkable story of risk* stelt Bernstein: 'The revolutionary idea that defines the boundary between modern times and the past is the mastery of risk: the notion that the future is more than a whim of the gods and that men and women are not passive before nature. Until human beings discovered a way across that boundary, the future was a mirror of the past or the murky domain of oracles and soothsayers who held a monopoly over knowledge of anticipated events' (Bernstein, 1996, p. 1).

Op het omslag van zijn boek staat Rembrandts schilderij 'Storm op de Zee van Galilea' afgebeeld. Een afbeelding die enerzijds toont dat levensbedreigende gevaren van alle tijden zijn en die anderzijds duidelijk maakt dat deze gevaren in de voorstellingen van mensen in verband werden gebracht met machten en krachten die de mens te boven gaan. *Against the gods* duidt op de culturele revolutie die noodzakelijk was, alvorens mensen gevaren gingen behandelen als risico's. Niet langer mocht men zich overgeleverd voelen aan krachten waarop nauwelijks invloed uitgeoefend kon worden, maar moest men tot de overtuiging komen de wereld te (kunnen) kennen en te (kunnen) beheersen.

Drie centrale elementen maken deel uit van het risicobegrip: berekenbaarheid, preventie en formele of abstracte aansprakelijkheid. Voorwaarden voor de ontwikkeling van het risicodenken zijn met deze begrippen verbonden. Voor berekenbaarheid moet vooruitgang worden

4 Het monetariseren van risico's kent vele problemen. Wanneer mensen bepaalde nadelige ontwikkelingen beoordelen als een schade van oneindige omvang – zoals bij voorbeeld de vernietiging van voorouderlijke begraafplaatsen – dan is een economische risicocalculatie onmogelijk. Zie John Adams' *Risk*, London, UCL Press, 1995.

geboekt in de wiskunde. Dat vereist op zijn beurt het bestaan van een bepaald getallensysteem, omdat niet ieder systeem de mogelijkheid van geavanceerde kansberekening biedt. Dat geldt bij voorbeeld voor het Romeinse getallensysteem. Daarom kan de ontwikkeling pas op gang komen nadat in de late Middeleeuwen het Romeinse stelsel vervangen wordt door het Indiaas-arabische systeem. Daarnaast zijn ook data-verzamelingen essentieel voor de berekenbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen. Voor preventie is noodzakelijk dat mensen geloven de wereld systematisch te kunnen beheersen. Natuurlijk hebben mensen zich altijd 'gewapend' tegen bedreigingen, bij voorbeeld met zwaarden of dijken. De ontwikkeling van doelbewust gecreëerde instituties is echter een product van het moderniseringsproces van de Westerse cultuur, waarin fatalisme heeft plaatsgemaakt voor activisme. De nadruk op preventie heeft tevens geleid tot de ontwikkeling van sociale instrumenten van surveillance en disciplineren. Voor formele aansprakelijkheid is noodzakelijk dat mensen hebben geleerd om de morele vragen, die altijd verbonden zijn met het ontstaan en de vergoeding van schade, los te maken van het concreet persoonlijke. Dit vereist dat het sterk religieus verankerde denken – waarin concrete schadegevallen verbonden worden met specifieke morele bedreiging door bepaalde personen – zijn dominante culturele positie verliest. In plaats daarvan moet een ander type moraliteit groeien, waarin van concrete schade geabstraheerd wordt door geaggregeerde kansberekeningen. Schade verschijnt dan als onvermijdbaar aspect van het menselijk leven, waarvoor vaak zelfs niemand in het bijzonder verantwoordelijk gesteld kan worden. Deze laatste verandering wordt vaak beschouwd in termen van een verlies aan morele kwaliteit of zelfs als het verval ervan. Risicodenken wordt dan als amoreel of immoreel voorgesteld. Dat is geen juiste voorstelling van zaken, omdat morele vragen wel degelijk pregnant aanwezig blijven. Ik kom daar later op terug, maar wil hier alvast één vraag noemen: 'Wie behoort tot de risicogemeenschap?'

Deze drie elementen van het risicodenken komen samen in het fenomeen verzekering. Is de omvang van toekomstige schade berekenbaar geworden, dan kan gezocht worden naar een optimale mix van preventie en schadevergoeding. Wie zich bij zo'n verzekering aansluit, verzekert zich van de vergoeding van de schade die hij mogelijk zal leiden, maar aanvaardt tevens medeverantwoordelijkheid voor het geval dat de schade een ander treft. Deze medeverantwoordelijkheid houdt een vorm van aansprakelijkheid in die tegelijk formeel, abstract én beperkt is.

### **Risicodenken in het recht**

In wezen is het ontwikkelen van positief recht altijd een poging de wereld te beheersen. Ook degene die met dat recht beweert de 'Wil van God' tot uitdrukking te brengen, maakt duidelijk die wil tot werkelijkheid te willen maken. Dergelijk recht is zeker modern te noemen. Al was de legiti-

mering religieus georiënteerd, de doelstellingen waren er niet minder politiek om. Maar er verandert iets fundamenteels, wanneer mensen gaan stellen dat zij zelf de doelen kunnen stellen en zich daarbij niet langer aan de beperkende kaders van religie en traditie gebonden achten.

In deze zin bracht de Verlichting typisch moderne wetgevers voort, die zich bij hun revolutionaire arbeid niet zozeer interesseerden voor herstel van een oorspronkelijk goede situatie, maar die zich het scheppen van een werkelijk nieuwe werkelijkheid ten doel stelden. Daarin past het beeld van de calculerende burger dat in het strafrecht van Beccaria en Feuerbach besloten ligt. Daarin past ook het ideaal van autonoom recht, gelegen buiten de politieke en maatschappelijke werkelijkheid, en in staat tot gelijkmaking van de minste en de hoogste burger in de staat. Dit autonome recht diende om politieke macht te temmen en bestuurlijke willekeur uit te bannen. Dit Verlichtingsideaal dat in de Grondwetscommissie van 1815 door de Belgische leden aangehangen werd, bracht Van Hogendorp soms tot wanhoop. Dit blijkt uit een brief aan Willem I van 7 mei 1815. Hij vermeldt daarin dat hij zich vooral tegenover de Belgische leden verplicht heeft gevoeld naar voren te brengen, 'dat de waarborg voor de Nationale vrijheid niet zoozeer gezocht moest worden in de letter van de Wet en in lastige bepalingen van de Koninklijke Magt, als wel in de instelling der Staten'. Aan het eind van zijn brief bekennt hij veel moeite te hebben 'met die welbespraakte theoristen, niet zoo zeer om hunne dwalingen op te nemen en tegen te spreken, als om ze te overtuigen, en uit eene denkbeeldige wereld in eene wezentlijke t'huis te brengen.'<sup>5</sup>

Hoewel het positieve recht dat de juristen van de Verlichting ontwierpen, zeker als een voorzorg of reactie op mogelijke nadelen gezien kan worden, is het toch pas op het eind van de negentiende eeuw dat juridische regelingen ontworpen worden waarin niet zozeer de concrete schade maar het bestaan van kwade kansen daarop centraal staat. De opkomst van zulk expliciet risicodenken wordt allereerst zichtbaar in het privaatrecht. Volgens de klassieke opvatting draagt ieder zijn eigen schade. Schadevergoeding is slechts mogelijk indien er sprake is van onrechtmatige daad. Relatief hoge juridische drempels belemmeren de vergoeding van schade door anderen. Is de schade aantoonbaar? Is het mogelijk een causaal verband aan te wijzen met het handelen van de verantwoordelijk gestelde persoon? Valt die persoon voor dat handelen een juridisch hanteerbaar moreel verwijt te maken? En zelfs als dat alles te bewijzen valt, blijft nog de vraag of en in welke mate de beschadigde mede aansprakelijk is voor de schade. Naast dit systeem waarin persoonlijke morele verwijten – in de gedaante van schuld – centraal staan, komt in de loop van de twintigste eeuw een andere benadering tot ontwikkeling. Dat systeem stelt de maatschappelijke regulering van risico's cen-

5 Zie *Brieven en gedenkschriften van Gijsbert Karel van Hogendorp*, deel VI uitgegeven door H. van Hogendorp, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, pp. 119-120 en pp. 122-123).



traal. Enerzijds leidt dat tot sociale wetgeving in de vorm van verplichte collectieve verzekeringen. Maar binnen het privaatrecht zelf is de rechter zich bij de beslissing omtrent de toekenning van een eis tot schadevergoeding steeds minder gaan afvragen wie schuldig was en steeds meer wie het best in staat is tot effectieve aanpak van het onderliggende maatschappelijke risico. Het gaat dan vooral om de opkomst van het derde aspect van het risicodenken: formele aansprakelijkheid.

### *Risicosolidariteit*

Bezien vanuit de socialistische kritiek op de negentiende-eeuwse samenlevingsorde is het klassiek liberale schadevergoedingsrecht – dat als een schuldregime gekenschetst kan worden – on sociaal te noemen. Het bestendigt de maatschappelijke ongelijkheid, laa(d)t de schade op de zwakste schouders en staat de elite toe zich aan hun verantwoordelijkheid te onttrekken. Dit kan goed geïllustreerd worden aan de hand van het ontstaan van de Ongevallenwet van 1901, het eerste voorbeeld van de trend van schuld naar risico in samenhang met die van privaat naar publiekrechtelijke regulering. Uit het onderzoek van Schwitters (1991a en 1991b) naar dit ontstaansproces wordt overigens ook duidelijk dat dit privaatrechtelijk schuldregime beschouwd kan worden als katalysator in de overgang van traditionele noodlotsolidariteit naar moderne risicosolidariteit.

Economische rationaliteit speelt hierbij een doorslaggevende rol. De werkgever moet zijn kosten zo laag mogelijk houden. Daartoe behoeft hij een stabiele, geoefende en gezonde groep arbeiders. Ongelukken moeten geminimaliseerd worden, naar aantal en naar omvang. Of het nu is om goede arbeiders aan zich te binden, uit hoogstaande morele overwegingen of omdat de samenleving weigert nog langer voor de ongevalschade op te draaien, de werkgever doet er verstandig aan zijn werkplaats veilig te maken en zich tegen de ongevalkosten te verzekeren. Ook de verzekering gehoorzaamt de wetten van de economische rationaliteit en bevordert binnen de bedrijven de veiligheid van de werkplaats. Concurrentieverhoudingen tussen werkgevers onderling maken dat vooruitstrevende werkgevers een verzekeringsplicht voor alle werkgevers voorstaan.

Er is hier nog een laatste, cruciaal punt te belichten. Door het gekozen systeem van schadevergoeding voor bedrijfsongevallen werden ook deze kosten geïnternaliseerd in het prijsmechanisme. Expliciet werd daarbij overwogen, dat de prijs daardoor wellicht hoger zou worden zodat de vraag naar het product zou afnemen. Dat kon zelfs in die mate gebeuren, dat de productie niet meer rendabel zou zijn. In de twintigste eeuw is het nog vele malen voorgekomen dat kosten, die eerst extern waren gebleven, via wetgeving of rechtspraak in productprijzen geïnternaliseerd werden.

Andere dan economische overwegingen bevorderden het ontstaan van de Ongevallenwet eveneens. De opkomst van de vakbeweging maakte

het steeds meer denkbaar en mogelijk om juridische procedures tegen werkgevers te starten. De toenemende reglementering van de werkplaats vergrootte de kansen voor werknemers om met succes schadevergoeding van hun baas te eisen. Veroordeling in een civielrechtelijke procedure betekende voor een werkgever een grote en publieke schande, die hij liever vermeed. Zo kon onder werkgevers een voorkeur voor anonieme afhandeling via een verzekering ontstaan. En ook 'verstokte civilisten' hadden vrede met de verandering. In dit soort zaken dreigde de rechtspraak namelijk al te zeer betrokken te raken in politieke strijd. Vakbonden en socialistische partijen konden dergelijke procedures immers aangrijpen voor propagandistische doeleinden en politieke agitatie. Door arbeidsongevallen onder te brengen in een aparte categorie van schades – die publiekrechtelijk afgedaan zouden worden – kon deze 'ontaarding' van het privaatrecht voorkomen worden.

Deze ontwikkeling geeft een beeld te zien van formalisering van de vergoeding van schade ten gevolge van arbeidsongevallen. Informele hulp uit de directe sociale omgeving van het slachtoffer wordt steeds minder belangrijk. Bedrijfsmatig georganiseerde verzekeringen nemen een steeds belangrijker plaats in. Zij zijn afhankelijk van adequate gegevens, bevorderen preventieve maatregelen en verstrekken formele aansprakelijkheid. Initiatieven van werklieden tot onderlinge verzekering blijken steeds opnieuw op niets uit te lopen. Professionalisering van het verzekeringswezen brengt uitkomst voor individuele, progressieve werkgevers die zich willen verzekeren van trouwe en gezonde arbeiders. De Ongevallenwet, tenslotte, schept een nationale en collectieve verzekering die op rationele en onpersoonlijke wijze premies int en uitkeringen verstrekt.

De Ongevallenwet van 1901 maakte ten minste twee dingen duidelijk. Allereerst dat het privaatrecht niet in alle gevallen een adequate oplossing bood voor problematische verhoudingen tussen (rechts)personen in de samenleving. Vervolgens dat de overheid in staat was om op dergelijke 'sociale problemen' een publiekrechtelijk antwoord te geven. Langs deze lijn zijn allerlei risico's door de overheid als sociaal probleem erkend en van een wettelijke regeling voorzien. Dat is gebeurd met inkomensverlies vanwege werkloosheid, ziekte of ouderdom, maar ook met zaken als arbeidsomstandigheden, persoonlijke schulden en schades als gevolg van rampen en zware ongevallen. Daarnaast is bovendien een enorme bedrijfstak van private verzekeringen ontstaan, waar mensen zich al dan niet onder aansporing van de overheid langs particuliere weg bij hebben aangesloten.

Verzekeringen – of ze nu publiek of privaat van aard zijn – zijn als het ware vormen waarin risicocollectiviteiten gestalte krijgen. Iedereen die premie betaalt, geeft daarmee aan zichzelf als potentieel slachtoffer te beschouwen én op die grond bereid te zijn mee te betalen aan de vergoeding van schade aan anderen bij wie – eerder dan bij hemzelf – het risico werkelijkheid wordt. Zo ontstaat een modern type collectiviteit waarvan

het lidmaatschap – evenals de vergoeding van de schade – een formeel karakter heeft. De solidariteit in dergelijke collectiviteiten berust op rationeel inzicht in eigenbelang. Deze economische rationaliteit maakt zulke collectiviteiten ook inherent instabiel. Op grond van heroverwegingen van het risico dat men loopt, gaat men op zoek naar een risico-collectiviteit die het best bij de eigen calculaties aansluit. Bestuurders van private verzekeringen spelen hierop in door binnen algemene verzekeringen tot een steeds fijnmaziger indeling van risicocategorieën te komen. Publieke verzekeringen bieden hieraan – veelal – weerstand vanuit de politieke wens om de ingezetenen van Nederland ondanks al hun onderlinge verschillen in een aantal fundamentele opzichten toch tot één gemeenschap te smeden.

Met de ontwikkeling van al deze risicoarrangementen is steeds meer afstand genomen van het klassiek-liberale regime van privaatrechtelijke schadevergoeding, dat gebaseerd was op de toewijzing van morele schuld. Het is niet meer een concrete moreel verantwoordelijke ander die persoonlijk de schade moet vergoeden, maar een collectiviteit waarvan het slachtoffer zelf lid is. Aan het schadefonds waaruit de schade vergoed moet worden, heeft dat slachtoffer ook zelf bijgedragen. Door tot de collectiviteit toe te treden en door zijn geldelijke bijdrage te leveren, heeft het slachtoffer zijn verantwoordelijkheid getoond. Op deze gronden staat zijn aanspraak op schadevergoeding vast. Vragen over onvoorzichtig gedrag werden lange tijd niet kies geacht. Op dit punt is overigens in de laatste decennia van de twintigste eeuw een kentering opgetreden.

De relatie tussen het eigen handelen en de nadelige gevolgen daarvan werd in het liberale denken van de negentiende eeuw nog als een krachtige morele leermeester gezien. De ondervinding van schade zou mensen aansporen om voorzichtig te zijn en zich verantwoordelijk te gedragen. In de twintigste eeuw is van dit gedachtegoed steeds verder afstand genomen. Steeds meer werd beklemtoond dat nadelige gebeurtenissen zoals bedrijfsongevallen of werkloosheid 'nu eenmaal' optreden en dat bovendien nog met een hoge mate van 'willekeur'. Werkloos kan 'iedereen' worden en een verkeersongeluk kan 'iedereen' treffen. Zo bezien zijn morele verwijten niet op hun plaats en rest nog slechts efficiënte afwikkeling van de schade in die gevallen waar preventie onvoldoende bleek.

Mede onder druk van een omslag in het economische klimaat gedurende de jaren zeventig zijn echter steeds meer kritische vragen gesteld bij het moderne risicoregime. Er blijkt sprake te zijn van *tegendraadse werkingen*.<sup>6</sup> Het feit dat mensen in heel veel gevallen hun schade vergoed krijgen, heeft tot een zekere mate van zorgeloosheid geleid. De risicoarrangementen, die voortkomen uit het ideaal van een rechtvaardige, gelijke en gezonde samenleving, hebben ook hun onbedoelde en ongewenste gevolgen. Nadat de al te knellende banden tussen (zorgzaam) handelen en (het voorkomen van) schade geslaakt waren, omdat

6 Zie de hierboven aangehaalde essays van Schuyt (1995).

zij tot moreel en economisch ongewenste uitkomsten leidden, worden ook de andere kant van het spectrum morele en economische bezwaren waargenomen.

### Het risicodenken in strafrecht en privaatrecht

Hierboven heb ik vooral stilgestaan bij de ontwikkeling van sociaal-rechtelijke regelingen voor die zaken waar het privaatrechtelijke systeem van schadevergoeding via de figuur van onrechtmatige daad minder geschikt werd geacht. Maar ook in dat systeem zelf heeft zich een ontwikkeling voorgedaan. Meer en meer zijn rechters geneigd partijen voor schade aansprakelijk te stellen buiten de strikte eisen van juridisch geconstrueerde schuld om. Men spreekt van de trend van schuld naar risico (zie onder anderen Hoekema, 1980 en Van, 1995). De vraag rijst of een dergelijke trend zich ook in het strafrecht heeft voorgedaan.

Loth noemt vier elementen van aansprakelijkheid, die volgens hem in het privaatrecht en het strafrecht gelden. Die elementen zijn:

- de verrichting van een (onrechtmatige of wederrechtelijke) handeling;
- die bepaalde schadelijke gevolgen heeft;
- door een actor is verricht; en
- welke aan een mentale conditie beantwoord.

Onder risicoaansprakelijkheid verstaat hij dan ‘aansprakelijkheid zonder handeling, zonder mentale conditie of zonder actorschap’. Hij stelt bij de bespreking van de mentale conditie als grond voor aansprakelijkheid dat deze in het privaatrecht door ‘het risicobeginsel’ is gerelativeerd. Bij het strafrecht signaleert hij zo’n relativering niet, hetgeen doet vermoeden dat hij deze ook afwezig acht (Loth, 1988, pp. 30-31). Kennelijk heeft het risicodenken in het strafrecht anders doorgewerkt dan in het privaatrecht. Is het in het strafrecht afwezig of komen we het daar op een andere manier tegen?

Er zijn schrijvers die menen dat ook het strafrecht steeds meer ‘risicorecht’ is geworden. In zijn bijdrage aan *De risicomaatschappij* stelt Van Swaaningen (1996, pp. 81-82) bij voorbeeld: ‘Met de verschuiving van het klassieke strafrecht naar risicojustitie is het achterliggende mensbeeld veranderd van een in principe verantwoordelijk te houden burger naar een *a priori* voor onverantwoordelijk gehouden object van controle. Wetsovertredingen worden niet langer beoordeeld in termen van individuele schuld, maar als potentiële risico’s voor de maatschappelijke orde. Het positieve ideaal van de maakbare samenleving is vervangen door een negatieve solidariteit van een maakbare veiligheid, die gevoed wordt door een “ecologie van de angst”’.<sup>7</sup>

7 Ik vraag me af of de opvatting van mensen als Beccaria en Feuerbach over de mens als rationele belangenafweiger niet eveneens als risicodenken beschouwd moet worden. Het risico van de misdaad kan immers uitgedrukt worden als product van pakkans en strafmaat

In zulke uitspraken wordt terecht gewezen op tendensen in de huidige samenleving die samenhangen met de vergaande preventiebehoeften van de burger in de moderne samenleving. Gevaarlijke individuen dienen liefst bij voorbaat onschadelijk gemaakt te worden. Daarbij dreigt het aloude gevaar van generalisering en het aanwijzen van zondebokken. Homoseksuelen en drugsverslaafden zouden als vijanden van de volksgezondheid gebrandmerkt kunnen worden. Vluchtelingen zouden als economische gelukzoekers en dus als bedreiging van economie en welvaart aangewezen en vervolgd kunnen worden. Van Swaaningen wijst in navolging van Amerikaanse auteurs op zulke tendensen en spreekt van *actuarial justice* (zie vooral Freeley en Simon, 1994; Ericson en Haggarty, 1997). Volgens hem is er een op surveillance en disciplinerende gericht 'risicofraatrecht' ontstaan. Anders schrijvers stellen echter: 'Strafrecht is schuldstrafrecht'.<sup>8</sup> Zogoed als in het privaatrecht niet louter risicoaansprakelijkheid bestaat, is dat ook in het strafrecht niet het geval. Ik wil de volgende twee hypothesen naar voren brengen, als algemene antwoorden op de vraag waar en in welke mate het risicodenken in het strafrecht is doorgedrongen.

Ten eerste meen ik dat risicoaansprakelijkheid volop is doorgedrongen in zaken, buiten het klassieke strafrecht gelegen, waar voor strafrechtelijke sancties gekozen is als ondersteuning van bestuurlijke maatregelen ter bevordering van het maatschappelijk verkeer. Wie verkeerd parkeert, door rood licht rijdt of dronken achter het stuur zit, kan getroffen worden door een strafmaatregel los van vragen over schuld. Zulke straffen staan zelfs los van de vraag of er schade geleden is. In die zin gaat het risicodenken hier veel verder dan in het privaatrecht, omdat daar toch altijd nog het vereiste van feitelijk geleden schade aanwezig is. Zonder schade geen aansprakelijkheid geldt in het privaatrecht, maar niet in de sfeer van dit type bestuurlijk of administratief strafrecht.

Ten tweede meen ik dat in die zaken die vanouds tot het strafrechtelijk domein behoren, het risicodenken veel minder ver is doorgedrongen en dat des te minder naarmate de delicten ernstiger en de mogelijke straffen hoger zijn. In deze sfeer is de risicoaansprakelijkheid juist weer veel minder ver ontwikkeld dan in het privaatrecht. Zo is, bij voorbeeld, de scheepswerf De Schelde privaatrechtelijk aansprakelijk gesteld voor de schade aan de gezondheid die werknemers hebben opgelopen door het werken met asbest.<sup>9</sup> Sommige van deze werknemers zijn inmiddels zelfs

en het was dit risico dat men aan de potentiële misdadiger voorhield.

- 8 Dit is de titel van de bijdrage van Y. Buruma aan het themanummer 'Schuld', *Justitiële verkenningen*, nr. 5, 1999, pp. 8-18. In voorzichtigere bewoordingen beantwoordt S.A.M. Stolwijk in datzelfde themanummer (pp. 19-24) de vraag of schuld uit het strafrecht verdwijnt ontkenkend.
- 9 Vergelijk de berichtgeving over deze zaak in de *Provinciale Zeeuwse Courant* van 27 februari 1997. De bedrijfsarts bij dit bedrijf blijkt op de schadelijke effecten van asbest gepromoveerd te zijn, maar ook los daarvan had de Schelde volgens het gerechtshof al eerder uit medische en andere vakliteratuur oog moeten hebben voor de risico's.

overleden aan hun aandoeningen. In tegenstelling tot deze tot en met de Hoge Raad onderschreven privaatrechtelijke aansprakelijkheid is door het O.M. tegen het management van dit bedrijf geen vervolging ingesteld. Dit terwijl de Nederlandse rechter duidelijk van mening is dat het management moreel laakbaar heeft gehandeld door het personeel onder (levens)bedreigende omstandigheden te laten werken.

Er zijn weliswaar enkele voorbeelden van strafvervolging van personen in hun hoedanigheid als bedrijfsmanager, maar daarbij gaat het meestal om economische delicten en niet om het toebrengen van ernstig lichamelijk letsel soms zelfs de dood tot gevolg hebbend. Het lijkt mij voor de naaste toekomst ondenkbaar dat managers voor dit type misdrijf strafrechtelijk vervolgd zullen worden. Hier blijkt mijns inziens duidelijk uit dat het risicodenken in het strafrecht zijn grenzen heeft.

Strafrecht als risicofraat heeft volgens bovenstaande hypothesen vooral te maken met de algemene cultuurtrend waarin schade een schande is en voorkomen moet worden. Doordat wij in het algemeen steeds gevoeliger worden voor risico's, voor mogelijke bedreigingen van onze levenskansen, eisen wij steeds meer preventieve inspanningen. Die richten zich niet alleen op de technologie maar ook op burgers die als bedreiging worden aangewezen. De lijst met risico's waarvoor wij ons tegen 'gevaarlijke' medeburgers willen beschermen, lijkt almaar verder te groeien. Het aantal zaken, waarover wij als moderne, in welvaart levende burgers tot (plaatsvervangende) schaamte kunnen komen, is wellicht onuitputtelijk. Allerlei omgangsvormen tussen personen die van oudsher in een ongelijke relatie tot elkaar staan – zoals man en vrouw, ouder en kind, leraar en leerling of superieur en ondergeschikte – komen steeds meer in de sfeer van onwenselijk of verdacht te liggen. In die zin dringt de surveillance steeds verder door in de alledaagse leefwereld, niet alleen als externe systeeminvloed maar ook als aspect van het handelingspatroon van alle betrokkenen.

Vanuit ons streven naar preventie van kwade kansen bezien, zijn er in beginsel weinig grenzen aan de mogelijkheden om handelen strafbaar te stellen, buiten vragen van schuld of schade in het concrete geval om.<sup>10</sup> Zulke grenzen worden praktisch politiek gesteld door de mate van overeenstemming die vereist is om tot strafbaarstelling over te gaan. In onze cultureel pluriforme samenleving lopen we daarbij al snel tegen dergelijke grenzen aan. Het is goed om ons in dit verband het onderscheid van Douglas en Wildavsky tussen verschillen de visies op het goede leven en hun begeleidende risico's voor de geest te halen.

10 In Engelse koloniën zijn in de hoogtijdagen van de leer van het vrije contract allerlei zaken – ontslag nemen, dronken op het werk zijn of werkweigering – strafbaar gesteld in de werkrelatie tussen Afrikaanse werkers en hun Europese werkgevers. Zie hierover R.B. Seidman, 'Contract law, the free market and state intervention' in idem *The state, law and development*, 1978, pp. 80-96.

Daarnaast zijn er nog de grenzen die gesteld worden door de gedachte dat schade schande is. De politieke strubbelingen die zich steeds weer voordoen rond illegale vreemdelingen zijn daar een duidelijk voorbeeld van. Een streng ontmoedigingsbeleid wordt breed gedragen, maar in concrete uitzettingsgevallen wordt door velen om clementie gevraagd. Deze discrepantie tussen wet, beleid en uitvoering zien we bij tal van sociale problemen.<sup>11</sup> Ik waag me niet aan een uitspraak over de grenzen van ons vermogen om hierbij aan cognitieve dissonantie te ontsnappen.<sup>12</sup>

### Wetenschappelijke onzekerheid en de regulering van risico's

In de hierboven besproken culturele en juridische reacties op risico staat het moderne idee van zekere en betrouwbare wetenschappelijke kennis en het menselijk vermogen tot voorzien, voorkomen en beheersen centraal. Dit Verlichtingsidee heeft vanaf het begin kritiek gekregen, maar die tastte lange tijd de dominante opvatting nauwelijks aan. Toch werd de kritiek in de loop van de twintigste eeuw steeds sterker. Zij drong in de wetenschap zelf door. Het eerste belangrijke keerpunt was het invloedrijke voorstel van Karl Popper (1972) om niet langer uit te gaan van de mogelijkheid van objectief ware en verifieerbare kennis, maar om uit te gaan van intersubjectief ware en falsificeerbare kennis.<sup>13</sup> De ontwikkeling in de richting van het subjectieve en principieel onzekere karakter van wetenschappelijke kennis, die deze methodologische revolutie biedt, is vooral de laatste decennia steeds verder uitgewerkt. Thomas Kuhn radicaliseerde Poppers voorstel met de stelling dat ook wetenschap een sociale praktijk is en dat de ontwikkelingen in wetenschappelijke kennis dus als sociale processen begrepen moeten worden (Kuhn, 1970).<sup>14</sup> In hun *Risk and Culture* benadrukken Douglas en Wildavsky dat risico's alleen dan als technisch oplosbaar probleem voorgesteld kunnen worden, wanneer aan twee voorwaarden voldaan is. Ten eerste moet op het desbetreffende punt wetenschappelijke consensus bestaan en ten tweede is politieke en morele consensus noodzakelijk op het vlak van na te streven maatschappelijke waarden. Naarmate verschil van mening onder wetenschappers openlijker aan het daglicht treedt en de moderne samenlevin-

11 Vergelijk *De ongekende stad* (Boom, 1999 – nog te verschijnen) een verslag in twee delen van een langdurig en breed opgezet onderzoek onder leiding van Godfried Engbersen naar formele en informele processen die zich afspelen rond illegale vreemdelingen in Nederland. Volgens Karel van Wolferen is het vermogen om te leven in een wereld waarin de formele en de werkelijke waarheid zeer verschillend zijn, in Japan bijna tot kunst verheven. In democratische en pluralistische samenlevingen is dit volgens hem veel minder mogelijk. Zie zijn 'De werkelijkheid heeft veel gezichten' in *NRC-Handelsblad* (14 oktober 1999).

13 Popper werkte deze gedachten voor het eerst uit in zijn *Logik der Forschung* dat in 1935 verscheen. Voor de vertaling in het Engels zie Popper 1972.

14 Zie *The structure of scientific revolutions* (1970) oorspronkelijk verschenen in 1962.

gen meer culturele pluriformiteit vertonen, is aan deze twee voorwaarden moeilijker te voldoen.<sup>15</sup>

Onder deze omstandigheden zijn tal van bewegingen ontstaan die de waarde vooropstellen van de kleinschalige menselijke gemeenschap, die op evenwichtige wijze is ingebed in haar natuurlijke omgeving. Deze 'groene' bewegingen keren zich tegen grootschalige organisaties op politiek, militair, industrieel en wetenschappelijk terrein. In zijn bespreking van de risicosamenleving laat Beck zien dat de druk op dit soort organisaties om zich aan publieke controle te onderwerpen, almaar groter wordt. Mensen wenden zich niet meer uitsluitend als burger tot de overheid maar ook als consument tot de producenten. Waar kleine verschuivingen in marktaandeel grote gevolgen voor bedrijven kunnen hebben, kan effectief met een kopersstaking bedreigd worden. Zo'n dreigement en ook de uitvoering daarvan kan zich heel goed voltrekken, voordat de waarde van de aanklacht op zijn merites beoordeeld is.<sup>16</sup> Hierbij neemt het belang van toegang tot de media toe en dat van wetenschappelijke kennis af. De industrie moet zich richten op zorgen die geloofwaardig aan het publiek kunnen worden voorgelaten en kan niet volstaan met verwijzingen naar ontbrekend wetenschappelijk bewijs.<sup>17</sup>

Het is mede de politieke en maatschappelijke invloed van dergelijke bewegingen, die ervoor heeft gezorgd dat in het internationale recht het voorzorgbeginsel is ontwikkeld (voor een korte en heldere uiteenzetting over dit beginsel: Freestone en Hey, 1996; Hey, 1992). Dit beginsel houdt het volgende in: wanneer er zorg bestaat omtrent ernstige schadelijke gevolgen van bepaalde technologieën, is het ontbreken van wetenschappelijke zekerheid omtrent werkelijke gevaren geen reden om af te zien van toepassing ervan of deze tenminste met voorzorgmaatregelen te begeleiden. Nu is de eerste vraag in welke mate er redelijke gronden tot zorg moeten zijn. Met het voorzorgbeginsel dreigen we het risicobegrip zo ver uit te breiden, dat we ook de kans dat er kans is op schadelijke gevolgen een risico noemen.

Zo komt met het voorzorgbeginsel heel duidelijk het tweede breukvlak in de ontwikkeling van het risicodenken in het recht aan de oppervlakte. Het gaat daarbij om een combinatie van preventie – onder de aanname dat we over inzicht in oorzaak en gevolg beschikken – en van twijfel aan de mogelijkheid van wetenschappelijke zekerheid. Deze combinatie is niet alleen – opnieuw – paradoxaal, maar ook hoogst verlamend. Het is immers zo dat de reikwijdte van alle wetenschappelijke kennis altijd beperkt is. Aanvullend onderzoek blijft altijd van belang. Wanneer de norm

15 Zie voor een korte en heldere uiteenzetting van deze problematiek en voor suggesties deze te overwinnen het artikel over risicocontroversen van Arie Rip (1992).

16 De gebeurtenissen rond het voornemen van Shell om de Brent Spar af te zinken, maken dit meer dan duidelijk. Achteraf heeft Greenpeace toegegeven dat zijn beschuldigingen over de graad van vervuiling onwaar waren én dat afzinken de beste oplossing was geweest.

17 Zie over de veranderende verhouding van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties de artikelen onder redactie van H.J. Tieleman.



ontstaat, dat nieuwe activiteiten eerst ondernomen mogen worden wanneer is vastgesteld dat ze geen gevaren opleveren, dan kunnen geen nieuwe activiteiten ondernomen worden. Rond de introductie van nieuwe geneesmiddelen bestaat bij voorbeeld een zeer uitgebreid, tijdrovend en kostbaar onderzoekstraject. Maar zelfs dan blijken achteraf onvoorziene effecten op te treden. Het 'definitieve onderzoek' vindt in feite pas plaats nadat het middel op de markt is vrijgegeven. Wie absolute garanties wil, moet dus bereid zijn om eerst risico te lopen. Wie dat niet wil, moet genoeg nemen met de wereld zoals hij is en veroordeelt zichzelf tot de risico's die daarin besloten liggen.

## Conclusie

Wie zijn aandacht richt op risico's stuit al snel op de complexiteit van de werkelijkheid waarin wij leven. Die werkelijkheid blijkt vol te zitten met tegenstellingen, paradoxen en dubbelzinnigheden. Hoe veiliger onze wereld is, hoe gevoeliger voor gevaar wij worden. Hoe meer wij tegen schade verzekerd zijn, hoe minder wij ons voor die schade zelf verantwoordelijk voelen. Naarmate wij meer preventieve maatregelen nemen om de wereld veiliger te maken, hoe meer risico wij lopen om van diezelfde maatregelen het slachtoffer te worden. Zeer algemeen uitgedrukt is het ook onvermijdelijk, dat naarmate meer mensen meer willen sturen de wereld minder stuurbaar wordt.<sup>18</sup> Aan deze situatie kunnen wij ook niet ontkomen, omdat de waarden, doelen en belangen die wij nastreven geen coherent en consistent systeem vormen, maar vaak juist inherent onverenigbaar met elkaar zijn. De verdienste van de culturele theorie van risico's – die in het voetspoor van *Risk and culture* van Douglas en Wildavsky ontwikkeld is – is dat op dit punt de tegenstellingen ondubbelzinnig zijn blootgelegd. Streven naar economische groei én naar een leefbaar klimaat gaat moeilijk samen. Het streven naar vrede en stabiliteit ligt vaak in het verlengde van dat naar economische groei, maar omgekeerd vormen economische belangen vaak een bedreiging van die vrede en stabiliteit. Tegen deze achtergrond vallen nog veel tegenstrijdige ontwikkelingen te verwachten.

Niettemin verwacht ik dat de teneur van het beleid van de overheid zal zijn om op basis van het oordeel dat schade een schande is, voorlopig nog voort te gaan met het schadeloos stellen van slachtoffers. Daarmee tegelijk de band tussen handelen en gevolgen verder verbrekend. Ik geef twee voorbeelden. Recente publicaties<sup>19</sup> laten, ten eerste, zien dat de rechterlijke macht voortgaat op de weg om mensen niet aansprakelijk te stellen voor de gevolgen van hun handelen, ook wanneer hun vuisten met ringen andermans ogen stukslaan of hun schoenen met stalen neu-

18 Dit is een van de centrale stellingen die Beck naar voren brengt in *Risk society* (1992)

19 'Dader kan geld claimen' in *NRC-Handelsblad* van 11 oktober 1999 en het redactionele commentaar op deze publicatie van 12 oktober 1999.

zen andermans milt stuk schoppen. In reactie daarop bezinnen verzekeraars zich op mogelijkheden op de eigen verantwoordelijkheid van daders toch weer gestalte te geven. Ten tweede is daar de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen. Wie de be-raadslagingen in de Tweede Kamer over deze wet leest,<sup>20</sup> kan moeilijk aan de indruk ontkomen, dat deze wet bedoeld is om in gevallen waar omvangrijke groepen burgers getroffen worden door bijzondere omstan-digheden over te kunnen gaan tot gedeeltelijke vergoeding van de schade voor zover die niet anderszins gedekt is. Al naar gelang er redenen zijn om 'omvangrijk', 'bijzonder' en 'gedeeltelijk' ruimer uit te leggen, biedt deze wet een vangnet voor ongedekte schade, waarvan in de hoogtijda-gen van de verzorgingsstaat nog niet gedroomd werd. Durkheim, die zich een eeuw geleden afvroeg of het mogelijk was om de teloorgang van de mechanische solidariteit op te vangen met het ontwikkelen van organi-sche solidariteit, kan gerust zijn.

## Literatuur

### **Adams, J.**

*Risk*

London, UCL Press, 1995

### **Beck, U.**

*Risk society*

Polity Press, 1992

### **Bernstein, P.L.**

*Against the gods; the remarkable story of risk*

New York, John Wiley & Sons, 1996

### **Buruma, Y.**

*Strafrecht is schuldstrafrecht*

Justitiële Verkenningen, nr. 5, 1999, pp. 8-18

### **Douglas, M. en A. Wildavsky**

*Risk and culture; an essay on the selection of technological and environmental dangers*

Berkeley, University of California Press, 1982

### **Engbersen, G. e.a.**

*De ongekende stad*

Boom, 1999 (in twee nog te verschijnen delen)

### **Ericson, R.V. en K.D. Haggarty (red.)**

*Policing the risk society*

Toronto, University of Toronto Press, 1997

### **Freeley, M. en J. Simon**

*Actuarial justice; the emerging new criminal law*

In: D. Nelken (red.), *The futures of criminology*, Sage 1994, pp. 173-201

### **Freestone, D. en E. Hey**

*Origins and development of the precautionary principle*

In: idem (red.), *The precautionary principle and international law*, Kluwer law international, 1996, pp. 3-15

### **Hacking, I.**

*The emergence of probability*

Cambridge University Press, 1975

### **Hey, E.**

*The precautionary concept in environmental policy and law; institutionalizing caution*

Georgetown international environmen-tal law review, 1992, pp. 303-318

<sup>20</sup> Zie de Handelingen van 12 november 1997.

**Hoekema, A.J.**

*Rechtssociologische kanttekeningen bij het schadevergoedingsrecht*  
Nederlands juristenblad, 1980, pp. 977-1000

**Hogendorp, G.K. van**

*Brieven en gedenkschriften van Gijsbert Karel van Hogendorp*  
's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1876-1902

**Kuhn, T.**

*The structure of scientific revolutions*  
Chicago, University of Chicago Press, 1970

**Loth, M.A.**

*Handeling en aansprakelijkheid in het recht*  
Arnhem, Gouda Quint, 1988

**Popper, K.R.**

*The logic of scientific discovery*  
London, Hutchinson, 1972

**Rip, A.**

*Risicocontroverses en de verwevenheid van wetenschap en politiek*  
Kennis & Methode, 16<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1992, pp. 63-80

**Schwitters, R.**

*De risico's van de arbeid; het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief*  
Groningen, Wolters-Noordhoff, 1991a

**Schwitters, R.**

*Risikante aansprakelijkheid*  
Recht en kritiek, 17<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1991, pp. 1-39

**Schuyt, C.J.M.**

*Tegendraadse werkingen; sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*  
Amsterdam, University Press, 1995

**Seidman, R.B.**

*Contract law; the free market and state intervention*  
In: idem, *The state, law and development*,  
Londen, Croom Helm, 1978, pp. 80-96

**Stolwijk, S.A.M.**

*Verdwijnt de schuld uit het strafrecht?*  
Justitiële verkenningen, nr. 5, 1999, pp. 19-24

**Swaaningen, R. van**

*Justitie als verzekeringsmaatschappij; 'actuarial justice' in Nederland*  
Justitiële verkenningen, nr. 5, 1996, pp. 80-97

**Tieleman, H.J. (red.)**

*Conflicten tussen actiegroepen en ondernemingen; de democratisering van het moreel gezag*  
Stichting maatschappij en onderneming, nr. 6, 1996

**H.J. Tieleman (red.)**

*Conflicten tussen actiegroepen en ondernemingen*  
SMO, 1996

**Van, A.J.**

*Onzekerheid over ouderschap en causaliteit*  
Arnhem, Gouda Quint, 1995

**Wolferen, K. van**

*De werkelijkheid heeft veel gezichten*  
NRC-Handelsblad, 14 oktober 1999

# Afscheid van het strafrecht?

## Rechtshandhaving van staat naar samenleving

dr. R. van Swaaningen\*

Waar de Nederlandse Vereniging voor Criminologie (NVK) op haar jubileumcongres eerder dit jaar de blik vooruit wierp (Bruinsma, Van de Bunt e.a., 1999), wordt in dit laatste nummer van *Justitiële verkenningen* van de twintigste eeuw teruggekeken op de afgelopen eeuw. Tussen vooruit en achteruit kijken bestaat in de criminologie echter vaak een verband: de criminoloog die de geschiedenis induikt doet dat vaak om er iets van te leren over het heden, en wie iets over de toekomst wil zeggen baseert zich niet zelden op lange termijn tendenzen. Dat zal ik ook doen in deze bijdrage. Gelukkig hoef ik niet verder dan een eeuw terug te gaan, want dan zou de these die ik wil uitwerken, namelijk dat het strafrecht zijn monopoliepositie over de rechtshandhaving heeft verloren, niet opgaan. Vanouds is het strafrecht namelijk veel privaatrechtelijker van aard geweest dan nu. Alleen bij delicten met een zeker politiek karakter werd vanwege de overheid het strafrecht ingeschakeld. De rest van het 'strafrecht' bestond uit namens het slachtoffer te initiëren 'overeenkomsten' uit delict. Pas met de opkomst van de burgerlijke klasse werd eigendom als een van staatswege te beschermen rechtsgoed gezien en werden veel private 'onrechtmatigheden' tot publieke 'wederrechtelijkheden'. Met deze 'uitvinding' van het moderne misdaadbegrip en het daaraan gekoppelde vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie is het strafrecht inmiddels twee eeuwen publiekrecht. Door mijn analyse in de twintigste eeuw te beginnen ontsnap ik aan de alle discussie doodslaande conclusie dat er niets nieuws onder de zon is.

Het zwaartepunt van dit artikel ligt op het laatste kwart van de afgelopen eeuw, omdat daar mijns inziens de omslag ligt van een periode waarin het strafrechtelijk monopolie over rechtshandhaving alleen maar sterker werd naar een tijd waarin dit geleidelijk aan het verdwijnen is. De vraag naar de ontwikkeling van de monopoliepositie van het strafrecht zal op twee manieren worden beantwoord. Eerst wordt kort stilgestaan bij de vraag hoe criminologen de rol van het strafrecht in de criminaliteitsbestrijding hebben gezien en daarna wordt bekeken hoe strafrechtelijke ontwikkelingen zijn ingebed in veranderende ideeën over staat en bestuur. Hiertoe ben ik in de recente literatuur over 'governmentality' gedoken. De ontwikkeling van het veiligheidsbeleid dient ter illustratie van het argument dat er met deze nieuwe vormen van 'bestuur op afstand' en 'responsibilisering' van derden een justitiële 'keten' is ont-

\* De auteur is docent criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

staan die zich uitstrekt tot ver buiten de grenzen van het klassieke strafrecht.

Als we zien hoe dicht criminologen van alle middelen van sociale controle (in de zin van maatschappijbeheersing) altijd rond het strafrechtelijk systeem zijn blijven cirkelen, is het opmerkelijk hoe weinig zij ervan hebben verwacht als het ging om de aanpak van de criminaliteit. Dit geldt gedurende de hele twintigste eeuw en voor criminologen van velerlei 'gezindten'. De Italiaanse negentiende eeuwse positivisten beschouwden de justitiële statistieken weliswaar als bronnen van kennis met een haast natuurwetenschappelijke exactheid, maar het strafrecht op zich vonden ze maar een onzinnig systeem. 'Bij het concretiseren van dit principiële recht (op sociale verdediging, RvS) wilde Lombroso niets weten van beginselen van het klassieke strafrecht, zoals gelijkheid en proportionaliteit. Hij vond dat gelijke misdaden verschillend bestraft moesten worden, al naar gelang zij gepleegd waren door geboren misdadigers, criminaloïden of gelegenheidsmisdadigers' (Van Ruller, 1998, pp. 133-135). Voor zijn leerling Enrico Ferri was het klassieke strafrecht weinig meer dan pedanterie, vol syllogismen en metafysica. Ferri meende dat wij langzaam maar zeker alle oorzaken van criminaliteit begonnen te kennen en dat daarop een meer rationeel systeem van sociale preventie zou kunnen worden gebouwd.

De mede hierop geënte geïntegreerde strafrechtswetenschap van de Moderne Richting is aan het einde van de negentiende eeuw vooral door pragmatisch ingestelde juristen in gang gezet – en dus niet door criminologen – en na de Tweede Wereldoorlog namen meer criminologisch georiënteerde representanten van deze benadering als Kempe of Nagel (steeds meer) afstand van het strafrecht als instrument in handen van de overheid, terwijl zij de rechtsbeschermende functie ervan beklemtoonden (Van Swaaningen, 1997, pp. 69-73). Dat de abolitionisten in de jaren zeventig en tachtig weinig van het strafrecht moesten hebben is een bijna tautologische vaststelling, maar dat, om in de terminologie van toen te spreken, ook 'goevernementele' criminologen wat dit betreft op eenzelfde lijn zaten is wellicht verrassender. Zo schrijft Jan van Dijk (1994, p. 19): 'Zoals de volksgezondheid vooral is bevorderd door preventieve maatregelen in de vorm van het aanleggen van openbare rioleringsystemen, de invoering van de voedselinspectie en inenting tegen besmettelijke ziekten, zo zal ook het anti-criminaliteitsbeleid primair preventief van aard moeten zijn.' Josine Junger-Tas (1994, p. 43) drukt het iets anders uit: 'Bovendien kunnen we het probleem slechts beheersbaar maken door preventief optreden en niet door middel van strafrecht. Dit laatste speelt weliswaar een belangrijke rol, maar heeft om een aantal redenen geen echte invloed op het criminaliteitsniveau.'

Ook vanuit een tegenwoordig bijzonder populair criminologisch perspectief als de rationele keuzebenadering, die zich vanwege de oriëntatie op het in wilsvrijheid handelende individu goed laat combineren met de strafrechtelijke ideologie, is het oordeel toch niet zo positief als we wel-

licht zouden verwachten. In zijn boek *Crime and everyday life* zegt Marcus Felson (1998) feitelijk dat het 'verbeteringsideaal' van het strafrecht beter kan worden opgegeven (dat werkt toch niet) en dat we er wat de bestrijding van de criminaliteit betreft veel te veel van verwachten. Een gezond wantrouwen op individueel niveau zou de basis (moeten) zijn van situationele preventie, luidt zijn boodschap.

Voor de eveneens populaire, op het individu-gerichte, rechts-psychologische benadering geldt iets soortgelijks: effectief straffen is binnen het strafrecht niet mogelijk; de typische jeugddelinquent houdt ook zonder strafrecht wel op met het plegen van criminaliteit wanneer zijn adolescentie experimenteerfase voorbij is en de persoonlijkheidsstructuur van de persistente delinquent is van dien aard dat afschrikking door strafbedreiging niet werkt. Er zijn bij dit globale beeld een boel 'mitsen en maren' te plaatsen, maar de conclusie dat het strafrecht voor criminologen helemaal nooit een monopoliepositie in de rechtshandhaving heeft gehad lijkt niet al te gewaagd. Strafrecht dankt zijn bestaan niet aan de bijdrage die het heeft geleverd aan de criminaliteitsbestrijding, maar aan het feit dat het de belichaming is van de vergeldingsbehoeften en normatieve aanspraken van de burger en van de bescherming van de democratische beginselen van de rechtsstaat. D e functies van het strafrecht worden door de meeste criminologen of verontachtzaamd of impliciet overgenomen. Een verandering in de visie d a r op valt overigens niet waar te nemen. Maar: in de manier waarop de overheid het strafrecht hanteert is in de twintigste eeuw wel degelijk iets veranderd.

### **Strafrecht en verzorgingsstaat**

In het navolgende wil ik de ontwikkeling van het strafrecht plaatsen in de context van veranderingen in de staatsidee. Het klassieke strafrecht is in de geest van de Franse revolutie vooral ontwikkeld als een middel om de burger te beschermen tegen arbitrair overheidsingrijpen, maar de twintigste eeuw laat toch vooral een strafrecht zien dat zich in toenemende mate ontwikkelt als sturingsmechanisme van de overheid. We hebben de tijd waarin de staatsmacht nog nauwelijks democratisch gereglementeerd werd inmiddels achter ons gelaten. Nederland was rond 1900 al een parlementaire democratie, waaraan bijna twintig jaar later ook vrouwen mochten meedoen. Er zaten ook toen al christen-democraten, liberalen en socialisten in de kamer en met de wetten tegen de kinderarbeid van 1901 werd de verzorgingsstaat, h et overheidsproject bij uitstek van de twintigste eeuw, in de steigers gezet. Door de beide wereldoorlogen heeft dit project vertraging opgelopen, maar vanaf de wederopbouw is het snel gegaan. Drees zorgde voor de AOW, Den Uyl voor de spreiding van kennis, macht en inkomen. Kees Schuyt (1995, p. 37) heeft het de grote verdienste van de verzorgingsstaat genoemd dat 'de spanning tussen individu en samenleving, tussen burger en staat en tussen groepen onderling, blijft gehandhaafd en niet omslaat in een grof individualisme

of en ruig collectivisme.' Door het zorgen voor het algemeen welzijn als overheidstaak te zien is het leven van de onderklassen volgens Zygmunt Bauman (1998, p. 46) van een simpel overleven tot een overleven met waardigheid geworden. In die zin belichaamde de verzorgingsstaat de idee dat respect en zorg voor de medemens de belangrijkste sociale deugd was. Dit idee werd gedragen door twee vooronderstellingen: ten eerste dat 'het sociale' en het algemeen belang een noodzakelijk bindmiddel zijn van de maatschappij, en ten tweede dat een actief sturende, interventieistische overheid voor een maakbare samenleving zorgt.

Bij een dergelijke overheid behoort een bepaald soort strafrecht; een strafrecht dat zijn partijtje mee blaast in de 'social engineering'. Hiermee werd dus ook een zwaarder accent op de instrumentele kant van het strafrecht gelegd. Het resocialisatie-ideaal is een belangrijk symbool van dit tijdperk waarin sociale controle vooral een 'binnensluitend' karakter droeg. Maar, omdat het in deze tijd uiteindelijk om de democratisering van de overheid en de emancipatie van de burger ging, werd ook het accent op rechtsbescherming geïntensiveerd. Ideaaltypische voorbeelden van dit idee over strafrecht zijn de dissertatie *Kwaad dat mag?* (1975) van Jacqueline de Savornin Lohman en de alternatieve justitiebegroting voor 1976 van de Coornhert Liga, getiteld *Welzijn en justitie*. In dit strafrechtelijk systeem herkennen we dezelfde spanning tussen individualisme en collectivisme die Schuyt in de verzorgingsstaat als zodanig signaleert. Juist doordat zowel de rechtsbeschermende als de instrumentele kant van het strafrecht moesten worden versterkt kon die spanning nog al eens hoog oplopen (Uit Beijerse 1998). Maar: hoewel het strafrecht soms zwaar onder vuur lag, bleef het een 'monopolist'; dat wil zeggen dat in ieder geval de regie van de sociale controle door de op de individuele dader gerichte strafrechtelijke logica werd gedictieerd en dat de rechtsstatelijke beginselen de grenzen van legitieme interventie aangaven. De (verwachtingen van de) overheid waren hooggespannen en het idee delen van de collectieve sector te privatiseren klonk nog als een vloek.

### *Crisis van de verzorgingsstaat*

De privatiseringsdiscussie kwam op gang met crisis in de verzorgingsstaat. Kees Schuyt (1995, pp. 40-48) zoekt de oorzaak van deze crisis vooral in het feit dat de verzorgingsstaat in de jaren zeventig te lankmoedig zou zijn geworden. Met de na de oliecrises van 1973 en 1981 sterk toegenomen werkloosheid werd de druk om op de collectieve sector te bezuinigen bovendien groter. Bovendien was de sociale wetgeving, mede door de invloed van vele pressiegroepen, een lappendeken geworden. Er zat zo weinig samenhang in dat nog maar weinigen door de bomen het bos zagen en misbruik zeer gemakkelijk was geworden. Voorts had ieder uitvoeringsorgaan een eigen deelbelang dat zwaarder begon te wegen dan het collectieve belang. Zo hadden zowel werkgevers als werknemers(-organisaties) er financieel belang bij overtollig personeel in

de WAO te (laten) 'dumpen', waardoor op deze voorziening een oneigenlijk groot beroep werd gedaan. Het idealisme was er af en de instituties waren onverschillig geworden. Tenslotte noemt Schuyt de opmars van de individualistische, calculerende burger, van de 'welzijnshoppers' met bijbanen tot de 'grote graaiers' op de steeds lucratiever wordende markt van het advieswerk en de beursvloer, als reden voor het verlies van het collectieve bewustzijn dat nodig is om de verzorgingsstaat in stand te houden.

De veranderingen van de jaren zestig zijn veel geleidelijker tot stand gekomen dan vaak wordt aangenomen. Het was in feite een door de oorlog en de wederopbouw uitgestelde 'revolutie', die werd voortgestuwd door een breed scala aan nieuwe sociale bewegingen. Dat was in de jaren tachtig niet het geval. Schuyt (1995, p. 62) stelt de vraag of het niet zo is dat wanneer mensen alles in de schoot geworpen krijgen, zij alles als een recht gaan beschouwen en het idee dat zij ergens zelf voor verantwoordelijk zijn afleren. Zo hebben de lankmoedige overheid en de calculerende burger het failliet van de verzorgingsstaat ingeluid.

Bauman (1998, p. 55) zoekt de verklaring voor de omwenteling van de jaren tachtig vooral in het ontstaan van een 'contented majority', een tevreden meerderheid, die juist door het succes van de verzorgingsstaat was ontstaan. De nivellering heeft twee kanten opgewerkt. Aan de ene kant hebben de traditionele arbeidersklassen het materieel zo goed gekregen dat hun belang niet langer ligt in het in stand houden van een hoogwaardig voorzieningenniveau maar in lastenverlichting. Aan de andere kant wordt op de populaire cultuur niet langer neergekeken; het 'simpele vermaak' is, al dan niet in de vorm van 'camp', ook de standaard voor de culturele elites geworden. Het civilisatieproces zoals Elias dat heeft beschreven, ging de andere kant op: de lagere sociale klassen richten zich niet meer op de normen van hogere sociale klassen om voor vol te worden aangezien, maar de hogere sociale klassen richten zich nu op de lagere om te laten zien hoe gewoon ze zijn.

Ieder tijdperk staat in een dialectische verhouding met het voorgaande tijdperk. Rond 1980 waren de 'babyboomers' die, zo wil de mare, via de barricaden de 'revolutie van 68' hadden bevochten aan de macht gekomen. Eenmaal daar aanbeland meenden velen van hen dat ze zich met hun eisen van democratisering en inkomensspreiding toch hadden vergist. Ze wilden de klok weer terugzetten, althans voor de volgende generatie. Met instemming citeer ik de niet-nixer Lennard Booi die spreekt over het verraad van de babyboomers: 'De babyboom is de minst solidaire generatie. Hun vaste politieke standpunt is: we ontzien de bestaande gevallen. In elke wetgeving. Dat betekent dat ze prima voor zichzelf hebben gezorgd, en dat diegenen die daarna komen de lul zijn. In de ziektekostenverzekering, de oudedagsvoorziening, de WAO. De oude gevallen blijven bestaan met een riante regeling, de nieuwe gevallen kunnen het vergeten' (Bouhuys, Fortuyn e.a., 1999, p. 11).



Voor de (moraal van de) verzorgingsstaat heeft dit belangrijke gevolgen gehad. Ten eerste is de vanzelfsprekende sociale basis van de verzorgingsstaat verdwenen. Ten tweede is er een nieuwe anomische situatie ontstaan: de waarden van de verzuilde samenleving hadden al afgedaan, de sociale idealen van de jaren zestig ook, en wat ervan over bleef was een verkeerd begrepen idee van 'zelfontplooiing' in de meest platte, hedonistische zin van het woord. Hierdoor is, en daar wijst Bauman (1998) met name op, een nieuwe, onzichtbare en onbereikbare onderklasse ontstaan: 'nieuwe gevallen' die in de armoedeval zijn beland en geen gehoor meer vinden.

Hoe ziet het strafrecht er in deze periode uit? Het beeld dat opdoemt is dat van een strafrecht dat in de war is, onzeker over zijn identiteit. Volgens Jock Young (1999) markeert het jaar 1973 een breekpunt in de moderne tijd. Van primair op de 'binnensluiting' van de deviant in de conventionele maatschappelijke orde gerichte wijze van sociale controle, begon 'buitensluiting', de verwijdering van de deviant uit de maatschappij, langzaam maar zeker het belangrijkste parool te worden. Zorg is uit, straf is in; zoveel is duidelijk. Als de burger inderdaad zo calculerend is geworden en de overheid zo lankmoedig dan is er nog maar één remedie: meer controle, meer fraudebestrijding (met name van uitkeringsfraude), meer 'normen en waarden', meer straf, enzovoort.

Maar deze 'oplossingen' impliceren ook een probleem. Welke normen en waarden moeten wie geleerd worden? Die van de verzuiling? Die van de tolerante en solidaire multiculturele samenleving? Die van het betere ellebogenwerk van het snelle geld verdienen? En hoe moeten die dan worden overgebracht? Hoe verstevig je de sociale controle in buurten die nauwelijks meer enige samenhang vertonen? Het retorische karakter van veel beleidsstukken en de hap-snap-wetgeving uit de jaren tachtig verzaamt dat men niet goed weet waar het heen moet. Het strafrecht lijkt verstrikt te zijn geraakt in zijn bestuurlijke pragmatisme, terwijl het, getuige het beleidsplan *Recht in beweging* uit 1990 juist zo graag het morele kompas wil zijn.

Zowel de moralistische als de pragmatische tendens zijn volgens David Garland (1996) exponent van een zwakke overheid. Volgens hem maskeert de overheid met haar moralistische vertoog dat zij feitelijk geen greep heeft op de maatschappelijke ontwikkelingen, terwijl zij zich met haar pragmatische beleid juist aan deze preciaire situatie lijkt aan te passen. De overheid laat bij de uitvoering hiervan steeds meer over aan bestuursorganen, scholen, welzijnsinstellingen, vrijwilligersprojecten, individuele burgers of de private sector, terwijl zij zelf, op de achtergrond, de voorwaarden bepaalt. Garland noemt dit een 'responsabiliseringsstrategie'.

## Strafrecht en 'bestuur op afstand'

Garlands responsabiliseringstheorie sluit aan bij nieuwe ideeën over bestuur, die in de sociologie onder de noemer 'governmentality' worden gevat. De oorsprong van deze term ligt bij Michel Foucault (1991) die hem in een lange tijd ongepubliceerd gebleven lezing voor het eerst gebruikte. Foucault borduurt hiermee voort op zijn eerdere ideeën over de microfysica van de macht, waarin de piramidestructuur van de macht van de soeverein plaats heeft gemaakt voor veelzijdig samenhangende machtsrelaties zonder een echt 'hoofd'. Met het begrip 'governmentality' wordt de nieuwe, hieruit voortvloeiende bestuursstijl aangeduid.

De zogenaamde 'gouvernementalisering van de staat' vindt in vier fasen plaats. Eerst worden de begrippen bestuur en soevereiniteit van elkaar losgekoppeld. Vervolgens wordt praktisch handelen als de nieuwe bestuurlijke ratio gepresenteerd. Geleidelijk neemt deze bestuurlijke ratio de plaats in van de idee van de soevereine overheid. Uiteindelijk ontstaat er zo een niet-politieke sfeer rond bestuurshandelingen die weliswaar buiten de overheidssfeer plaatsvinden maar die wel van fundamenteel belang zijn om de doeleinden van de overheid te bereiken (Dean, 1999, p. 103). In het 'reflexieve bestuursmodel' dat uit dit gouvernementaliseringproces tevoorschijn komt, maken alomvattende, op het macro-niveau georiënteerde programma's plaats voor een op concrete zaken toegesneden 'case-management'. Maatschappelijke veranderingen worden niet langer gepland in een bepaald politiek ontwerp, maar worden simpelweg 'veroorzaakt' door de verandering van de politieke mechanismen zelf.

Als belangrijkste verandering moeten we hierbij denken aan de verschuiving van de politieke macht van de formele politieke partijen naar wat Ulrich Beck (1992) het 'subpolitieke veld' heeft genoemd. Hiermee wordt bedoeld op het grote belang dat 'de politiek' hecht aan, ten eerste, het oordeel van externe 'deskundigen' (de macht van de 'consultant'), ten tweede, quasi-private 'bedrijven' die beter zorg zouden kunnen dragen voor een efficiënte uitvoering van politieke beslissingen dan de overheid zelf (de macht van de markt en van 'agencies') en ten derde aan lobby- en pressiegroepen (de macht van de belangengroepen). Juist omdat de overheid zich laat leiden door al deze sub-politieke krachten, en omdat deskundigen, ondernemers en belangengroepen elkaar dikwijls tegenspreken, is het bijzonder moeilijk geworden om een consistent beleid te voeren.

Dit gebrek aan samenhang wordt beschouwd als een onontkoombaar gevolg van wat het 'hedendaags pluralisme' wordt genoemd (Dean, 1999, p. 192). Ook onze minister van binnenlandse zaken, Bram Peper, lijkt deze mening te zijn toegedaan. In onze 'netwerksamenleving' zullen de traditionele politieke partijen onder permanente druk blijven staan. Volgens Peper (1999) komen hierdoor overigens de moderne eisen van con-

troleerbaarheid en voorspelbaarheid in gevaar en ontstaat er een pre-moderne onoverzichtelijkheid.

Risicocalculering en -beheersing is een belangrijk politiek middel van de nieuwe bestuursstijl. Het idee van 'risico' wordt hierin los gekoppeld van de sociale (verzekerings-)context; het is een geprivatiseerd en geïndividualiseerd begrip geworden. Risico is nu, om met een term van Foucault te spreken, een 'praktijk van het zelf', waarbij vooral – of uitsluitend – op de eigen verantwoordelijkheid van de burger wordt gehamerd. Onze opvattingen over moraal worden hiermee eveneens geïndividualiseerd. Zo wordt het je aan risicovol gedrag blootstellen – zoals roken, te weinig aan lichaamsbeweging doen, geen particuliere verzekering afsluiten, je huis onvoldoende beveiligen, enzovoort – je moreel aangerekend. Overkomt je iets, dan is dat je eigen schuld.

Deze moralisering van individueel risicovol gedrag gaat hand in hand met een 'adiaforisering' – een moreel neutraal of onverschillig maken – van de wijze waarop mensen met elkaar omgaan en van het overheids-handelen (Bauman, 1995, p. 133). Dergelijk handelen wordt op grond van een bepaalde functionele rationaliteit beoordeeld, niet op grond van fatsoens- of rechtvaardigheidsnormen.

Is dit proces nu een voorbeeld van de veel besproken 'dood van het sociale' en van het 'algemeen belang', waardoor het najagen van het eigen belang het enige is wat resteert? 'Ja' zeggen de vertolkers van de 'ont-traditionaliseringstheze': omdat de wereld zo onoverzichtelijk en onvoorspelbaar is geworden trekken veel mensen zich maar liever terug in hun eigen kleine vertrouwde wereldje en doen sociale normen er veel minder toe (Donzelot, 1984; Heelas e.a., 1996, pp. 21-86; Young, 1999, pp. 1-29). 'Nee' zeggen de risico- en 'governmentality'-theoretici, 'het sociale' is niet dood, het heeft een andere vorm gekregen; namelijk die van wat de 'nieuwe geboorte van de gemeenschap' als pluriform palet van deskundigen, ondernemers en belangengroepen wordt genoemd (Dean, 1999, p. 207).

### *Risicojustitie*

Hoewel de literatuur over 'governmentality' geen algemeen toepasbare these over de ontwikkeling van het strafrecht bevat (Garland, 1997, p. 184), vertoont het ontstaan van 'risicojustitie' – een logica gericht op het vooraf inschatten en beheersen van maatschappelijke risico's in plaats van op het achteraf bestraffen van wetsovertreders – toch een aantal aardige parallellen (Van Swaaningen, 1996). Ook bij risicojustitie heeft het primaat van de politiek plaats gemaakt voor het sub-politieke veld. De verwetenschappelijking van het beleid en de macht van de deskundige vormen feitelijk de ideologische basis van het justitiële risicodenken. De macht van de ondernemer openbaart zich vooral in alle cliché's over het strafrecht als een (productie-)bedrijf met alle daarbij behorende input en output cijfers en 'planning & control'-cycli, maar ook in de feitelijke pri-

vatisering van veel uitvoeringshandelingen en de snelle groei van de beveiligingsindustrie, de bedrijfsrecherche, enzovoort.

En tenslotte is er de gemeenschap, die in het nieuwe risicodenken zowel het centrale object van bescherming is geworden als de bron van waaruit de sociale controle moet worden heractiveerd. De 'adiaforisering', ofwel het moreel neutraal maken, van het strafrecht openbaart zich vooral in het accent dat gelegd wordt op het beheersbaar maken van criminogene situaties in plaats van het aloude accent op de bestrijding van het kwaad (Boutellier en van Stokkom 1995). In de 'responsibilisering' van de 'nieuwe gemeenschap' om een bijdrage te leveren aan de sociale controle kunnen we tenslotte zowel 'individualisering van de moraal' als het 'bestuur op afstand' herkennen. Het strafrecht heeft nu ook in het politieke debat zijn monopolie in de rechtshandhaving verloren. Het is als het ware het 'repressieve randje' van een breed palet aan bestuurlijke, private en sociale handavingsmechanismen geworden.

Het eveneens toegenomen accent op het punitieve, primair aan vergeldingsbehoefte appellerende, karakter van het strafrecht past op het eerste gezicht wat minder fraai in de gouvernementaliseringstheorie omdat het tegen de bestuurlijk-instrumentele ratio ervan ingaat (Garland, 1997, p. 203). Eerder had Garland (1996) deze parallelle ontwikkeling al beschreven als een 'hysterische ontkenning' van het onplezierige feit dat de overheid feitelijk haar morele gezag kwijt is. Een andere manier om de toegenomen punitiviteit binnen de gouvernementaliseringstheorie te houden is door erop te wijzen dat de overheid vooral reageert op 'geluiden uit de samenleving' en daarmee juist bewijst dat het primaat inderdaad ligt bij het pluriforme, subpolitieke veld.

De reflexieve bestuursstijl en de risicoratio waarop de gouvernementalisering is gebouwd zijn 'polyvalent'. Dat wil zeggen dat zij op zichzelf niet 'goed' of 'slecht' zijn; ze kunnen vele doelen dienen en krijgen pas inhoud in de politieke benoeming van die doelen. De ontwikkeling van een 'bestuur op afstand' kan zowel worden gezien als een reactie op de door een overdaad aan regels topzwaar en inefficiënt geworden verzorgingsstaat, als het failliet van de maakbare samenleving en het doodsbbericht van het algemeen belang. Ook in de 'nieuwe geboorte van de gemeenschap' kunnen we twee kanten ontdekken. In justitiële ontwikkelingen als slachtofferhulp, buurtbemiddeling, dading, sociale preventie, justitie in de buurt, wijkpolitie, de taakstraf of het penitentiair programma komt de nieuwe oriëntatie op de gemeenschap net zo zeer tot uitdrukking als in de machteloosheid van 'de oude politiek' om weerstand te bieden aan de onderbuikgevoelens van 'de' bevolking waarmee met name asielzoekers of zedendelinquenten zo langzamerhand vogelvrij zijn verklaard.

## *Gevaren*

In de literatuur over risico-justitie en gouvernementalisering ligt het accent op de gevaren van dergelijke ontwikkelingen. Hierbij wordt vaak gewezen op de dreigende grenzenloosheid van strafrechtelijke interventie wanneer niet langer de feitelijke overtreding van eenduidig omschreven wettelijke bepalingen door persoon tegen wie een concrete verdinking bestaat als legitimatie dient, maar nauwelijks geconcretiseerde, veelal op groepen gerichte, noties van risico en overlast, en op het gebrek aan democratische controle wanneer niet de overheid maar een ondoorzichtig netwerk van 'subpolitieke' krachten het beleid mede bepaalt en uitvoert. Bij nadere beschouwing hebben deze gevaren echter minder van doen met gouvernementalisering of risicodenken als zodanig, maar meer met het sociaalethische vacuüm dat met de neoliberale overgang van de verzorgingsstaat naar een verzekeringsstaat is ontstaan. Normatieve vraagstukken worden in economische termen herdefinieerd. Het begrip vrijheid is verengd tot het najagen van je eigen belang en genot. De verzekering tegen ziektes en ongevallen is niet langer bij uitstek een collectieve voorziening maar wordt steeds meer gezien als iemands individuele verantwoordelijkheid (Dean, 1999, p. 205; Van Swaaningen, 1997, pp. 184-190; Bauman, 1998, pp. 72-77).

Hoewel het economisch denken, in de klassieke Aristotelische betekenis van verstandig bestuur of organisatie van het huishouden, zeker heeft bijgedragen tot de gouvernementalisering van de staat, wijst Mitchell Dean (1999, p. 206) erop dat het economische primaat in de hierboven geschetste neoliberale zin niet inherent is aan dat proces. De centrale kracht bij gouvernementalisering is het bestuur, bij het neoliberalisme is dat de markt. De gevaren van sociale uitsluiting en stuurloos bestuur schuilen met andere woorden meer in het primaat dat wordt toegekend aan de marktwerking dan aan de gouvernementalisering op zich.

De uitdaging voor (kritische) criminologen is om ideeën over de nieuwe geboorte van de pluriforme gemeenschap en reflexief bestuur te hanteren als 'sensitising concepts' voor een andere 'binnensluitende' manier van denken over sociale controle, zonder ze te ondergeschikt te maken aan de neoliberale logica waarin alles op haar gebruikswaarde wordt beoordeeld. Om tot een herwaardering van een sociale rechtvaardigheid te komen dienen volgens Riccardo Petrella (1997) primair de 'zes geboden' van het neoliberalisme (mondialisering van kapitaal, technologische innovatie, liberalisering van markten, deregulering, privatisering en concurrentie) op hun retorische karakter, hun achterliggende deelbelang en hun gevolgen voor het algemeen welzijn en voor de maatschappelijke veiligheid te worden onderzocht (zie ook Taylor, 1999).

Enkele criminologen hebben de positieve kanten van gouvernementalisering en risicodenken in een alternatief justitieel scenario vormgegeven. Zo heeft Lode Van Outrive (1998) in opdracht van de Koning Boudewijnstichting een toekomstscenario voor 'de misdaad' en de

misdadbestrijding ontworpen. Hierin maakt Van Oustrive een onderscheid tussen het 'liberale regime' waarbinnen het strafrecht momenteel functioneert, en het 'associatieve regime' waarin de instrumentele functie van het strafrecht wordt overgenomen door een brede verscheidenheid aan netwerken waarmee 'problematische gebeurtenissen' in hun eigen context (de buurt, het bedrijf, de vervoerssector, het economisch verkeer, enzovoort) worden opgelost. Hoewel hij een 'verantwoordelijke staat' hierin de rol van de beheersers van de (op marktbelangen gerichte) privatisering toebedeelt, plaatst Van Oustrive feitelijk toch belangrijke abolitionistische noties over zelfregulering binnen de gouvernementaliseringdiscussie. Hieronder wil ik de criminologische vertaling van het debat over gouvernementalisering concretiseren op het terrein van de criminaliteitspreventie.

### **Criminaliteitspreventie en risicobeheersing**

Adam Crawford (1997, 1998) heeft een vrij consistente uitwerking van de gouvernementaliseringsthese gegeven op het terrein van de maatschappelijke veiligheid en de criminaliteitspreventie. In zijn boek *The local governance of crime* wijst hij erop dat de ontwikkeling van een preventiebeleid een aantal belangrijke veranderingen in het beeld van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding impliceert. Van het achteraf straffen van individuen wordt minder verwacht, van het vooraf 'regelen' van 'criminogene situaties' meer. Aan algemene 'ontwerpen' op centraal niveau wordt minder geloof gehecht, aan een praktische aanpak door lokale overheden meer. En van een verbod op 'eigenrichting' en een geweldsmonopolie van de overheid blijft weinig over nu er zo'n nadrukkelijk beroep wordt gedaan op (het zelf regulerende vermogen van) de gemeenschap en op zogenaamde 'partnerships' tussen de overheid en het bedrijfsleven.

Crawford verklaart die ontwikkelingen met behulp van sociale theorieën over de verwetenschappelijking van het beleid, en over 'victimalisering', 'responsabilisering', 'managerialism', 'governmentality' en risicomanagement. Het preventiebeleid kon zich in Groot-Brittannië zo snel ontwikkelen omdat het vanaf het lokale niveau werd gevoerd. Dat het haaks staat op de luidkeels verkondigde 'law and order'-retoriek van de conservatieve regering doet daar niets aan af. Crawford illustreert hiermee dat de tegenspraak tussen de 'oude politiek' en het 'subpolitieke veld' soms tot vruchtbare resultaten leidt.

Crawford is dus niet per se negatief over het feit dat het preventiebeleid met gouvernementalisering en responsabilisering gepaard is gegaan. Wel ziet hij een aantal gevaren en geeft hij een aantal randvoorwaarden aan voor een succesvol veiligheidsbeleid. Zo wijst hij bij voorbeeld op het feit dat te grote (economische) machtsverschillen tussen verschillende actoren in de nieuwe gemeenschap eerder bijdragen aan sociale uitsluiting dan aan de beoogde maatschappelijke integratie.

De beveiligingsindustrie pusht vooral op situationele (en niet op sociale) preventie gerichte producten en sterkere segmenten van de samenleving kunnen zichzelf beter beveiligen dan zwakke. Ook is Crawford van mening dat het debat over 'verantwoordelijkheid' niet alleen over individuen dient te gaan, maar ook over de overheid en het bedrijfsleven.

Met het preventiebeleid is een belangrijke stap gezet in de richting van wat Shearing en Stenning (1985) een 'Disney-orde van sociale controle' noemen. De oude Foucaultiaanse metafoor van het panopticon heeft volgens hen afgedaan omdat zij ten onrechte suggereert dat alles vanuit één centraal punt geregeld en gecontroleerd wordt. In de Disney-orde wordt de sociale controle uitgeoefend door de zachte dwang van een veelheid aan functionarissen die in dienst zijn bij allerlei verschillende, relatief zelfstandig opererende instanties. De nieuwe orde is vooral gebaseerd op het vooraf inperken van de keuzemogelijkheden van burgers om regelovertredend gedrag moeilijker te maken, èn: op het egaliseren van (normatieve) conflicten, het 'gladstrijken' van meningsverschillen.

Met dat laatste wordt het democratische gehalte van het preventiebeleid volgens Crawford echter niet gediend. Wanneer we uitgaan van gemeenschappen, dan moeten we de pluriformiteit hiervan ook in de oplossingsfeer accepteren: 'een stille consensus is geen uitdrukking van een gezonde gemeenschap' (Crawford, 1997, p. 311). Voor het bereiken van een democratisch pluralisme is de (procedurele) kwaliteit van de besluitvorming van belang en kan het politieke populisme wel worden gemist. Een democratisch tekort kan in het gouvernementaliseringproces gemakkelijk ontstaan omdat de discretionaire bevoegdheden van 'street level bureaucrats' de oorspronkelijke bedoelingen van het beleid kunnen ondermijnen en omdat de sturings- en controle-mogelijkheden van de overheid in een sterk geprivatiseerde structuur beperkt zijn. De populaire metafoor van de gegouvernementaliseerde staat als een roei-boot waarin de 'nieuwe gemeenschappen' roeien en de overheid aan het roer zit gaat volgens Crawford (1998, pp. 254-255) niet op. In deze roei-boot ziet de stuurman (de overheid) de roeiers (de 'partners') namelijk lang niet altijd. Bepaalt de overheid de richting wel en valt het iemand eigenlijk op als de 'nieuwe gemeenschappen' gaandeweg van richting veranderen? Is er in de 'partnership' benadering niet veeleer sprake van een veelheid aan gefragmenteerde roeibootjes waarbij het heel moeilijk is enige sturing aan te brengen?

Op het Europese continent lijkt de overheid weliswaar een iets steviger vinger in de pap te hebben met betrekking tot het ontwerp en de uitvoering van de preventieprogramma's, maar dat werpt geen wezenlijk ander licht op Crawfords kritiek. Het is ook aardig erop te wijzen dat David Garland (1996) het juist als één van de problemen van de responsabiliseringsstrategie beschouwt dat het 'subpolitieke veld' weliswaar geacht wordt het uitvoerende werk te doen, maar dat zij dat moet doen binnen van bovenaf door de overheid opgestelde criteria die een adequaat handelen vaak in de weg staan. Dit is een des te opmerkelijker visie als we

zien dat continentaal Europese critici juist vinden dat al die nieuwe controle-instanties zich veel te weinig aantrekken van de beginselen van de democratische rechtsstaat.

Een groot, door het Italiaanse 'NWO' (Centro Nazionale della Ricerca) geëntameerd, internationaal vergelijkend onderzoeksprogramma naar de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in verschillende Europese landen draagt de in dit verband veelzeggende titel 'La frontiera mobile della penalità', wat vertaald kan worden als 'De flexibele grens van het strafbegrip' (Baratta & Pavarini, 1998). Het veiligheidsbeleid wordt hierin beschreven als een nieuw handhavingsmechanisme, waarmee het gesloten strafrechtelijke systeem van legaliteit is opengebroken om plaats te maken voor 'actuariële' praktijken van risico-analyse en -beheersing. Ook in deze benadering wordt het preventiebeleid echter niet afgewezen: er moet echter wèl conform de rechtsstatelijke beginselen worden geope-reerd. De vraag is echter of we het veeleer moeten zoeken in een herij-king van dergelijke beginselen, omdat criminaliteitspreventie per definitie buiten de reactieve, op de individuele verdachte gerichte strafrechtelijke logica valt. Vrijwel alle criminologen hebben er in het ver-leden op gewezen dat preventie beter is dan repressie en dat het beleid meer moet worden afgestemd op het wegnemen van de oorzaken van criminaliteit. Als je die mening bent toegedaan, dan kun je het preventie-beleid moeilijk afwijzen als een vorm van 'netwidening'. Om het demo-cratistische gehalte te waarborgen dient er vooral op te worden gelet dat preventieprojecten de strafrechtspleging socialer maken en niet dat deze het welzijnswerk opscheppen met crimineel-politieke taakstellingen (Van Swaaningen, 1998).

## Conclusie

Hoe graag juristen dat ook willen geloven, op het terrein van de criminaliteitsbestrijding heeft het strafrecht helemaal nooit een mono-poliepositie gehad. We hoeven hierbij alleen maar te denken aan het hoge 'dark number' van criminaliseerbare gebeurtenissen dat nooit ter kennis van de politie komt en dat toch op één of andere manier 'gere-geld' wordt (Blad, 1999). Op grond van criminologisch onderzoek kun-nen we vaststellen dat conflicthantering door de burgers zelf, de mecha-nismen van sociale controle die als het ware zitten ingebakken in onze cultuur en onze sociale voorzieningen, en sociaaleconomische ontwik-kelingen en maatregelen altijd een veel grotere invloed op de aard en omvang van de criminaliteit hebben gehad dan welke strafrechtelijke interventie dan ook. Het strafrechtelijk monopolie betrof vooral de ver-volging en bestraffing van eenmaal ter kennis van het systeem gekomen delicten. Ook wanneer we vaststellen dat hierbij in de twintigste eeuw steeds meer een beroep werd gedaan op sociaalwetenschappelijke in-zichten en hulpverleningsactiviteiten is dat monopolie wel in stand ge-bleven.



In het strafrechtelijk monopolie op rechtshandhaving is verandering gekomen toen er een nieuwe bestuursstijl 'ontstond', waardoor de overheid zelf van karakter veranderde. Omdat het strafrecht al grotendeels een bestuurlijk instrument van die overheid was geworden, veranderde dit systeem volgens dezelfde lijnen. Er werd steeds meer een beroep gedaan op deskundigen, het bedrijfsleven en op burgers om hun steentje bij te dragen aan de sociale controle. Het idee is weliswaar dat de overheid hierover de regie blijft voeren, maar het is de vraag of dat ook zo is en of dat, gezien de onoverzichtelijkheid van het 'nieuwe pluralisme', zelfs wel mogelijk is. In het publiek debat over (risico)justitie, en met name over criminaliteitspreventie, zien we dat het strafrecht nu ook door beleidsmakers steeds meer wordt gezien als één van de vele mechanismen van sociale controle.

Justitiële interventie strekt zich bovendien uit tot ver voorbij de grenzen van de klassiek strafrechtelijke eis van legaliteit en van een geïndividualiseerde en geconcretiseerde verdenking. De wet heeft plaats gemaakt voor het bestuur en de verdachte voor de 'risicocategorie'. De grenzen die aan een legitieme justitiële interventie worden gesteld zijn, met de toenemende proactivering, verbestuurlijking, privatisering en met het hanteren van criteria als 'overlastbestrijding', vervaagd. De juridische ideologie en de justitiële praktijk zijn uit elkaar gegroeid en de beschermende functie tegen arbitrair overheidsoptreden – waarvoor het strafrecht ooit is ingesteld – staat onder spanning.

Het blijft echter nog de vraag of een dergelijk 'democratisch tekort' nu te wijten is aan het verlies van het strafrechtelijk monopolie. Op zich biedt het nieuwe pluralisme, ook vanuit democratisch oogpunt, grote voordelen boven een onnipotent, centraal aangestuurd 'ideologisch staatsapparaat' van sociale controle. Louk Hulsman (1986, p. 59) heeft het strafrecht altijd een dochter van de katholieke scholastiek genoemd, waarin de waarheid en de zegen altijd van boven kwam en er in een strikt hiërarchische en ritualistische structuur continu 'laatste oordelen' worden geveld. Een beetje secularisering en 'basisdemocratie' kan hier voorwaar geen kwaad.

Wat wel kwaad kan is het feit dat de radicale veranderingen in ons denken over staat en democratie, en over de rechtsstaat en de rechtsbescherming, zich zo geruisloos voltrekken. De recente opwinding over suggesties van hoge ambtenaren (Van Wijnbergen) om bepaalde taken van het Openbaar Ministerie uit te besteden aan de advocatuur of van bepaalde politici (De Graaf) om preventieprogramma's te laten sponsoren door het bedrijfsleven is eigenlijk vreemd, omdat het feitelijk logische stappen zijn op de weg van privatisering en responsabilisering die we al zo'n twintig jaar geleden zijn opgeslagen. Komt die weg ons momenteel onaantrekkelijk voor, dan zullen we ons op meer fundamentele wijze moeten bezinnen op de vraag waar we dan heen willen.

Adam Crawford (1998, pp. 260-269) schetst in dit verband vier verschillende toekomstvisies met betrekking tot de gouvernementalisering van

de criminaliteitsbeheersing. Ten eerste is er de mogelijkheid dat deze gouvernementalisering wordt afgewezen. Dat zal volgens Crawford waarschijnlijk leiden tot het uitdoven van het preventieparadigma en tot een nog sterkere groei van de 'bestraffingsindustrie'. Een tweede mogelijkheid is dat de ongecontroleerde groei van de geprivatiseerde, situationeel georiënteerde preventie zal leiden tot een geografische tweedeling van de samenleving, met zwaar bewaakte rijke gemeenschappen aan de ene kant en getto's aan de andere kant (vergelijk Van Swaaningen, 1995, p. 72). Vervolgens kan een toenemend accent op risicocalculering en -beheersing tot nieuwe risico's leiden, waaronder een verdere uitsluiting van maatschappelijk 'overbodigen' en een verdere 'adiaforisering'. Daardoor zal (overheids)handelen nog uitsluitend op zijn effect worden beoordeeld en niet op zijn rechtvaardigheid. Tenslotte is er het scenario waarin veiligheid als een publiek goed wordt beschouwd (vergelijk De Haan & Van Swaaningen, 1995). Daarvoor zal het noodzakelijk zijn dat de overheid zijn sturende rol waarmaakt en dat er normatieve beginselen over een rechtvaardige verdeling van 'veiligheidszorg' worden geformuleerd, waarmee het oude idee van de democratische rechtsstaat wordt aangepast aan de realiteit van de nieuwe bestuursstructuur.

Het probleem is niet zo zeer dat met het idee van een bestuur op afstand het strafrecht zijn monopolie op rechtshandhaving verliest. Gouvernementalisering kan namelijk best tot wenselijke resultaten leiden. Wel zal tot een echte herbezinning op de rol van de overheid moeten worden overgaan. Er kan niet, zoals nu, net worden gedaan alsof de overheidstaken in principe nog hetzelfde zouden zijn als een eeuw geleden, en dat aanwending van nieuwe bestuurlijke middelen geen verschil zou maken.

## Literatuur

### **Baratta, A., M. Pavarini**

*La frontiera mobile della penalità nei sistemi di controllo sociale della seconda metà del ventesimo secolo*  
 Dei delitti e delle pene, nr. 1, 1998, pp. 7-28

### **Bauman, Z.**

*Life in fragments; essays in postmodern morality*  
 Oxford, Blackwell, 1995

### **Bauman, Z.**

*Work, consumerism and the new poor*  
 Buckingham, Open University Press, 1998

### **Beck, U.**

*Risk society; towards a new modernity*  
 Londen, Sage, 1992

**Beijerse, J. uit**

*Op verdenking gevangengezet; het voorarrest tussen beginselen en praktische behoeften*

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1989

**Blad, J.R.**

*Van zelfredzaamheid tot bemiddeling*

In: E. Lissenberg, S. van Ruller e.a.

(red.), *Tegen de regels III; een inleiding in de criminologie*, Nijmegen, Ars Aequi, 1999, pp. 226-242

**Bouhuys, M., P. Fortuyn e.a.**

*Het verraad der babyboomers*

VPRO gids nr. 40, 1999

**Boutellier, H., B. van Stokkom**

*Consumptie van veiligheid; van verzorgingstaat tot veiligheidsstaat*

Justitiële verkenningen, 21e jrg., nr. 5, 1995, pp. 96-111

**Bruinsma, G.J.N., H.G. van de Bunt e.a.**

*Vooruitzichten in de criminologie*

Amsterdam, NVK, 1999

**Coornhert Liga**

*Welzijn en justitie; alternatieve justitiebegroting 1976*

Utrecht, Ars Aequi Libri, 1975

**Crawford, A.**

*The local governance of crime; appeals to community and partnership*

Oxford, Clarendon, 1997

**Crawford, A.**

*Crime prevention & community safety; politics, policies & practices*

Londen, Longman, 1998

**Dean, M.**

*Governmentality; power and rule in modern society*

Londen, Sage, 1999

**Donzelot, J.**

*L'invention du social; essai sur le déclin des passions politiques*

Parijs, Fayard, 1984

**Dijk, J.J.M. van**

*Security first*

Tijdschrift voor criminologie, 36e jrg., nr. 1, 1994, pp. 19-24

**Felson, M.M.**

*Crime and everyday life*

Thousand Oaks CA, Pine Forge, 1998 (2de editie)

**Foucault, M.**

*Governmentality*

In: Burchell, G., C. Gordon & P. Miller (red.), *The Foucault effect; studies in governmentality* Londen, Harvester Wheatsheaf, 1991, pp. 87-104

**Garland, D.**

*The limits of the sovereign State; strategies of crime control in contemporary society*

British journal of criminology, 26e jrg., nr. 4, 1996, pp. 445-471

**Garland, D.**

*'Governmentality' and the problem of crime; Foucault, criminology, sociology* Theoretical criminology, 1e jrg., nr. 2, 1997, pp. 173-214

**Haan, W.J.M. de, R. van Swaaningen**

*Integrale veiligheid en justitiële moralisering - een reactie*

Justitiële verkenningen, 21e jrg., nr. 8, 1995, pp. 89-92

**Heelas, P., S. Lash e.a. (red.)**

*Detraditionalization; critical reflections on authority and identity*

Oxford, Blackwell, 1996

**Hulsman, L.H.C.**

*Afscheid van het strafrecht; een pleidooi voor zelfregulering*

Houten, Het Wereldvenster, 1986

**Junger-Tas, J.**

*Oorzaken en aanpak van commune criminaliteit*

Tijdschrift voor criminologie, 36e jrg., nr.1, 1994, pp. 42-45

**Peper, B.**

*Op zoek naar samenhang*

De Groene Amsterdammer, 1 september 1999, pp. 10-12

**Petrella, R.**

*Het algemeen belang; lof van de solidariteit*

Brussel, VUB Press, 1997

**Ruller, S. van**

*Theoretische integratie bij Lombroso en Ferri*

Tijdschrift voor criminologie, 40e jrg., nr.2, 1998, pp. 129-138

**Soetenhorst-de Savornin****Lohman, J.**

*Kwaad dat mag? Strafrechtspleging tussen traditie en vernieuwing*

Rotterdam, Universitaire Pers, 1975

**Schuyt, C.J.M.**

*Tegendraadse werkingen; sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*

Amsterdam, University Press, 1995

**Shearing, C.D., Ph.C. Stenning**

*From panopticon to Disney World; the development of discipline*

In: A. Doob, E. Greenspan (red.), *Perspectives in criminal law*, Canada Law Book Inc., 1985, pp. 335-344

**Swaaningen, R. van**

*Sociale controle met een structureel tekort; pleidooi voor een sociaal rechtvaardig veiligheidsbeleid*

Justitiële verkenningen, 21e jrg., nr. 3, 1995, pp. 63-87

**Swaaningen, R. van**

*Justitie als verzekeringsmaatschappij; 'actuarial justice' in Nederland*

Justitiële verkenningen, 22e jrg., nr. 5, 1996, pp. 80-97

**Swaaningen, R. van**

*Critical criminology; visions from Europe*

Londen, Sage, 1997

**Swaaningen, R. van**

*Quale politica per una città sicura?*

Dei delitti e delle pene, nr. 2, 1998, pp. 143-173

**Taylor, I.**

*Crime in context; a critical criminology of market societies*

Cambridge, Polity, 1999

**Van Outrive, L.**

*Misdaad in toekomstperspectief*

Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1998

**Young, J.**

*The exclusive society; social exclusion, crime and difference in late modernity*

Londen, Sage, 1999

# Uit de schaduw

## De emancipatie van het slachtoffer binnen de strafrechtspleging

dr. R.S.B. Kool\*

Aan het einde van de twintigste eeuw staat het slachtoffer van delicten binnen de strafrechtspleging volop in de belangstelling. De stelligheid waarmee het slachtoffer honderd jaar geleden uit het strafrechtelijk domein werd verbannen heeft plaats gemaakt voor een principiële erkenning van het slachtoffer als rechtssubject. Deze omslag in het denken over het slachtoffer van delicten maakt deel uit van een omvangrijk emancipatieproces dat sinds de jaren zestig speelt binnen de Nederlandse samenleving. De daaruit voortvloeiende notie van rechtsburgerschap heeft geleid tot veranderde maatschappelijke opvattingen over de functie van de strafrechtspleging, meer in het bijzonder in relatie tot het individu. Sterker dan voorheen fungeert naast het publieke belang tegenwoordig ook het particuliere slachtofferbelang als ijkpunt voor strafrechtelijk ingrijpen. In deze bijdrage wordt een historische schets gegeven van de opkomst van het slachtoffer binnen de strafrechtspleging tegen de achtergrond van de veranderende sociaal-wetenschappelijke en strafrechtstheoretische inzichten die daaraan ten grondslag hebben gelegen.

### De opkomst van een gecentraliseerde strafrechtspleging

Voor een goed begrip van de omslag in het denken over de positie van het slachtoffer in het straf(proces)recht is het noodzakelijk de huidige strafrechtspleging te begrijpen als de uitkomst van omvangrijke maatschappelijke- en staatkundige ontwikkelingen die zich sinds de zestiende eeuw hebben voorgedaan in West-Europa. Het toentertijd ingezette proces van schaalvergroting leidde tot de opkomst van een gecentraliseerd wereldlijk gezag met daaraan verbonden publieke gedragsregels. Onder invloed van de daaraan verbonden processuele risico's voor de klager maakte strafvervolgning op particuliere klacht ('waar geen klager is, is ook geen rechter') plaats voor handhaving van staatswege, in de vorm van een door de overheid geïnitieerd strafproces (Drenth, 1939). Aan het eind van de zeventiende eeuw zijn de voeging en de aanklacht door particulieren hier ten lande dan ook verdwenen en geldt een keur van regelingen betreffende de criminele jurisdictie.

\* De auteur is als universitair docent strafprocesrecht verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen te Utrecht.

Pogingen van een in 1732 ingestelde landelijke commissie om een nationaal stelsel van strafvordering te ontwerpen mislukken, waarna in 1881 als gevolg van de inlijving bij het keizerrijk van Napoleon de Code d' Instruction Criminelle gaat gelden (De Bosch Kemper, 1838, par. 12). Anders dan voorgesteld door de genoemde commissie wordt het recht op strafvordering in de Franse wetgeving niet afhankelijk gesteld van toestemming daartoe van de zijde van de strafrechter, maar toebedeeld aan een van staatswege ingesteld orgaan: het openbaar ministerie. Uitzondering op dit vervolgingsmonopolie vormt de 'citation directe', welke de mogelijkheid biedt op particulier initiatief strafvervolgning te vorderen in correctionele zaken, mits gelijktijdig een civiele vordering aanhangig wordt gemaakt (art. 182 en 183 Cd'IC).

Na het herstel van de nationale soevereiniteit in 1813 blijft de Franse wetgeving nog enige tijd gelden (Van Ruller, 1994). De invoering van een ontwerp-Wetboek van Strafvordering geënt op oud-Nederlands recht mislukt, omdat men de voorkeur geeft aan het regime van de Code d' Instruction Criminelle. Het ontwerp van 1828, dat een mengeling bevat van Franse- en oud-vaderlandse regelgeving wordt binnen de toenmalige, gespannen politieke verhoudingen tussen de noordelijke- en de zuidelijke Nederlanden wel aanvaardbaar geacht en wordt in 1830 aangenomen (Voorduin, 1837; Noordziek, 1888). Dankzij de Belgische opstand van 1830 moet de invoering ervan worden uitgesteld tot 1838.

Hoewel de wetgever in dit eerste nationale Wetboek van Strafvordering grotendeels voortbouwt op de Franse wetgeving wordt uitdrukkelijk afstand genomen van de 'citation directe'. De idee dat in één procedure zou worden geoordeeld over de strafrechtelijke aspecten én de civielrechtelijke kwestie inzake schadevergoeding is niet in overeenstemming te brengen met de nationale rechtsopvattingen, waarbinnen een strikt dogmatisch onderscheid wordt gehanteerd tussen het strafbare feit en de onrechtmatige daad (De Bosch Kemper, 1838, pp. 38 en 47; Boot, 1885, p. 103). Op de achtergrond speelt een diep gewortelde wantrouwen tegen slachtoffers van delicten, die uit het strafproces dienden te worden geweerd vanwege hun vermeende wraakzucht en geldelijke belangen (Voorduin, 1837; Boot, 1885). Vanuit dit perspectief wordt het vervolgingsrecht door de wetgever exclusief toebedeeld aan het openbaar ministerie, een uit de Franse wetgeving overerfd instituut (art. 2 Wetboek van Strafvordering 1830). Als pleister op de wonde wordt de benadeelde partij de mogelijkheid geboden zich met een accessoire civielrechtelijke schadevordering te voegen in het strafproces en wordt een mogelijkheid tot beklag tegen het nalaten van een vervolgingsbeslissing in de wet opgenomen (art. 3 Wetboek van Strafvordering 1830). Het historisch gevormde, geromantiseerde beeld van het hysterische, op wraak beluste slachtoffer heeft inmiddels iedere twijfel over de wenselijkheid

van het invoeren van een vervolgingsmonopolie weggenomen (De Bosch Kemper, 1838, p. 46; Boot: 1885, pp. 112-113).<sup>1</sup>

### De invloed van de Moderne Richting

De opkomst van de Moderne Richting brengt evenwel veranderingen in het denken over de rechtsgevolgen die vanwege de gemeenschap aan het strafbare feit zouden moeten worden verbonden. De ondergeschikte processuele positie die het slachtoffer is toebedeeld door de wetgever van 1830 stuit op verzet en wordt in strijd bevonden met de maatschappelijke realiteit. Zo hekelt Slingenberg in felle bewoordingen het dogmatisch onderscheid tussen strafbaar feit en onrechtmatige daad en wijst op de oorspronkelijke samenhang tussen de rechtsgevolgen die in vroeger tijden werden verbonden aan overtreding van de strafwet. Al in 1886 signaleert hij een verschil in rechtsbescherming ('zorg') van overheidswege tussen verdachte en slachtoffer, dat een eeuw later opnieuw een rol zal gaan spelen. Overigens is het niet zo dat er in deze jaren een meer omvattende aandacht bestaat voor de persoon van het slachtoffer of de emotionele betekenis van de slachtofferervaring. De belangstelling voor het slachtoffer beperkt zich tot de kwestie van schadevergoeding als middel tot herstel en genoegevoening. Schadevergoeding vormt in de visie van de Moderne Richting in de eerste plaats een effectief instrument ter bestrijding van misdaad; niet alleen vanwege de daaraan verbonden speciaal preventieve- en generaal preventieve werking, maar ook vanwege het rechtsherstel voor het slachtoffer dat daarin ligt besloten (Slingenberg, 1896; Lissenberg, 1997). Van Bemmelen merkt in dit verband op 'dat het steeds weer de eischen van een effectievere criminaliteitsbestrijding zijn geweest, die wisselingen (in de positie van de benadeelde partij, RK) hebben teweeggebracht' (Van Bemmelen, 1942, p. 129).

De kwestie van de schadevergoeding en de processueel ondergeschikte positie van de benadeelde partij vormt veelvuldig onderwerp van debat rond de eeuwwisseling. In hun voor de Nederlandse Juristen Vereniging geschreven preadviezen uit 1904 bekritisieren De Roos en Slingenberg de wettelijke regeling (De Roos, 1904; Slingenberg, 1904). Waar De Roos adviseert de voegingregeling af te schaffen en te komen tot een ambtshalve oplegging van schadevergoeding, pleit Slingenberg voor verruiming, onder andere door de invoering van een wettelijke arbeidsplicht ten voordele van de benadeelde. Op deze jaarvergadering wordt ook het eerder door Slingenberg verwoordde voorstel tot schadeloosstelling van overheidswege besproken, maar dit stuit af op interne verdeeldheid.

1 Of, en zo ja, in welke mate het beeld van het wraakzuchtige slachtoffer historisch juist is, is niet te achterhalen. Lissenberg merkt op dat de strafrechtshistorici ten deze verschillen van mening (Lissenberg, 1997). Van Bemmelen meent dat deze vrees een 'reëelen ondergrond' moet hebben gehad (Van Bemmelen, 1942).

Uiteindelijk vinden geen van de voorstellen die in deze jaren worden gedaan een neerslag in de wet, hetgeen opmerkelijk is te noemen gelet op de mogelijkheden die daartoe hebben opengestaan bij de herziening van het Wetboek van Strafvordering van 1886 respectievelijk 1926. De vrees dat een uitbouw van de slachtofferpositie afbreuk zou doen aan de effectiviteit van de strafrechtspleging overheerst. Het zal tot het einde van de twintigste eeuw duren voordat voorstellen van gelijke strekking worden ingevoerd in het Wetboek van Strafvordering.

Op de keper beschouwd zijn de uitkomsten van het debat niet spectaculair. De ruimte voor een principiële herwaardering van de positie van het slachtoffer ontbreekt, doordat de uitgangspunten van het straf(proces)recht niet principieel aan de orde worden gesteld (Boot, 1885, pp. 14-15). De nadruk ligt niet op de zorg om het geschonden particuliere belang, maar op de schending van de publieke rechtsorde die daarin ligt besloten (Lissenberg, 1997, p. 314). Vanuit dat perspectief wordt schadevergoeding gewaardeerd als functioneel middel ter bestrijding van de criminaliteit, vanwege de daaraan verbondend bevestiging van de publieke norm en het (veronderstelde) speciaal preventieve effect.

### Rond de Tweede Wereldoorlog

In 1938 pakt Langemeijer de draad weer op. Hij bouwt voort op het hierboven beschreven gedachtengoed en kent aan de schadevergoeding een vergeldende, maar vooral generaal-preventieve werking toe. Meer in het bijzonder wijst hij op het gevaar voor verlies van maatschappelijke legitimiteit voor de strafrechtspleging wanneer daarbinnen onvoldoende aandacht wordt besteed aan de belangen van de gelaedeerde partij (Langemeijer, 1938, p. 31). Overigens heeft Langemeijer vooral de symbolische betekenis van de schadevergoeding op het oog en respecteert hij de autonomie van het openbaar ministerie ten aanzien van de vervolgingsbeslissing. Uit het feit dat er maar weinig reactie komt op de ideeën van Langemeijer kan worden afgeleid dat het vraagstuk van de benadeelde partij en in bredere zin de slachtofferproblematiek in deze vooroorlogse jaren geen heet hangijzer is.

Enkele jaren later wordt de fakkel overgenomen door Van Bemmelen. Ook hij blaast oude voorstellen nieuw leven in, waar hij voorstelt te komen tot het vorderen van schadevergoeding door het openbaar ministerie ten behoeve van de benadeelde en een schadeverplichting van staatswege.

Onder invloed van het toenemende aantal verkeersslachtoffers en de daarmee gelieerde schadekwesties komt het slachtoffer in de naoorlogse jaren hoger op de politieke agenda te staan, hetgeen in 1965 resulteert in de instelling van het Waarborgfonds Motorverkeer. Hoewel de nadruk in deze periode onverminderd rust op de financiële aspecten van het slachtofferschap, zijn vanuit de (sociale) wetenschap geluiden hoorbaar die wijzen op een bredere benadering (Nagel, 1959). Vooralsnog leiden



de ervaringen opgedaan in de Tweede Wereldoorlog echter tot een verhoogde aandacht voor de delinquent als persoon, geconcretiseerd in een streven naar resocialisatie en rehabilitatie. Voor zover er sprake is van belangstelling voor het slachtoffer is deze (wederom) een middel tot het doel, in dit geval het streven naar een milder strafklimaat voor de dader (Soetenhorst-De Savornin Lohman, 1989).

### De jaren zestig en zeventig

Desalniettemin vormt dit streven naar een milder strafklimaat een opening naar een slachtoffergericht benadering. Wanneer de invloedrijke commissie Vermogenstraffen in 1969 de banvloek uitspreekt over vergelding als strafdoel en expliciet opteert voor preventie en conflictoplossing, is de kiem voor een principiële erkenning van het slachtoffer gelegd (Commissie Vermogensstraffen, 1969, pp. 13-14). De toegenomen mondigheid van de burger, in samenhang met een verhoogde kans op slachtofferschap als gevolg van de stijgende criminaliteit, leidt ertoe dat burgers zich sociaal gaan organiseren, daarin bijgestaan vanuit het institutionele veld. Een speciale rol hierbij is weggelegd voor de vrouwenbeweging<sup>2</sup>, die op indringende wijze strijdt tegen relationeel- en seksueel geweld. In samenspel leiden deze factoren ertoe dat de slachtofferproblematiek volop in de maatschappelijke en politieke belangstelling komt te staan.

In eerste instantie wordt opnieuw het financiële aspect van het slachtofferschap benadrukt. Zo stelt de commissie Partiële herziening strafvordering (commissie Duk) in 1971 voor de regelgeving rondom de beledigde partij te herzien. Het voorstel wordt echter aangehouden met het oog op het in voorbereiding zijnde ontwerp-Beneluxverdrag betreffende de rechten van het slachtoffer in het strafproces. Dit verdrag sneuvelt echter in 1977 vanwege het verzet tegen de daarin opgenomen (her)invoering van 'citation directe'. In navolging van andere landen wordt vervolgens in 1976 de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven ingevoerd. Een en ander heeft inmiddels het besef doen groeien dat de toenmalige wettelijke mogelijkheden tot schadevergoeding onvoldoende waren, hetgeen in 1985 leidt tot de instelling van de Commissie Wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces (Terwee, 1988). In internationaal verband oefenen ook de Raad van Europa respectievelijk de Verenigde Naties via aanbevelingen druk uit op de Nederlandse regering om maatregelen te treffen ter verbetering van de positie van het slachtoffer in het strafproces.

Feitelijk gaan de ontwikkelingen binnen de strafrechtspleging in deze jaren uiteenlopen. In de beleidsplannen wordt onderscheid gemaakt tussen 'kleine' (later: veel voorkomende) en 'grote' criminaliteit (*Samen-*

2 Gemakshalve wordt gesproken van 'de' vrouwenbeweging; feitelijk betreft het diverse groeperingen met verschillende inzichten.

*leving en criminaliteit*, 1985). Hoewel de eerste categorie onderwerp vormt van beleidsvoornemens wordt de zorg daarvoor in de praktijk overgelaten aan bestuurlijke initiatieven en burgermanszin; de aandacht van justitie wordt onverdeeld gericht op het bestrijden van de tweede categorie, de slachtofferloze schending van institutionele belangen. Deze scheve arbeidsverdeling geeft aan dat justitie voorsnog geen prioriteit hecht aan de belangen van individuele slachtoffers. In de daarop volgende jaren komt dit gegeven terug in de gebrekkige financiële en beleidsmatige ondersteuning van het justitiële slachtofferbeleid.

In eerste aanzet vormt het opstarten van zo'n justitieel slachtofferbeleid een reactie op de kritiek van de vrouwenbeweging betreffende de bejegening van slachtoffers van seksueel geweld. In reactie hierop wordt de werkgroep Aangifte seksuele misdrijven ingesteld (De Beaufort, 1985), wiens voorstellen echter afstuiten op de daarin voorgestane onderschikking van het publieke belang. Hoewel deze beleidsvisie bijval ondervindt in politiekringen, wordt ze sterk afgewezen door de staande- en zittende magistratuur. De weg naar een justitieel slachtofferbeleid is evenwel geëffend en de terughoudender geformuleerde voorstellen van de werkgroep Justitieel Beleid en Slachtoffer (Vaillant I, 1984) vallen dan ook in goede aarde. Het uitgangspunt dat de strafrechtelijke afdoening van een misdrijf mede ten doel heeft het slachtoffer morele genoegdoening te verschaffen blijkt acceptabel en komt ten grondslag te liggen aan de slachtofferrichtlijnen die in 1986 respectievelijk 1987 worden ingevoerd.

Dit op dienstverlening gerichte justitiële slachtofferbeleid past binnen de sterk geprofessionaliseerde, op consensus gerichte Nederlandse strafrechtscultuur en bevat bovendien waarborgen tegen inmenging van de zijde van het slachtoffer. Doel ervan is de groeiende onvrede van slachtoffers van delicten en het daarin besloten gevaar voor normerosie en eigenrichting een halt toe te roepen.<sup>3</sup> Het middel daartoe wordt gezocht in een cliëntgerichter houding van politie respectievelijk openbaar ministerie en het bevorderen van schadevergoeding. Het vervolgingsrecht blijft onverkort voorbehouden aan het openbaar ministerie, een medezeggenschapsrecht voor het slachtoffer wordt niet overwogen.

Wederom wordt grote waarde gehecht aan het financiële aspect van het slachtofferschap, hetgeen tot uitdrukking komt in de wet Terwee (Stbl. 1993, 29). De uitvoering van deze wet, die voorziet in een verruiming van de voegingsregel (art. 51a, ev. Sv) en de invoering van een schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr), levert in de praktijk moeilijkheden op. Meer in het bijzonder het onvoldoende gespecificeerde karakter en de gebrekkige onderbouwing van de schadevordering, in samenhang met het feit dat de benadeelde partij niet is verplicht te verschijnen ter zitting waardoor mondelinge toelichting ontbreekt, stelt de rechter voor problemen. Daarnaast levert ook de tenuitvoerlegging van de

3 Zie recent: Openbaar ministerie, *Criminaliteit en handhaving*, ministerie van Justitie, SDU, 's-Gravenhage, 1999, p. 7.

schadevergoedingsmaatregel moeilijkheden op; met het oog daarop wordt in de regel zowel de vordering benadeelde partij, als de schadevergoedingsmaatregel opgelegd respectievelijk toegewezen (Brienen en Koopmans, 1998). Nadat de wet Terwee per 1 april 1995 landelijk in werking is getreden, wordt de begeleidende richtlijn Slachtofferzorg ingevoerd waarin het eerdere slachtofferbeleid wordt gekoppeld aan de regelgeving Terwee (Stcrt. 1995, 65). Inmiddels is deze laatste richtlijn in het kader van het beleidsplan *Perspectief op 2002* medio 1999 vervangen door de Aanwijzing slachtofferzorg (Stcrt. 1999, 141). Naast de inmiddels bekende beleidsvoornemens wordt het belang van de informatieplicht naar het slachtoffer toe benadrukt, hetgeen moet worden begrepen vanuit een stijgend aantal beklagprocedures op grond van artikel 12 Sv, ter wijziging waarvan onlangs een wetsvoorstel is ingediend (Bijl. Hand. II, 1999-2000, 26 690, nrs. 1-6)

### Het einde van de twintigste eeuw

Gelet op de victimologische bevinding dat slachtoffers van delicten primair behoefte hebben aan een correcte bejegening en erkenning van de slachtofferervaring, heeft het bovenbeschreven slachtofferbeleid kans van slagen gehad. De afgelopen jaren hebben echter geleerd dat de investeringen vanuit de strafrechtspleging onvoldoende zijn geweest. De politie, en meer in het bijzonder het openbaar ministerie, heeft de omslag naar een slachtoffer-georiënteerder strafrechtspleging niet naar behoren kunnen maken. Critici vrezen voor holle retoriek en wijzen op het gevaar voor versterking van het retributieve paradigma, dat ligt besloten in de groeiende aandacht voor slachtoffers (Fattah, 1997). Vooralsnog blijft justitie vasthouden aan bestaande beleidsvoornemens en wordt geen koerswijziging overwogen. Getracht wordt de immer groeiende onvrede onder slachtoffers van delicten te kanaliseren via de hulpverlening. Meer in het bijzonder is hier een taak weggelegd voor de Buro's voor Slachtofferhulp, waarnaast vanuit de praktijk projecten worden opgestart die gericht zijn op herstelbemiddeling (dading, *mediation*).

Slachtoffers van seksueel geweld nemen evenwel een andere route. Naast een beroep op specifieke, vanuit de vrouwenbeweging opgezette hulpverleningsinitiatieven, vinden zij steun bij het civiele recht. Het civiele recht voorziet in een uitgesproken behoefte van slachtoffers van seksueel geweld te worden erkend als volwaardige procespartij, met daaraan verbonden behoud van autonomie. Tegelijkertijd gaat de vrouwenbeweging zich op inhoudelijke gronden steeds verder afkeren van het strafrecht. In de feministische ideologie reflecteert het strafrecht gender-dominante maatschappelijke structuren, met de daarin besloten uitsluiting van het vrouwelijke individu. Identificatie met de slachtofferpositie wordt afgewezen vanwege de vereenzelving met de bestaande maatschappelijke orde die daarin ligt besloten (Verrijn Stuart, 1994).

Dit streven naar behoud van autonomie wordt overgenomen door andere groepen slachtoffers. De groeiende aandacht voor de grondrechten leidt ertoe dat ook de slachtofferproblematiek in de sleutel van de mensenrechten komt te staan. Slachtoffergerelateerde delicten worden niet langer beschouwd als louter schending van een abstracte publieke rechtsorde, maar tevens als schending van onoverdraagbare particuliere rechten (Groenhuijsen, 1996). Dit heeft een verbreding van de rechtsbescherming tot gevolg. Naast de traditionele voorwaarde van een gewaarborgde strafvordering als vrijwaring tegen inbreuken door de overheid, wordt nu ook actieve bescherming gevraagd van de overheid.

Dit laatste heeft twee kanten, die elkaar versterken. Naast de eis van een actief handhavingsbeleid, ziet de overheid zich geconfronteerd met een maatschappelijke claim tot verhoogde bescherming van de persoonlijke levenssfeer door de invoering van strafbepalingen. Illustratief is de indiening van het initiatief-wetsvoorstel inzake belaging (Bijl. Hand. II 1997-1998, 25 768, nrs. 1-3). In respons hierop profileert het strafrecht zich wederom als maatschappelijk stuurmiddel, met dien verstande dat niet langer het ongedifferentieerde gemeenschapsbelang de grondslag vormt voor strafrechtelijk ingrijpen, maar de geïndividualiseerde uitwerking daarvan in vorm van het (potentiële) slachtofferschap. Groenhuijsen spreekt in dit verband van 'het strafrecht als interventierecht' (Groenhuijsen, 1998).

### **Over echte liefde**

Zo heeft het slachtoffer zich de laatste jaren bevrijd van de instrumentele rol die hem door de wetgever van 1926 was toebedeeld en waarin hij door de toenemende functionalisering van het strafrecht steeds verder dreigde te worden gedrukt (Naeyé, 1990). Toch bestaat er geen 'echte liefde' tussen het slachtoffer en de strafrechtspleging; evenmin is het zo dat burgers onderling warme gevoelens koesteren voor elkaar als (potentieel) slachtoffer. Anders dan Boutellier meent is er mijns inziens geen sprake van gedeeld slachtofferschap in de zin van een intrinsieke herkenning van elkaars noden, maar van verzamelde claims jegens de overheid op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Boutellier, 1993). Omgekeerd is de reactie van de overheid niet primair ingegeven door betrokkenheid bij het slachtoffer, maar door vrees voor normvervaging en eigenrichting met daaraan verbonden verlies van legitimiteit voor de strafrechtspleging.

Vanuit dit perspectief heeft justitie in een poging verdere afbreuk aan de strafrechtspleging een halt toe te roepen, de afgelopen jaren een aantal beleidsmaatregelen getroffen die ten doel hebben de positie van het slachtoffer te verbeteren. De gebrekkige uitvoering hiervan heeft de relatie tussen het slachtoffer en de strafrechtspleging echter (verder) doen verslechteren. Tegelijkertijd is het slachtoffer een maatschappelijke realiteit geworden, die binnen wetenschap, rechtspraak en politiek erkenning

heeft gevonden. Vanuit dit spanningsveld ziet justitie zich anno 1999 voor de taak gesteld haar beleidskoers te wijzigen in de richting van een rechten-georiënteerde benadering van de slachtofferproblematiek. Aanzetten daartoe zijn te vinden in de onlangs ingevoerde richtlijn betreffende de afhandeling van seksueel misbruik en het voornoemde wetsontwerp ter wijziging van de beklagprocedure. Er valt een verandering te beluisteren in de opvatting omtrent de uitoefening van het vervolgingsmonopolie. Het openbaar ministerie behoort in de rol van 'poortwachter' ten opzichte van de rechter publiekelijk verantwoording af te leggen van de beleidskeuzes en de afwegingen die aan de vervolgingsbeslissing ten grondslag liggen (Openbaar ministerie, 1999a). Uitgangspunt is dat het slachtoffer rechtssubject is en uit dien hoofde aanspraak kan maken op een kwalitatief hoogwaardige strafrechtspleging. Naast een intensivering van bestaande zorgverplichtingen worden bestaande rechten verruimd en wordt gedacht aan de introductie van processuele rechten voor het slachtoffer.

Deze laatste zijn uitgewerkt in de onlangs, door justitie gefinancierde, tussenrapportage over de wenselijkheid van een integrale herziening van het Wetboek van Strafvordering (Knigge en Groenhuijsen, 1999). Gelet op de hierboven beschreven beleidsvoornemens mag worden aangenomen dat het departement zich in de voorgestelde lijn en de daarin besloten volmondige erkenning van het slachtoffer als rechtssubject kan vinden. In de tussenrapportage worden daarbij eisen geformuleerd van 'procedurele rechtvaardigheid', te concretiseren in 'participatierechten'. Gedacht wordt aan een wettelijk spreekrecht ter terechtzitting, een wettelijk recht op informatie en een ruimere toepassing van de bestaande regelgeving inzake de schadevergoeding.

Feitelijk komen deze voorstellen neer op een noodzakelijke modernisering van het bestaande strafprocesrecht, met behoud van bestaande uitgangspunten. Meer in het bijzonder staat het vervolgingsmonopolie niet ter discussie; evenmin als de idee dat vervolging moet zijn gebaseerd op het algemeen belang. Binnen dit raamwerk is justitie bereid haar uitgangspunten bij te stellen en meer openheid te betrachten betreffende de uitoefening van het vervolgingsmonopolie, zowel publiekelijk als naar direct betrokkenen. Onder druk van de politiek lijkt een eerste actiepoint voor justitie te liggen in de indiening van een wetsvoorstel met betrekking tot de introductie van een spreekrecht voor het slachtoffer ter terechtzitting.<sup>4</sup> Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat er geen wettelijk recht op inspraak bij het bepalen van de strafmaat wordt overwogen, zoals het geval is bij de, uit het Amerikaanse recht bekende, 'victim impact statement'. Het doel van het spreekrecht is de rechter ter terechtzitting inzicht te geven in de gevolgen van het delict voor het

4 Knigge en Groenhuijsen, 1999, p. 33; Volkskrant 1 november 1999, *Kamer voelt voor rol slachtoffer in strafproces*.

slachtoffer, welke informatie de rechter desgewenst kan meewegen bij het bepalen van de strafmaat.

### Wat rest

In het bovenstaande is de opkomst van het slachtoffer besproken aan de hand van de justitiële beleidsmaatregelen, waarnaast ook de opwaardering van de processuele positie is aangestipt. Daarmee is het verhaal echter niet compleet, want ook op materieelrechtelijk terrein heeft de doorbraak van het slachtoffer gevolgen gehad. Meer concreet is dit terug te vinden in het gewicht dat binnen de (voorgenomen) wetgeving en jurisprudentie wordt gehecht aan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (artikel 10 en 11 Grondwet respectievelijk 8 EVRM). Onder invloed van veranderde (straf)rechtstheoretische concepten, meer in het bijzonder de feministische rechtstheorie en de daaraan verwante relationele rechtstheorie van 't Hart, wordt het perspectief van het slachtoffer tegenwoordig in toenemende mate meegewogen bij het oordeel of de ten laste gelegde gedragingen materieelrechtelijk zijn te kwalificeren als strafbaar feit. Illustratief hiervoor is de wijze waarop de Hoge Raad de laatste jaren invulling heeft gegeven aan de herziene zedelijkheidswetgeving. Maar ook in breder verband lijkt de strafbaarheid van het handelen in toenemende mate te worden beoordeeld vanuit een perspectief van maatschappelijke zorgvuldigheid. In potentie liggen daarin diepgaande gevolgen besloten voor de werkingssfeer van het materiële strafrecht, meer in het bijzonder in de sfeer van de legaliteit en de toerekening (Rozemond, 1999; De Jong, 1999b). Deze ontwikkelingen vormen een logisch vervolg op de processuele erkenning van het slachtoffer. Nu deze processueel is erkend als belanghebbende kan nadere invulling worden gegeven aan diens aanspraken op rechtsbescherming uit hoofde van materieelrechtelijke strafbepalingen.

Als laatste, maar zeker niet als minste, heeft de opkomst van het slachtoffer een nieuwe impuls gegeven aan het denken over de strafdoelen. Deze ontwikkelingen zijn tweeledig. Waar het ernstiger vormen van criminaliteit betreft bestaat een tendens tot intensivering van het strafrecht ingegeven door een streven naar beveiliging van de samenleving gelardeerd met elementen van repressie. Meer concreet heeft dit geleid tot (voornemens tot) verhoging van de wettelijke strafmaxima, verruiming van de mogelijkheden tot (gedwongen) behandeling, centrale registratie van zedendelinquenten annex het preventief opslaan van DNA-profielen, verlenging van de proeftijd<sup>5</sup> en als laatste redmiddel levenslange opsluiting van onverbeterbare (lees: onbehandelbare) delinquenten. Aangetekend moet worden dat een aantal van deze voorstellen

5 Volkskrant 2 november 1999, *Kamer eist van Korthals hardere aanpak van verkrachters*; Volkskrant 5 november 1999, *Rechten van misdadigers op de tocht*.

zijn ingegeven door een omvangrijke maatschappelijke zorg omtrent seksueel geweld, meer in het bijzonder ten aanzien van minderjarigen (Kool, 1999). Dat laat onverlet dat zij een aanwijzing vormen voor een breder gedragen maatschappelijk en politiek streven naar intensivering van het strafrecht.

Echter ook in omgekeerde richting zijn ontwikkelingen waar te nemen, die afleiden van het strafrecht. Ik doel hier op de herwaardering van de conflictoplossing als strafdoel en het daaraan gekoppelde denken in termen van herstel, welke de laatste jaren valt te beluisteren. Hier heeft de toegenomen aandacht voor het slachtoffer geleid tot onvrede over de abstracte, geformaliseerde afdoening van het delict en de negatie van de slachtofferervaring daarin besloten. In deze benadering, ook wel samen-gevat onder de verzamelterm 'restorative justice', wordt gestreefd naar een afdoening die is gericht op concreet herstel van hetgeen werd misdaan. Hoewel men hier hoofdzakelijk lichtere vormen van slachtoffergerelateerde criminaliteit op het oog heeft, biedt dit rechtstheoretisch perspectief in beginsel ook ruimte voor een uitwerking in de richting van zwaardere vormen van criminaliteit (Hudson, 1998). Afgaande op de omvang en intensiteit van het huidige debat is te verwachten dat deze op herstel-gerichte benadering in de nabije toekomst aan gewicht zal toeneemen. Een aanwijzing in deze richting is te vinden in de politieke herwaardering voor bestaande initiatieven op dit terrein, zoals de buitengerechtelijke mediation en de civielrechtelijk gelieerde dading (Emmen, 1998).

### **Met het oog op de toekomst**

Naar aanleiding van het bovenstaande dringt de vraag zich op of, en zo ja, in hoeverre het zichtbaar worden van het slachtoffer binnen de strafrechtspleging heeft geleid tot veranderingen in het strafrechtelijk paradigma, dan wel in hoeverre deze in de nabije toekomst zijn te verwachten. Vooropgesteld moet worden dat de opkomst van het slachtoffer vooralsnog niet heeft geleid tot een principiële discussie over de publiekrechtelijke grondslag van de strafrechtspleging, ondanks aanzetten daartoe in de jaren zeventig. De veranderingen die hebben plaatsgevonden kunnen worden gekwalificeerd als modificaties van het bestaande paradigma; de voorstellen kunnen zonder al te veel moeite worden ingepast in het bestaande raamwerk van de strafrechtspleging.

Daartegenover staat dat de traditionele gedachte dat het publieke belang het particuliere belang omvat, aan kracht heeft ingeboet. In de huidige optiek behoeft de vervolgingsbeslissing en het daaraan voorafgaande optreden van politie en justitie rechtvaardiging, zowel naar de samenleving toe als naar de direct betrokkenen. In dat kader wordt het essentieel gevonden dat het slachtoffer in de gelegenheid wordt gesteld de strafrechtspleging te informeren respectievelijk geïnformeerd te wor-

den. Het justitiële slachtofferbeleid biedt echter onvoldoende waarborgen daartoe.

Tegen deze achtergrond moet het huidige maatschappelijke en politieke streven naar een legalisering van de slachtofferpositie worden begrepen als een reactie op de onmacht van justitie om langs andere weg te komen tot een behoorlijke bejegening van het slachtoffer. Het primaire doel daarvan is, als gezegd, niet gelegen in het aan de orde stellen van de grondslagen van de strafrechtspleging. In de komende jaren zal het streven naar uitbouw van de processuele positie haar grenzen vinden in de publiekrechtelijke grondslag van het strafrecht. Als gevolg daarvan blijft het slachtoffer ook in de toekomst (ten dele) aangewezen op het justitiële beleidsmaatregelen, die de komende jaren nader zullen worden bijgesteld.

Uit het voorgaande vloeit voort dat ik, anders dan Lissenberg, (nog) geen tekenen bespeur die wijzen op een proces van bewustwording van wederzijdse afhankelijkheid en betrokkenheid tussen wetgever, bestuur en burgers bij de 'rechtsverzorging' (Lissenberg, 1997). De huidige opleving van repressieve sentimenten berust mijns inziens niet op een gedeeld bewustzijn van (potentieel) slachtofferschap, maar op (onder invloed van electorale overwegingen) geactiveerde individuele gevoelens van onveiligheid, met als aanjagende factor een maatschappelijke zorg over seksueel misbruik van minderjarigen. Onder druk van deze verhoogde onveiligheidsgevoelens lijkt de drang tot repressie en beveiliging van de samenleving de komende jaren toe te zullen nemen, althans waar het ernstiger vormen van criminaliteit betreft dan wel criminaliteit met een hoge recidivekans. Daarmee lijkt de reeds bestaande selectie in vormen van criminaliteit te worden versterkt, in die zin dat voor lichtere vormen een buiten- respectievelijk semi-strafrechtelijke afdoening zal worden gevolgd.

## Literatuur

### **Bemmelen, J. van**

*De positie van de beledigde partij in het strafproces*

Tijdschrift voor strafrecht, 1942, deel LII

### **Boot, W.**

*De afhankelijkheid van het Openbaar Ministerie ten opzichte van het instellen der strafvervolgning*

Amsterdam, M.J. Portielje, 1885

### **Bosch Kemper, J. de**

*Wetboek van Strafvordering; naar deszelfs beginselen ontwikkeld en in verband gebracht met de algemene rechtsgeleerdheid*

Amsterdam, J. Müller, 1838/1840, deel 1 t/m 4

### **Boutellier, J.C.J.**

*Solidariteit en slachtofferschap; de morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*  
Nijmegen, SUN, 1993



**Brienen, M.E.I., I.M. Koopmans**

*Voeging en schadevergoedingsmaatregel in de praktijk; het slachtoffer blijft slachtoffer*

Nederlands juristenblad, 1998, afl. 30, pp. 1345-1351

**Commissie Vermogensstraffen**

*Het strafrecht en de benadeelde*

's-Gravenhage, SDU, 1969 (Tweede Interim-rapport)

**Drenth, J.H.**

*Bijdrage tot de kennis der historische ontwikkeling van het accusatoire tot het inquisitoire strafproces*

Amsterdam, Noord-Hollandse Uitgeversmaatschappij, 1939

**Emmen, M.**

*Dading; dood of levend?*

In: J. Blad en J. Boek (red.), *Crimineel Jaarboek, 1998*, Coornhert Liga, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1998

**Fattah, E.A.**

*A victim policy aimed at healing*

In: R.C. Davis, A.J. Lurigio e.a. (eds.), *Victims of crime*, London, Sage, 1997

**Groenhuijsen, M.S.**

*Mensenrechten van slachtoffers van delicten en verdachten in het strafproces*

In: Ch. Brants, C. Kelk e.a., *Er is meer*, Arnhem, Gouda Quint, 1996

**Groenhuijsen, M.S.**

*Het juridisch tekort in het strafrecht*

Nederlands Juristenblad, afl. 37, 1996a

**Groenhuijsen, M.S.**

*Straftoemeting en de consequentie van een delict voor het slachtoffer*

Delikt en delinkwnt, nr. 7, 1996b

**Groenhuijsen, M.S.**

*Stalking; strafrecht als interventierecht*

Delikt en delinkwnt, nr. 6, 1998

**Hart, A.C. 't**

*Straf, recht en waarden*

In: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1994

**Hol, A.M., C.J.J.M. Stolker**

*Over de grenzen van strafrecht en burgerlijk recht*

Deventer, Kluwer, 1995

**Hudson, B.**

*Restorative justice; the challenge of sexual and racial violence*

Journal of law and society, 2<sup>e</sup> jrg., nr. 2, 1998

**Jong, D.H. de**

*Het strafrechtelijk schuldbegrip; ontwikkeling of ontbinding?*

Delikt en delinkwnt, afl. 1, 1999

**Jong, D.H. de**

*Naar een common law-conceptie van legaliteit?*

Delikt en delinkwnt, afl. 8, 1999b

**Knigge, G., M.S. Groenhuijsen**

*Het onderzoek ter terechtzitting*

Groningen, RU Groningen, 1999, Deventer, Gouda Quint, 1999 (Eerste interim-rapport onderzoeksproject SV 2001)

**Kool, R.S.B.**

*De strafwaardigheid van seksueel misbruik*

Deventer, Gouda Quint, 1999

**Langemeijer, G.E.**

*Het strafrecht en de benadeelde (deel 1 en 2)*

Nederlands juristenblad, nrs. 2 en 3, 1938

**Lissenberg, E.**

*Overheid en slachtoffers*

Tijdschrift voor criminologie, nr. 1, 1997

**Meier, B-D.**

*Restorative justice; a new paradigm in criminal law?*

European journal of crime, criminal law and criminal justice, 6<sup>e</sup> jrg., nr. 2, 1998

**Nagel, W.H.**

*Victimologie*

Tijdschrift voor strafrecht, 1959, deel LXVIII

**Naeyé, J.**

*De reikwijdte van fundamentele rechten in strafzaken*

Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1994 (Nederlandse Juristen Vereniging, preadvies)

**Noordziek, J.J.F.**

*Geschiedenis der beraadslaging  
gevoerd in de Kamers der Staten-  
Generaal over het ontwerp-Wetboek  
van Strafvordering*

's Gravenhage, M. Nijhoff, 1888

**Openbaar ministerie**

*Criminaliteit en handhaving*

's-Gravenhage, ministerie van justitie,  
1999

**Openbaar ministerie**

*Perspectief op 2002*

's Gravenhage, ministerie van justitie,  
1999a

**Roos, J.R.B. de**

*In hoeverre moet en kan het beginsel  
dat de dader van een misdrijf het  
toegebrachte bijzondere nadeel heeft te  
herstellen, in strafrecht en strafproces  
meer tot zijn recht komen?*

's-Gravenhage, F.J. Belinfante, 1904  
(Handelingen Nederlandse Juristen  
Vereniging, 1904)

**Rozemond, K.**

*Legaliteit in het materiële strafrecht*  
Themis, 1999, pp. 117-131

**Ruller, S. van**

*Franse wetgeving in Nederland*

In: R. Pieterman (red.), *Bijdragen tot de  
rechtsgeschiedenis van de negentiende  
eeuw*, Arnhem, Gouda Quint, 1994

**Shapland, J.**

*Providing assistance to victims*

In: R.C. Davis, A.J. Lurigio e.a. (red.),  
*Victims of crime*, London, Sage, 1997

**Slingenberg, J.**

*De strafbare daad en de schadeloos-  
stelling van den benadeelde*. Amster-  
dam, Delsman & Nothenius, 1896

**Slingenberg, J.**

*In hoeverre moet en kan het beginsel  
dat de dader van een misdrijf het  
toegebrachte bijzondere nadeel heeft te  
herstellen, in strafrecht en strafproces  
meer tot zijn recht komen?*

's-Gravenhage, F.J. Belinfante, 1904  
(Handelingen Nederlandse Juristen  
Vereniging, 1904)

**Soetenhorst-de Savornin Lohman,  
J., F. Winkel**

*Slachtoffers van delicten; ontwikkelin-  
gen in hulpverlening, recht en beleid*  
Arnhem, Gouda Quint, 1989

**Commissie Wettelijke voorzienin-  
gen slachtoffers in het strafproces**

*Wettelijke voorzieningen slachtoffers in  
het strafproces*

's Gravenhage, SDU, 1988

**Verrijn Stuart, H.M.**

*Via onschuld naar macht; slachtoffers in  
het strafproces*

Justitiële verkenningen, nr. 2, 1994

# De eeuw van de strafrechter

## Een schets

mr. dr. J.F. Nijboer\*

Dit artikel beoogt een indruk te geven van veranderingen en constanten met betrekking tot de rechter, in het bijzonder de strafrechter, gedurende de twintigste eeuw. Gelet op de aard en omvang van het onderwerp heb ik ervoor gekozen schetsmatig te werk te gaan. Waar het beschrijven en analyseren van ontwikkelingen in de historie – hier de historie van een bijzondere professie - noodzakelijkerwijs reeds fragmentarisch is en afhankelijk van expliciete of impliciete gezichtspunten, wil ik benadrukken dat dit stuk is geschreven door een veeleer op de praktijk gerichte strafrechtsjurist met enige historische interesse, en niet door een gespecialiseerde rechtshistoricus. In zoverre heeft het stuk dan ook bescheiden historiografische pretenties.

Daar komt nog bij dat de thematiek gemakkelijk aanleiding geeft tot omvattende beschouwingen en analyses van normatieve en/of empirische aard over de verhouding tussen rechter en politiek. Dat is een omvangrijk onderwerp waarover in de politicologie, sociologie en rechtswetenschappen veel is geschreven. In dit artikel komt die thematiek slechts zijdelings aan bod en wel daar waar de verhouding van de rechter tot de wet(gever) ter sprake komt.

## Toga's, beffen en de Wet R.O.

Laat ons beginnen met iets uiterlijks: de verschijning van de rechter aan het begin en aan het slot van de twintigste eeuw. Tijdens de zitting is de Nederlandse strafrechter gekleed in eenzelfde soort zwarte toga met witte bef als zijn voorganger van toentertijd. Nog steeds maakt de strafrechter deel uit van een rechterlijke organisatie die meer terreinen van het recht bestrijkt, zij het dat er bij voorbeeld een heel grote groep bestuursrechters en belastingrechters bij zijn gekomen. Nog steeds wordt er op de vroeg negentiende-eeuwse basis onderscheiden tussen staande en zittende magistratuur: het Openbaar Ministerie als deel van de rechterlijke organisatie naast de rechtsprekende functies. Anno 1999 doet als wettelijk kader nog steeds dezelfde Wet op de Rechterlijke Organisatie van 1827 (met bijbehorende Reglementen) dienst, zij het met ver-

\* De auteur is directeur van het Seminarium voor bewijsrecht, Departement strafrecht, Universiteit Leiden. Tevens is hij Raadsheer-plaatsvervanger in het Hof Amsterdam en Professor of Law aan de Universiteit van Californië. De titel van dit stuk verwijst met een knipoog naar Günther Grass (*Mein Jahrhundert*, vertaald als *Mijn eeuw*) en Geert Mak (*De eeuw van mijn vader*), beide uitgaven uit 1999.

anderingen (waaronder de zeer ingrijpende met betrekking tot de reorganisatie van het O.M. en de instelling van het landelijk parket per 1 juni 1999). Het Wetboek van Strafrecht is in oorsprong nog hetzelfde; dat van Strafvordering is overigens wel vervangen in 1926 en men discuteert alweer over weer een nieuw WvSv. Sommige gerechten hebben nog in zelfde onderkomens zitting. Last but not least: in strafzaken kent men nog steeds kantongerechten, arrondissementsrechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad der Nederlanden als cassatierechter.

### **Plaats en taken van de strafrechter**

Veel, zeer veel, is echter veranderd. Aan de omgeving, aan de maatschappij, aan het staatsbestel, aan de rechter(s) zelf. Daarover vooral gaat deze bijdrage, waarin de positie of plaats van de strafrechter centraal staat. Anders dan R. Pieterman in zijn dissertatie (Pieterman, 1990) vat ik 'plaats' niet zozeer op als vooral de verzameling van bevoegdheden, maar kijk ik veeleer naar het daaraan voorafgaande geheel van taken (voor de uitoefening waarvan natuurlijk die bevoegdheden van belang zijn).

De hoofdlijn is dat de 'rechterlijk ambtenaar' van de vorige eeuwwisseling, die primair was gericht op de correcte toepassing van de wet, plaats heeft gemaakt voor de in allerlei opzichten veel vrijer opererende rechterlijk functionaris (minder een ambtenaar in de klassieke zin – zie ook hieronder) van nu. Een rechterlijk functionaris die vertrouwd is met (collegiale) rechtsvinding of rechtsvorming en dat ervaart als een belangrijk deel van de eigen taak. Een rechterlijk functionaris ook die het bewaken van constitutionele verhoudingen, waaronder de bescherming der grondrechten, als taak heeft opgepakt. Een rechterlijk functionaris, tenslotte, wiens maatschappelijke en staatkundige invloed is toegenomen, niet alleen hier te lande maar volgens sommigen wereldwijd (Tate en Villander, 1995; zie ook hierna).

Toch is de hoofdmoot van de taken van de strafrechter in hoofdzaak dezelfde gebleven: onderzoeken of de door het Openbaar Ministerie aan-gebrachte zaak feitelijk en juridisch een bestraffing rechtvaardigt en zo ja, welke die bestraffing moet zijn. Er zijn wel redenen om aan te nemen dat tegenwoordig de factoren waarover een oordeel moet worden gevormd complexer zijn. Men kan daarbij denken aan bij voorbeeld de grotere rol van de forensische expertise of aan de statistiek in de beoordeling van de zeldzaamheidswaarde van een DNA-profiel dat strekt tot identificatie van de persoon van de dader. Maar ook kan men denken aan de variatie van het sanctiearsenaal - met inbegrip van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel - en de perspectieven waarin geoordeeld moet worden (zie hierna de onderdelen van dit artikel over internationalisering en over constitutionalisering).

Voor alle duidelijkheid: dit betoog gaat over veranderingen met betrekking tot de met rechtspraak belaste leden en organen van de rechterlijke

organisatie. Het Openbaar Ministerie komt in het onderstaande slechts daar aan de orde, waar dat voor het (deel)onderwerp van betekenis is, zoals bij de ruimte die de strafrechter in acht neemt wanneer hij het handelen (of nalaten te handelen) van het O.M. moet toetsen.

## **Rechters anno 1899 en anno 1999 in maatschappelijk perspectief**

### *Gezagsdragers, getrouw aan de Wet*

Het 'ambtelijke' werd al even aangestipt. Wanneer men literatuur en gepubliceerde rechtspraak van rond de vorige eeuwwisseling op zich laat inwerken, kan men zich de rechters uit die tijd vooral voorstellen als ambtenaar in de ruime zin van 'civil servant'. De rechters maakten deel uit van de staatsorganisatie en hoezeer zij wellicht ook oprecht geloofden in de relatieve zelfstandigheid – in de zin van onafhankelijkheid, met name tegenover de uitvoerende macht, zoals gewaarborgd door bijvoorbeeld de wettelijk vastgelegde bezoldiging en de benoeming voor het leven – en daar wellicht incidenteel ook uiting aan gaven door een uitspraak die haaks stond op de belangen of behoeften van het publiek bestuur, voor alles waren de rechters toch dragers van het staatsgezag en 'toepassers' van de wet. Een rechterlijke loopbaan was in het algemeen, in termen van sociale stratificatie, een elitezaak en zou dat in feite nog lang blijven – al veranderde er wel een en ander in de elitevorming, bij voorbeeld door de opkomst van nieuwe 'zuilen', zoals de katholieke en de gereformeerde (en met complicaties vanwege juist een manifest anti-elitarisme ook de socialistische) (Mak 1999). De arbeid van de rechter was bij de dubbele oriëntatie op gezagsuitdraging en wetstoepassing sterk nationaal.

De tweede helft van de negentiende eeuw had het nationalisme in Europa tot een hoogtepunt gedreven en dat was zeker ook in het recht te merken met nationale wetboeken in de eigen taal. Verder is er weinig fantasie voor nodig om in te zien dat er sprake was van een hiërarchie onder rechters (bij voorbeeld: vermijding van teveel processuele nietigheden door secuur formalistisch te werken was zeker een factor van betekenis als men vooruit wilde komen binnen de magistratuur). Nog sterker zal de hiërarchie naar buiten en beneden toe, dat wil zeggen ten aanzien van het ondersteunend personeel, zijn geweest.

## **Administratieve rechtspraak en vrije rechtsvinding**

In de tijd na de vorige eeuwwisseling waren er twee factoren die al spoedig tot veranderingen aanleiding zouden geven. De ene factor was de opkomst van het administratieve recht in relatie tot de toenemende ordeningstaken van de overheid en de rechtsbeschermingsbehoefte die daaruit voortvloeide. Dit leidde uiteindelijk tot vormen van (administratieve) rechtspraak die pas aan het einde van de twintigste eeuw tot inte-

gratie met de traditionele civiele en strafrechtspraak zouden komen. De tweede factor was de gebondenheid aan de wet die in de toepassingsgedachte zoals boven bedoeld lag besloten. Rond 1900 was er al wel discussie over 'vrije' rechtsvinding (C.J.H. Jansen in Langbroek e.a., 1998) en openbreking van de exclusieve positie van de wet als rechtsbron, desalniettemin bleef het afwijken van pure toepassing aan de hand van 'geoorloofde interpretatiemethoden' wat betreft de strafrechter nog lang een verschijnsel in de marge. Analoge interpretatie mocht niet en daarom heette het befaamde elektriciteitsarrest van de Hoge Raad begin jaren twintig dan ook extensieve uitleg te behelzen in plaats van analoge.

Hier komt trouwens nog een aspect van samenleving als geheel in beeld: de gezagsgetrouwheid, die in de rechterlijke macht en de juridische doctrine ertoe leidde dat het woord van de hoogste rechter niet gemakkelijk ter discussie werd gesteld. Ik stel me een gangbare redenering uit die tijd zo voor: 'op grond van het legaliteitsbeginsel is analogie in de wetsuitleg uit den boze, de Hoge Raad handelt juridisch niet fout, dus is het arrest geen voorbeeld van analogie, maar van iets anders, namelijk extensieve interpretatie' – een combinatie van dogmatische, autoriteits- en legistische argumentatie.

### *Een deel van de maatschappelijke bovenlaag*

En de omgang van de rechter met de gewone burgerij, boeren- en arbeidersstand dan? Rond 1900 zal de directe communicatie wat de rechters betreft wel grotendeels tot de 'eigen' sociale groepen en lagen beperkt zijn geweest. In de strafrechtspraak was bovendien al bijna een eeuw eerder de door de Fransen meegebrachte juryrechtspraak direct in 1813 weer afgeschaft, dus democratische bemoeienis met strafzaken lag ook buiten het verschiep. De verdachten/veroordeelden in strafzaken behoorden sociaal gesproken tot een andere wereld dan die van de rechter, alle democratische idealen ten spijt. Voor een deel is dat nog steeds wel zo, maar er zijn nuances: de recrutering van de rechterlijke macht is veel ruimer en veel minder groeps- en standsbeperkt en niet alle verdachten/veroordeelden horen tot andere lagen van de bevolking.

### *Specialisme en generalisme*

Een van de zaken die geleidelijk aan in de laatste eeuw ook onder 'de' strafrechters is veranderd, is de introductie van gespecialiseerde kamers, zoals de alleen zittende strafrechter in commune zaken (politierechter), maar vooral ook de kinderrechter, de economische politierechter en meervoudige economische strafkamer en, op het niveau van het gerechtshof, de penitentiaire kamer in Arnhem en bij alle hoven een kamer als hoger beroepsinstantie in tuchtzaken (medici, notarissen). Toch is nog veel generalisme over: veel rechters zitten bij toerbeurt jaren 'civiel' en 'straf'. De discussie over specialisme versus generalisme in de rechter-

lijke macht dateert overigens al van het begin van de eeuw; de gespecialiseerde rechter als een persoon die slechts een tak van rechtspraak bedrijft is ook thans niet het dominante type (ook al bestaat deze).

### *'Hij' wordt 'M/V'*

Dat ik 'deze' schrijf in plaats van 'hij' heeft te maken met een ontwikkeling die, net als 'vrije' rechtsvinding en 'specialisatie' aan het begin van deze eeuw nu en dan ook al in discussies naar voren kwam: de vrouw in het ambt (zie bij voorbeeld Taverne in: Buruma, 1999). Een rechter in 1900 was een man, thans hebben zeer vele vrouwen een zitplaats. Bij de rechtbanken ligt het percentage vrouwelijke rechters op circa 50% of meer, bij de hoven groeit hun aandeel het gestaag, alleen de Hoge Raad stagneert tot dusverre enigermate in het feminiene recruiteringsbeleid.<sup>1</sup>

Of de veranderde samenstelling naar sekse invloed heeft gehad op de taken van de strafrechter valt moeilijk te meten. Van zo'n invloed zou zeker sprake kunnen zijn, bij voorbeeld bij de beoordeling van bepaalde zaken als bijstandsfraude of bij zedendelicten. Maar of er in het geheel van de maatschappelijke en staatkundige positie van de rechter veel bijzondere betekenis aan moet worden toegekend, betwijfel ik. Er zijn immers zo ontzettend veel dingen in Nederland veranderd in de twintigste eeuw – die volgens sommigen trouwens pas na 1914 begon (Mak, 1999) – dat het niet eenvoudig is een invloed als hier bedoeld te analyseren los van de algehele context van de verandering van de maatschappelijke verhoudingen tussen het mannelijke en vrouwelijke deel van de bevolking in relatie tot de arbeidsmarkt.

### *De plaatsvervanger*

Opvallend in vergelijking tot een eeuw geleden is ook - afgezien van het relatieve aantal vrouwen - het enorme aantal rechters- en raadsheren-plaatsvervanger bij de rechtbanken en de hoven. Er zijn uiteenlopende verklaringen voor de manifeste aanwezigheid van de plaatsvervanger. Een vleiende is de compensatie voor het gebrek aan lekenrechtspraak (wij schaften immers in 1813 meteen de sinds 1811 door de Fransen ingevoerde jury af). Een minder vleiende is dat ons rechterlijk systeem in termen van kosten wel erg vaak 'op een koopje' draait. Dat geldt namelijk ook het relatieve aantal professionele rechters per honderdduizend inwoners (minder dan tien versus bij voorbeeld in Duitsland bijna dertig; Nijboer en Sennep, 1999). Ook de opkomst der plaatsvervanger in zo grote getale geeft een volstrekt ander beeld van de magistratuur in vergelijking tot honderd jaren terug (zie voorts over de plaatsvervanger bij voorbeeld Van der Haak e.a., 1997).

1 Of zou dat te maken hebben met de inhoud van het werk? Onaantrekkelijk voor dames?

## De Franse oorsprong van de beroeps cultuur

### *Met de Franse slag*

Om het beeld nog iets te verscherpen is het nuttig enkele rechtsvergelijkende notities te maken. Daartoe is het dienstig nog een eeuw verder terug te gaan. Gedurende de Bataafse republiek (1795-1806) en het Koninkrijk Holland onder Lodewijk Napoleon (1806-1810) hadden onder Franse invloed de idee van codificatie van het recht en die van de eenheidsstaat in Nederland voor het eerst wortel geschoten. Na de driejarige inlijving bij het Keizerrijk van Napoleon Bonaparte (1810-1813) lieten de Fransen een totaal ander Nederland achter dan er had bestaan voor de fluwelen revolutie van 1795 tijdens de Republiek van de zeven verenigde Nederlanden. Er waren centrale diensten en organisaties ingevoerd (niet toevallig vierden onlangs de posterijen en het departement van justitie hun tweehonderdste verjaardagen). Er was een rechterlijke organisatie volgens Frans model (hiërarchisch met een cassatierechter aan de top). Er was een Franse administratie in ruime zin. En wat wellicht nog belangrijker was, de Franse ambtelijke werkwijzen gekenmerkt door formalisme en een dominante rol voor het papier, de dossiers, werden gevolgd.

En dat nu bleef zo. Ook honderd jaar later, aan het begin van de in dit artikel besproken periode, overleefden die werkwijzen. Zelfs als men naar vandaag de dag kijkt, zijn er (structurele) elementen in organisatie en aspecten in de beroeps cultuur, die in Frankrijk en Nederland (en allicht ook in België) behoorlijk op elkaar lijken en die afwijken van hetgeen ten noorden, oosten of westen van ons land is te vinden:

- weinig zeggende formalistische motiveringen van beslissingen (vergeleijk Malsch & Nijboer, 1999);
- de stijl van processen-verbaal (niet *verbatim* maar in gestileerde juridische taal ('u toont mij een mes; daarover kan ik als volgt verklaren ...'));
- de dominante rol van 'dossiers' in de rechtspraak, maar soms ook in het ambtelijke spraakgebruik in ruimere zin (de onderzoeksrechter X is van het dossier Y afgehaald, zo heet het in België);
- de neiging om het onderzoek op de terechtzitting vooral te zien als een controle instantie (Pradel, 1995);
- eenzijdige aandacht voor formaliteiten, waarvan de naleving door middel van vermeldingen op straffe van nietigheid moest blijken (dit hangt samen met de genoemde motiveringstijl: controle door latere en hogere instanties op formaliteiten, terwijl de eerdere en lagere instantie zich enigermate tegen nietigheid kon immuniseren door op heel formele wijze te laten blijken dat men iets 'op de door de wet voorgeschreven wijze' had gedaan, zonder te melden wat men nu precies feitelijk had gedaan). In Frankrijk wordt deze trek in de rechtscultuur in kritischer beschouwingen wel bestempeld als 'hypokriet' (uitvoerder Nijboer & Sennel, 1999).



### *Toch een beetje uit elkaar gegroeid*

Het enige waarin wij in het bijzonder verschillen van de Fransen zijn zaken die met tegenstellingen en met doelmatigheid (en zuinigheid) te maken hebben. Wij zijn meer compromisgericht en als het bij voorbeeld over experts gaat, zullen wij de 'choc des opinions' bij voorkeur dempen of zelfs weren uit de rechtszaal. En bij ons gaat het allemaal veel sneller, zeker als er geen getuigenverhoren aan de orde zijn (welke strafrechter klaagt niet over de kostbare zittingstijd die daarmee verloren gaat?). Welnu, ik denk dat aan het begin van de twintigste eeuw de verschillen op deze punten eerder kleiner dan groter zijn geweest, als we ons beperken tot Frankrijk. Trouwens, ik liet mij onlangs vertellen dat in bepaalde rechtbanken de schouw (de verplaatsing van de terechtzitting naar bij voorbeeld de plaats van het delict) nog *décente* heet!

Sommige dingen zijn frappant: de magistratuur is zich door de laatste twee eeuwen heen ook blijven spiegelen aan de Fransen. Twee voorbeelden daarvan zijn de hardnekkigheid van de 'esprit de corps' in de magistratuur en vervolgens de invoering van 'eigen' instellingen als de Stichting Studiecentrum Rechtspleging met de raio-opleiding niet in de laatste plaats volgens het model van de Ecole Nationale de la Magistrature en de raio-selectie volgens een landelijk 'concours'.

### **Het praktische perspectief: van imprimé tot software bouwsteen**

#### *Drukke en tijdsbesteding*

De werkdruk van de strafrechter is de laatste decennia enorm toegenomen. Toch is er geen reden aan te nemen dat, gemeten naar de maatschappelijke polsslagen van hun eigen tijd, de rechters aan het begin van deze eeuw hun werk niet als 'druk' hebben ervaren. Waar ze precies mee bezig waren, weten we nauwelijks. Maar indertijd waren overal lange werkweken gebruikelijk en dat zal ook voor rechterlijke ambtenaren hebben gegolden. Ik vermoed wel dat men meer in de details dook van de te berechten zaken.

Verder was men – in de Franse traditie – veel energie kwijt aan de formaliteiten. Toch treft men in de werkproducten de weerspiegeling van de technische vooruitgang aan. Reeds rond de vorige eeuwwisseling werd gewerkt met zogenaamde imprimé's, voorgedrukte formulieren waarop allerlei formele zinnestjes al stonden voorgedrukt, met ruimte voor in te vullen tekst en waarop veelal alternatieve formuleringen, voor zover niet toepasselijk, konden worden doorgehaald. Ooit zag ik een gepubliceerd arrest, dat ik helaas niet kon terugvinden, dat was geweest door de strafkamer van het Hof Den Bosch. Het stamt uit de jaren veertig en in het arrest stelt het Hof wat mistroostig vast dat het 'den Hove' ambtshalve bekend is dat de Rechtsbank Maastricht nog met formuleringen uit het

vorige Wetboek van Strafvordering (dus van voor 1926) werkt in de imprimé's.

In later tijd deed de schrijfmachine haar intrede, waarschijnlijk al spoedig gevolgd door de doorslagen met carbon. Daarmee moest ik als beginnende griffier in de jaren zeventig ook nog raad weten. En het immuniseren van vonnissen wat betreft nietigheden leerde ik uit *Nietigheden en techniek van de appelrechtspraak* van P.S. de Gruyter – een kookboek dat vele drukken beleefde en de manifestatie bij uitstek vormt van het formalisme dat de praktijk nog lang (en soms nog wel) beheerste (zie Malsch en Nijboer (red.), 1999).

### *Sociaal en mild*

Het bijna paradoxale is intussen dat de Nederlandse strafrechtspleging zich in de loop der jaren – wellicht met uitzondering van de oorlogsjaren – in termen van strafklimaat ontwikkelde tot een heel sociaal en tolerant systeem. Veel zaken werden met de mantel der liefde bedekt (sepot) en bij de straf werd, indachtig de leer van de Utrechtse school, toch vooral de misdadiger als het over de schreef gegane broertje gezien, die eerder geresocialiseerd (gereclasseerd) dan zwaar gestraft moest worden. In zo'n klimaat kon de procesvoering informeel worden. De wet was spoedig een dode letter of leidde tot formalistische constructies – maar die waren vooral de zorg van de griffier en de appel- en cassatierechter.

### *Formalismen in teksten*

De nietigheden zijn grotendeels verdwenen en de wetgever heeft de vorm en de sanctionering van de vormfouten veel meer overgelaten aan de feitenrechter (zie het sinds eind 1986 bestaande art. 359a WvSv). Rechters en griffiers zijn gewend aan meer open formuleringen en wellicht gaan ook verbalisanten in de opsporing ooit over tot een andere verslagstijl, bij voorbeeld geholpen door audiovisuele registratie van verhoren. Toch blijft ook een neiging tot routinisering aanwezig die aanleiding geeft om toch nu en dan op standaardformules terug te vallen: de zogeheten 'bouwstenen' in de software van de computer van de griffier.

Tot zover waren het, juridisch gezien, belangrijke doch in zekere zin uitwendige perspectieven waarin naar de rechter werd gekeken. Voor het overige gaat het meer om de juridische inhoud van de taak van de rechter en verschuivingen die daarin zijn opgetreden. Ik wil volstaan met het bespreken van een drietal zaken die juridisch ter zake doen. Ten eerste de verhouding van de rechter tot de wet en daarmee tevens zijn verhouding tot de wetgever als staatsmacht. Ten tweede de invloeden die uitgaan van de internationalisering van maatschappij en recht op de taken van de rechter. En ten derde wil ik ingaan op datgene wat elders wel bekend staat als de constitutionalisering van het straf(proces)recht. Daaronder wordt verstaan de verschuivingen en accentueringen die voort-

vloeien uit de doorwerking van het constitutionele denken op basis van deels de eigen grondwet en het overige staatsrecht, maar meer nog op basis van de mensenrechtenverdragen en vooral de Straatsburgse rechtspraak.

## Rechtsvorming door de rechter

### *De vrije hand*

Wat heel erg veranderd is, is de vrijheid die de rechter zich veroorlooft ten opzichte van de wet. Het houterige denken in termen van een codex van toegelaten interpretatiemethoden heeft zeker plaats gemaakt voor een meer doelgerichte invalshoek, of men dat nu teleologische interpretatie noemt of niet. In de sfeer van de strafbaarheid is men over het algemeen wel voorzichtig om de wet niet zo uit te leggen dat de strafbaarheid teveel wordt opgerekt (behalve wellicht als het gaat om voorwaardelijk opzet bij dodelijke misdrijven en de poging daartoe: wij zijn volgens mij het enige land ter wereld dat inrijden op agent/negeren stopteken kwalificeert als poging tot doodslag). Men ziet dat ook aan de behoedzaamheid bij de beoordeling van zedenmisdrijven. Strafbaarheidsbeperking is minder een probleem: men hoeft er de handboeken materieel strafrecht maar op na te slaan om te zien hoe de strafrechter vaak royaal is geweest met de erkenning van veroorloevende normen (ongeschreven strafuitsluitingsgronden of ruime uitleg van geschreven, zoals de overmacht/noodtoestand bij (eu)thanatisch handelen door medici) of het accepteren van excuses (afwezigheid van alle schuld).

In het procesrecht is trouwens de rechter – de formalismen rondom de nietigheden daargelaten – al langer enigszins vrij in de pols. Dat komt omdat er daar toch wel veel aan de feitenrechter wordt overgelaten, iets dat alleen maar meer is geworden waar de wetgever vaak *ex post facto* meer ruimte heeft geschapen (ik noemde al art. 359a WvSv, dat ook hier gevoeglijk als voorbeeld kan dienen). Alleen als de rechter er echt niet omheen kan te erkennen dat de wetgever (recent) uitdrukkelijk bepaalde dingen heeft gewild, zoals de exclusiviteit van het kader waarin bedreigde getuigen worden gehoord als zij door middel van anonimiteit worden beschermd, dan is de Hoge Raad in ieder geval geneigd de feitenrechter daar strikt aan te houden.

### *Achtergrond: zelfstandige maatschappelijke oriëntatie*

Een en ander geeft wel uitdrukking aan de maatschappelijke gerichtheid van de rechtspraak. Deze is zeker 'responsiever' aan het worden, ook in het strafrecht. Men kijkt meer naar de betrokkenen en naar concrete belangen (naast abstracte algemene) en oriënteert zich meer op maatschappelijke factoren en ontwikkelingen dan in vroeger dagen, zeker verzeleken met het begin van de twintigste eeuw. Dit uit zich ook in de

motivering van vonnissen en arresten: in korte volzinnen – en niet zoals vroeger in lange zinnen gesteld in de indirecte rede – probeert de rechter vaker iets ‘uit te leggen’ aan de partijen en het publiek. Hij laat zich minder gelegen liggen aan immuniseren van de uitspraak door formalismen. In termen van argumentatie: het explicatiemotief voor argumentaties treedt op de voorgrond ten koste van het controlemotief (controle door de hogere rechter). Dit alles roept natuurlijk wel weer de vraag op in hoeverre niet persoonlijke inzichten van rechters nu en dan tot norm worden verheven – en dat is een actuele discussie als het gaat over rechtsvinding en rechtsvorming.

Er zijn echter nog twee factoren die kort de aandacht verdienen: de internationalisering van maatschappij en recht en de constitutionalisering van de taken van de rechter.

## Internationalisering

### *Mondialisering en Europese eenwording*

Naast de economische en communicatieve mondialisering (‘globalisering’) van de maatschappij, is voor het recht ook de Europese eenwording belangrijk gebleken. Als het gaat om ordeningsrecht en om mensenrechten, dan werkt de vroegere (in het strafrecht tot ver in de jaren tachtig bestaande) bijna exclusieve nationale gerichtheid niet meer. Wat betreft het strafrecht is het vooral de invloed van de Raad van Europa (recommendations, verdragen en vooral de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens) geweest die in toenemende mate een stempel heeft gezet op het nationale procesrecht. Een van de effecten bij voorbeeld van de Kostovski zaak (1989) is zeker geweest dat wij ‘factischer’ naar ons procesrecht zijn gaan kijken – nog daargelaten hoezeer de rechtspraak van het Straatsburgse hof in het algemeen ertoe heeft bijgedragen dat veel meer getuigen en deskundigen ter zitting worden gehoord (zie hierover uitvoerig mijn bijdrage in nummer 5 van *Justitiële verkenningen*, 1998 ‘Procesvoering op een koopje?’).

### *EU en VN strafrecht*

Meer en meer doet ook het EU-recht van zich spreken. Als het gaat om landbouw en visserij, maar straks ook over Europol en corruptie en fraude in EU-verband, zullen we merken dat er een eigen EU- strafrecht gaat ontstaan met een eigen handhavingssysteem (zie bij voorbeeld Nijboer en Sprangers (red.), 1999). En wat betreft VN-strafrecht behoeven slechts de Joegoslavië en Ruanda tribunalen te worden genoemd als mede de vergevorderde plannen voor een internationaal strafhof om te beseffen dat ook hier de nationale kaders worden overschreden.

Ook onze rechtstaal (‘fairness’) vertoont sporen van internationalisering. Dat houdt verband met de in verdragen voorkomende terminolo-

gie, maar ook met de opmars van de rechtsvergelijking als praktisch vak dat direct van betekenis is voor de ontwikkeling van nationaal, trans-nationaal en internationaal recht (Hondius e.a., 1999).

### **Constitutionalisering**

#### *Geen afzonderlijke constitutionele rechter*

Wat er verder van zij, de internationale dimensie is belangrijker geworden en wordt steeds belangrijker. En dat raakt niet alleen wetgeving en beleid, maar ook de rechtspraak. In dit verband is het niet onbelangrijk vast te stellen dat wij in Nederland geen afzonderlijke constitutionele rechter hebben (zoals het Bundesverfassungsgericht in Duitsland, de Conseil Constitutionel in Frankrijk of de Supreme Courts in Anglo-Amerikaanse landen als de Verenigde Staten, Canada en Zuid-Afrika). De Nederlandse lijn, zoals deze zich op basis van de art. 94 e.v. Grondwet heeft kunnen ontwikkelen, is dat alle Nederlandse rechters de verdragsrechtelijke mensenrechten (wat een uitdrukking...) rechtstreeks kunnen toepassen.

In veel gevallen betekent dit dat de blokkade van toetsing van de Nederlandse formele wet aan de Grondwet, zoals art. 120 Grondwet deze opwerpt, kan worden gepasseerd. Feitelijk echter, is nog belangrijker dat de Nederlandse rechter eraan gewend is geraakt om zelf naar het Europese en het Internationale Verdrag inzake Mensenrechten te kijken en daarbij de uitleg door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (wat betreft het eerstbedoelde verdrag) mee te nemen. Als gevolg van de alhier gegroeide situatie ziet het er naar uit dat wij wel afschaffing van art. 120 Grondwet gaan beleven, maar dat de constitutionele rechtspraak in handen komt te liggen – of *de facto* (als we de opstelling met betrekking tot de internationale verdragen meerekenen) blijft liggen - van de gewone rechter.

Bij dit alles wordt duidelijk dat de taken van de strafrechter zijn meegroeid met de versterkte aandacht voor constitutionele aspecten en verhoudingen, zoals die tussen de staatsmachten en het waken tegen schending van mensenrechten (uitvoeriger schreef ik hierover in Langbroek e.a., 1998).

### **Het 'management' en de zelfstandigheid van de zittende magistratuur**

#### *Management*

Als afsluiting van dit betoog is het van belang stil te staan bij de actuele situatie die verbonden is met een vooruitblik. Daarbij springt de reorganisatie van de zittende magistratuur in het oog. In zekere zin zou men de management-kwesties waarover het veelal gaat als 'uitwendig' kunnen

duiden, namelijk niet rakende aan de hiervoor aangeduide klassieke en constitutionele taken van de rechter. Maar ik zou menen dat de invloed van de management-benadering en het idee van 'total quality' ook aspecten van het juridische werk raken, al was het maar in termen van verwachtingen van de justitiabelen met betrekking tot de responsiviteit, adequaatheid, transparantie en snelheid van het rechterlijk bedrijf. In dit verband wil ik volstaan met te verwijzen naar een stukje invloedrijk 'soft law' van de Raad van Europa: de Recommendation R (95) 12 over 'the management of criminal justice', waarin een lans wordt gebroken voor de implementatie van managementsprincipes in de rechterlijke organisatie. De huidige beleidsvoornemens tot administratieve verzelfstandiging van de zittende magistratuur met een eigen Raad voor de Magistratuur bevatten veel elementen die verwant zijn aan of teruggrijpen op deze Recommendation.

### *Niet meer marginaal*

Een van de aspecten die vallen onder de bedoelde constitutionalisering is de verandering in opstelling van de zittende tegenover de staande magistratuur. Werd vroeger wat betreft het O.M. een magistratelijke visie vooropgesteld, niet alleen in de theorie, maar zeker ook in de praktijk (vervolgingsbeleid door een O.M. als voor-rechter) en had de rechter een voorkeur voor marginale toetsing, thans is er sprake van het uiteengroeien van de bijna vanzelfsprekende verbondenheid van beide takken in de magistratuur, ook als het gaat om de inhoud van de rechtspraak. Zo heeft de Hoge Raad enkele jaren geleden de marginale toetsing door de rechter van het niet-vervolgen door het O.M. aan de kant geschoven voor een inhoudelijke toetsing als het gaat over de controle die het Hof in de beklagprocedure terzake van niet-vervolgen uitoefent (zie weer Langbroek e.a., 1998).

Deze laatste signalering lijkt overigens goed aan te sluiten bij de veel algemenere tendens om in de rechter vooral een beschermer te zien in plaats van een maatschappelijke boeman. Het recht op toegang tot de rechter is een centrale waarde, die zich ook in het strafrecht manifesteert: moest in het verleden via transacties, sepots (en parketstandjes) de verdachte, en zeker de first offender, de smadelijke gang naar de rechter zoveel mogelijk worden bespaard, nu wordt daar heel anders tegen aangekeken. In andere sectoren van het recht zien we ook een distantie optreden tussen de administratie en de rechter, waarbij de laatste minder en minder alleen maar een 'civil servant' is. Niet voor niets wordt momenteel wel gesproken van schurende machten (Van der Ouderaa, 1999).

## Literatuur

### **Bedford, S.**

*The faces of justice; a traveller's report*  
New York, Simon and Schuster, 1966

### **Buizer, A. e.a.**

*Menage a trois; de rol van de rechterlijke macht binnen de trias*  
Nijmegen, Wolf Publishers, 1999

### **Cappelletti, M.**

*Le pouvoir des juges*  
Marseille/Aix en Provence, Presses Universitaires d'Aix, 1990

### **Cotran, E., A. Omar Sherif (red.)**

*The role of the judiciary in the protection of human rights*  
Londen, Kluwer Law International, 1997

### **Enschede, Ch.J.**

*Strafrecht en politiek*  
Deventer, Kluwer, 1970

### **Fiege, M. e.a.**

*De eerbied waardig?*  
Arnhem, Gouda Quint, 1996

### **Grass, G.**

*Mijn eeuw*  
Amsterdam, Meulenhoff, 1999

### **Haak, H.F. van der e.a.**

*De plaatsvervanger*  
Amsterdam, Prinsengracht Reeks '97/2, Hof Amsterdam, 1997

### **Hart, A.C. 't**

*Openbaar Ministerie en rechts-handhaving*  
Arnhem, Gouda Quint, 1994

### **Hondius, E.H. e.a.**

*De meerwaarde van de rechtsvergelijking*  
Deventer, Kluwer, 1999

### **Langbroek, P.M. e.a.**

*Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*  
Deventer, Tjeenk Willink, 1999

### **Loof, J.P. (red.)**

*Onafhankelijkheid en onpartijdigheid*  
Leiden, NJCM boekerij, 1999

### **Mak, G.**

*De eeuw van mijn vader*  
Amsterdam/Antwerpen, Atlas Amsterdam, 1999

### **Malsch, M., J.F. Nijboer (red.)**

*Complex cases*  
Amsterdam, Thela Thesis, 1999 (in druk)

### **Molenaar, B.**

*Rechtens; de opkomst van de zwarte macht*  
Bloemendaal, Aramith uitgevers, 1990

### **Nijboer, J.F.**

*The dynamics and paradoxes of an institution; the public prosecution service in the Netherlands*  
Northern Ireland legal quarterly, 48<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1997, pp. 378-388

### **Nijboer, J.F., A. Sennef**

*Justification*  
In: M. Malsch en J.F. Nijboer (red.), *Complex cases*, Amsterdam, Thela Thesis, 1999 (in druk)

### **Nijboer, J.F., W.J.J.M. Sprangers (red.)**

*Harmonisation in forensic expertise*  
Amsterdam, Thela Thesis, 1999 (in print)

### **Ouderaa, E.A.G. van der**

*Schurende machten*  
Ars Aequi Libri, Prinsengracht Reeks '99/1, 1999

### **Pieterman, R.**

*De plaats van de rechter in Nederland 1813-1920*  
Arnhem, Gouda Quint, 1990

### **Poelgeest, L. van**

*Toetsing van de wet aan de Grondwet in Nederland*  
Zwolle, Tjeenk Willink, 1991

### **Pradel, J.**

*Droit penal comparé*  
Parijs, Dalloz, 1995

### **Ruller, S. van, S. Faber**

*Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813*  
Amsterdam, VU uitgeverij, 1995

**Schalken, T.M. e.a.**

*Magistraat met beleid*

Arnhem, Gouda Quint, 1992

**Schalken, T.M. e.a.**

*De inhoud van het gezag*

Den Haag, Openbaar Ministerie, 1996

**Simons, Th.G.M.**

*De rechterlijke organisatie in Nederland*

Zwolle, Tjeenk Willink, 1996

**Snijders, H.J. e.a.**

*Overheidsrechter gepasseerd*

Arnhem, Gouda Quint, 1988

**Tate, C.N., T. Vallinder**

*The global expansion of judicial power*

New York, New York University Press,  
1995

**Veldt, M.I.**

*Het EVRM en de onpartijdige  
strafrechter*

Deventer, Gouda Quint, 1997



# De dynamiek van het strafvorderlijke bewijsrecht

Waarom het vooronderzoek beslissend is geworden

mr. dr. K. Rozemond\*

*'Het recht is nooit 'af', het verandert dagelijks. Niet alleen door wetgeving, de bewuste schepping van nieuw recht, ook door de toepassing. We kunnen dat zo uitdrukken: het systeem is 'dynamisch', niet 'statisch' te zien. De leer der logische geslotenheid ziet het als een statisch systeem, dat onveranderd blijft, zolang de wetgever niet ingrijpt. Daar ligt haar fout.'*  
(Scholten, 1974, p. 77).

In hun boek *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813* schetsen Van Ruller en Faber de ontwikkeling van twee eeuwen Nederlands strafprocesrecht. Het belangrijkste kenmerk van deze ontwikkeling is volgens Van Ruller en Faber een verschuiving van het zwaartepunt in de strafvordering naar de voorfasen van het strafproces. Aan het begin van de negentiende eeuw lag de nadruk nog op het onderzoek ter terechtzitting. Via een geleidelijke verschuiving is deze nadruk steeds verder naar voren komen te liggen. Bevoegdheden van de rechtbank zijn overgedragen aan de rechter-commissaris die zijn bevoegdheden zag overgaan in de handen van de officier van justitie die op zijn beurt de invloed van de politie zag toenemen (Van Ruller en Faber, 1995, pp. 107 e.v.) (zie ook de bijdrage van Boek in dit nummer).

Er kunnen verschillende verklaringen worden gegeven voor deze verschuiving naar de strafvorderlijke voorfase. Van Ruller en Faber noemen de rationalisering van middelen als verklaring. Justitie en politie zoeken ter bestrijding van de misdaad naar vergroting van de effectiviteit van de strafvordering door verruiming van bevoegdheden (Van Ruller en Faber, 1995, pp 2-4). Er kunnen daarnaast allerlei andere verklaringen worden aangevoerd, zoals de professionalisering van verschillende instanties, de toegenomen mondigheid van justitiabelen en de afbrokkeling van de legistische traditie uit de negentiende eeuw (Van Ruller en Faber, 1995, p. 2 en pp. 123-126).

In zijn preadvies uit 1994 voor de Nederlandse Juristen-Vereniging doet Knigge vergelijkbare uitspraken over de ontwikkelingen in het strafprocesrecht. Vanaf het begin van de negentiende eeuw is er volgens Knigge sprake van deformalisering in het strafprocesrecht. Specifieke wettelijke regelingen zijn vervangen door algemene taakstellingen. De

\* De auteur is universitair docent strafrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

verdediging, het openbaar ministerie en de rechter richten zich daarbij niet alleen op de letter van de wet, maar ook op de achterliggende belangen van het strafprocesrecht, zoals de belangen van verdachten, getuigen en slachtoffers (Knigge, 1994, p. 64 e.v.).

Deformalisering en afbrokkeling van legisme leiden tot een dynamische rechtsopvatting. Volgens een dergelijke rechtsopvatting is het recht niet een statisch stelsel van gesloten regels, maar een dynamisch systeem van open normen. Paul Scholten bracht deze rechtsopvatting onder woorden in zijn *Algemeen Deel*, waarvan de eerste druk in 1931 verscheen. Volgens Scholten wordt de betekenis van de wet niet alleen bepaald door de letter van de wet en de bedoelingen van de wetgever. Om de betekenis van de wet te vinden, moet ook worden gekeken naar beginselen van het recht, naar rechtshistorische ontwikkelingen en naar sociale omstandigheden waarin het recht wordt toegepast (Scholten, 1974).<sup>1</sup>

In deze bijdrage wil ik het bewijsrecht analyseren als een knooppunt in de ontwikkeling van de strafvorderlijke waarheidsvinding. Ik wil daarbij laten zien dat het bewijsrecht uit het Wetboek van Strafvordering van 1926 dynamisch moet worden begrepen en niet statisch. Uitgangspunt van mijn analyse is de Memorie van Toelichting van 1914 bij het Ontwerp van het Wetboek van Strafvordering. Uit deze Memorie van Toelichting en ook uit latere kamerstukken blijkt dat het wettelijke bewijsstelsel is ontworpen als een open systeem dat geen enkele bron gesloten houdt voor de bewijsvoering. Daardoor heeft de strafvorderlijke waarheidsvinding zich in de twintigste eeuw verder kunnen ontwikkelen onder invloed van veranderingen in misdaad en misdadbestrjding.

De Memorie van Toelichting van 1914 bevat een viertal aanknopingspunten die een verklaring kunnen geven voor de verdere verschuiving van de waarheidsvinding naar de voorfase van het strafproces. Allereerst verwachtten de ontwerpers van het Wetboek van Strafvordering dat het bewijs uit het vooronderzoek in de vorm van processen-verbaal van opsporingsambtenaren belangrijker zou worden door de uitbreiding van dwangmiddelen in het nieuwe wetboek. Ook het schriftelijke deskundigenbewijs zou volgens de Memorie van Toelichting in belang toenemen in de gevallen waarin het deskundigenonderzoek technisch, ingewikkeld of omvangrijk zou zijn. Bovendien was het nieuwe wetboek gebaseerd op een accusatoir procesmodel waarin de proceshouding van de verdediging en de vervolging in belangrijke mate het verloop van strafzaken bepaalt. Daarbij kozen de ontwerpers van het nieuwe wetboek nadrukkelijk voor een professionele strafrechtspleging waarbij vormen van lekenrechtspraak werden uitgesloten. Het gevolg van deze vier factoren is dat het vooronderzoek beslissend is geworden voor de waarheidsvinding in de meeste strafzaken.

1 Zie voor een moderne variant van de constructivistische opvattingen van Scholten: Dworkin, 1986. Zie hierover Rozemond, 1998, hoofdstuk II.

## Het Ontwerp van het Wetboek van Strafvordering

### *Waarom een nieuw wetboek?*

Op 7 april 1914 werd bij de Tweede Kamer het Ontwerp van het Wetboek van Strafvordering ingediend. De eerste paragraaf van de Memorie van Toelichting bij dit Ontwerp zet de noodzaak uiteen van een nieuw wetboek.<sup>2</sup> Het overheersende thema van deze uiteenzetting is de modernisering van het vooronderzoek in strafzaken. De regeling van het vooronderzoek in het oude Wetboek van Strafvordering uit 1838 was gebaseerd op beginselen die waren ontleend aan het Franse strafprocesrecht uit de zeventiende eeuw. Het vooronderzoek was grotendeels geheim, rechters beslisten tijdens het vooronderzoek in de raadkamer op schriftelijke stukken waarbij het recht op verdediging niet werd erkend en de verdachte niet werd gehoord.

Een belangrijke reden voor herziening van het oude strafprocesrecht was de verbetering van de positie van de verdachte tijdens het vooronderzoek. De verdachte kreeg in het nieuwe wetboek ook tijdens het vooronderzoek het recht op bijstand door een raadsman, de verdachte diende te worden gehoord bij beslissingen over zijn persoon (bijvoorbeeld over zijn voorlopige hechtenis), de verdachte kreeg in het vooronderzoek het recht op kennisneming van processtukken en de raadsman van de verdachte werd de bevoegdheid verleend om aanwezig te zijn bij verhoren van getuigen door de rechter-commissaris. Daarnaast noemt de Memorie van Toelichting de uitbreiding van bevoegdheden van politie en justitie als reden tot herziening van het strafprocesrecht. Bovendien was het bewijsrecht verouderd en werd een principiële herziening hiervan wenselijk geacht.

### *Het voornaamste beginsel*

In een uitgebreide paragraaf zet de Memorie van Toelichting vervolgens uiteen wat de hoofdbeginselen waren van het Ontwerp.<sup>3</sup> Als voornaamste beginsel noemt de Memorie van Toelichting het beginsel van materiële waarheidsvinding.<sup>4</sup> Een goed ingericht strafproces moet volgens de Memorie van Toelichting zo veel mogelijk bevorderen dat de strafwet op werkelijk schuldigen wordt toegepast. De vervolging en veroordeling van onschuldigen moet daarbij naar vermogen worden verhinderd.

Om politie en justitie in staat te stellen de materiële waarheid te vinden, kende het Ontwerp aan deze instanties ruime opsporingsbevoegdheden toe. Tegelijk werden aan de verdachte ook in het vooron-

2 Memorie van Toelichting, Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1913-1914, nr. 286, nr. 3, p. 1 e.v. (in het vervolg van dit artikel duid ik dit kamerstuk aan als MvT 1914).

3 MvT 1914, p. 6 e.v.

4 MvT 1914, p. 9 e.v.

derzoek rechten toegekend voor zover deze rechten niet onverenigbaar werden geacht met het doel van de strafvordering, de materiële waarheidsvinding.

De Memorie van Toelichting duidt deze inrichting van het vooronderzoek aan met de term 'gematigd accusatoir'. Een strafproces is volgens de Memorie van Toelichting accusatoir voor zover de procespartijen als gelijkwaardige partijen worden erkend. De matiging van dit procesmodel bestaat eruit dat rechten van de verdachte, bij voorbeeld zijn recht om kennis te nemen van processtukken, in het vooronderzoek kunnen worden beperkt in het belang van het onderzoek.

### *De vrije bewijsleer*

De laatste passage in de paragraaf over de hoofdbeginselen van het Ontwerp handelt over het bewijsrecht.<sup>5</sup> Het uitgangspunt van het Ontwerp is een wettelijk bewijsstelsel. De rechter dient volgens dit stelsel aan de hand van wettige bewijsmiddelen zijn overtuiging te vormen over het telastegelegde feit. Het wettelijke bewijsstelsel heeft volgens de Memorie van Toelichting tot doel controle van de Hoge Raad op het vonnis van de rechter mogelijk te maken via de wettige bewijsmiddelen die in het vonnis zijn opgenomen.

Uit de bewijsrechtelijke uiteenzetting in de Memorie van Toelichting blijkt dat de herziening van het bewijsrecht vooral een kwestie van deformalisering was. Bepalingen uit het oude wetboek van 1838 over aanwijzingen als bewijsmiddel (het indirecte bewijs), over de bewijskracht van verschillende bewijsmiddelen, over onbeëdigde getuigenverklaringen en over bewijsminima waren niet in het Ontwerp van 1914 opgenomen.<sup>6</sup>

Het bewijsstelsel dat in het Ontwerp was gekozen, beoogde volgens de Memorie van Toelichting een *vrije bewijsleer* zo dicht mogelijk te naderen. De rechter werd volkomen vrij gelaten om de bewijskracht van de verschillende bewijsmiddelen te waarderen. Het Ontwerp wilde daarbij *geen enkele bron gesloten houden* waaruit de rechter licht zou kunnen putten, aldus de Memorie van Toelichting.<sup>7</sup>

Bij de toelichting op de afzonderlijke bewijsrechtelijke bepalingen keerde de vrije bewijsleer terug in de vorm van een theorie over bewijsmiddelen en bewijsgronden. Volgens de Memorie van Toelichting is de rechter gebonden aan wettelijke bewijsmiddelen, maar is hij vrij in de waardering van de bewijsgronden die in deze bewijsmiddelen zijn opgenomen.

Zo kan de rechter de verklaring van een getuige op de terechtzitting dat hij een ander iets heeft horen zeggen als bewijsmiddel gebruiken.

5 MvT 1914, p. 23-24.

6 De bewijsminima zijn uiteindelijk toch in het Wetboek van Strafvordering van 1926 opgenomen. Zie art. 341 lid 4, art. 342 lid 3, art. 344 lid 1 onder 5° en 344 lid 2 Sv.

7 MvT 1914, p. 24, zie ook p. 166.

Wat die ander heeft gezegd, is volgens de Memorie van Toelichting geen bewijsmiddel, maar wel een bewijsgrond. De waardering van de bewijskracht hiervan werd aan de wetenschap en de praktijk overgelaten. Ook het proces-verbaal van de rechter-commissaris waarin een verklaring van een verdachte is opgenomen, kan volgens de Memorie van Toelichting als bewijsmiddel worden gebruikt. De verklaring van de verdachte in het proces-verbaal is geen zelfstandig bewijsmiddel, maar wel een bewijsgrond waarvan de waardering aan de rechter werd overgelaten.<sup>8</sup>

De leer van bewijsmiddel en bewijsgrond ondervond kritiek vanuit de wetenschap en vanuit de Commissie van Voorbereiding van de Tweede Kamer die het Ontwerp besprak.<sup>9</sup> Deze kritiek tastte het vrije karakter aan van de bewijsleer die in de Memorie van Toelichting uiteen was gezet. In zijn antwoord aan de Commissie van Voorbereiding formuleerde de minister van Justitie daarom in 1917 een nieuw standpunt waarin hij niet langer het onderscheid hanteerde tussen bewijsmiddelen en bewijsgronden.

Waar het in het bewijs om gaat, is de wijze waarop de rechter kennis neemt van sporen van strafbare feiten, aldus de minister. De rechter kan kennis nemen van deze sporen via eigen waarnemingen of via verklaringen van getuigen, verdachten en deskundigen die al of niet in schrift zijn gebracht. De minister erkende dat verklaringen van getuigen en verdachten uit het vooronderzoek volgens het Ontwerp geen bewijsmiddelen waren.<sup>10</sup>

Volgens de leer van de bewijsmiddelen en de bewijsgronden zouden verklaringen uit het vooronderzoek wel via wettige bewijsmiddelen ter kennis van de rechter kunnen worden gebracht als bewijsgronden. Deze leer stond echter ter discussie en daarmee ook de vrijheid van het ontworpen bewijsstelsel. De minister van Justitie stelde daarom voor om aan de bepaling over schriftelijke bescheiden een nieuw bewijsmiddel toe te voegen: *alle andere in schrift gebrachte verklaringen*.

Deze toevoeging werd uiteindelijk 'korthedshalve' in de wet opgenomen in de vorm van het bewijsmiddel 'alle andere geschriften' van art. 344 lid 1 onder 5° Sv. Het gevolg van deze toevoeging was dat ieder geschrift waarin een verklaring is vastgelegd als bewijsmiddel kan worden gebruikt.<sup>11</sup>

8 MvT 1914, p. 165, 168-169, 170, 171 en 172.

9 Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1917-1918, 77, nr. 1, p. 58-59.

10 Zie de huidige artikelen 341 lid 1 en 342 lid 1 Sv. Art. 341 lid 2 Sv over verklaringen van de verdachte die elders dan op de terechtzitting zijn afgelegd, werd pas in 1923 aan het Ontwerp toegevoegd. Zie over de wetshistorische achtergrond hiervan Rozemond 1998, p. 119.

11 Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1917-1918, 77, nr. 1, p. 59-62. Zie over de parlementaire geschiedenis van art. 344 lid 1 onder 5° Sv uitgebreid Rozemond 1998, p. 115 e.v.

## De mythe van het *De auditu*-arrest

Wanneer het vooronderzoek in strafzaken ingrijpend wordt gemoderniseerd, ligt het voor de hand dat de betekenis van het onderzoek op de terechtzitting afneemt. In het strafprocesrecht van de negentiende eeuw vormde de openbare terechtzitting een tegenwicht tegen het geheime vooronderzoek (Knigge, 1994, p. 50). Door de gematigd accusatoire inrichting van het vooronderzoek in het Wetboek van Strafvordering van 1926 nam de noodzaak af van een uitgebreide behandeling van de zaak op de zitting. Hierbij speelde het bewijsrecht een cruciale rol. Er kan alleen een verschuiving naar het vooronderzoek plaatsvinden wanneer het bewijs uit het vooronderzoek mag worden gebruikt.

Het Wetboek van Strafvordering van 1926 bevat daartoe diverse bewijsmiddelen: verklaringen van verdachten die elders dan op de terechtzitting zijn afgelegd (art. 341 lid 2 Sv), processen-verbaal van opsporingsambtenaren over wat zij hebben waargenomen tijdens het opsporingsonderzoek (art. 344 lid 1 onder 2° Sv), schriftelijke verslagen van deskundigen over het door hen verrichte onderzoek (art. 344 lid 1 onder 4° Sv) en alle andere geschriften waarin verklaringen zijn vastgelegd (art. 344 lid 1 onder 5° Sv). Uit de tekst van de wet en uit de toelichtende kamerstukken kan worden afgeleid dat de rechter in 1926 de vrijheid kreeg om te putten uit al het bewijs van het vooronderzoek.

In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak een andere oorzaak aangewezen voor het toenemende belang van het vooronderzoek in strafzaken. De verschuiving naar het vooronderzoek wordt vooral toegerekend aan de beslissing van de Hoge Raad in het *De auditu*-arrest uit 1926.<sup>12</sup> Dit arrest had volgens een vaak geciteerde uitspraak van de strafrechtsgeleerde Pompe 'voor het strafprocesrecht meer betekenis dan het hele wetboek' (Pompe, 1975, pp 45-47 en pp. 59-61).<sup>13</sup> De Hoge Raad hanteerde in het arrest een *de auditu*-constructie om het gebruik van schriftelijk vastgelegde getuigenverklaringen uit het vooronderzoek mogelijk te maken via art. 344 lid 1 onder 2° Sv.

Een proces-verbaal van een verhoor van een getuige uit het vooronderzoek is volgens de Hoge Raad een weergave van wat de verbalisant de getuige heeft horen zeggen. Deze *de auditu*-constructie is betwistbaar. De betwistbaarheid betreft echter slechts de gekozen constructie en niet de toelating van schriftelijk vastgelegde getuigenverklaringen op zich. De wetgever had immers zelf in 1926 het gebruik van schriftelijk vastgelegde verklaringen mogelijk gemaakt via art. 344 lid 1 onder 5° Sv.<sup>14</sup>

12 HR 20 december 1926, NJ 1927, 85.

13 Varianten van de opvatting van Pompe zijn in diverse geschriften te vinden. Zie onder andere Nijboer 1997, p. 73-77 en 110-117, Nijboer 1998, p. 16 en Corstens 1999, p. 46 en 638-639.

14 Het verschil is van belang in verband met de wettelijke bewijsminima. Men vergelijkte art. 344 lid 2, art. 344 lid 1 onder 5°, art. 342 lid 3 en art. 341 lid 4 Sv.

Een belangrijk argument in het *De auditu*-arrest was een verwijzing naar *de geest van het nieuwe wetboek*: de wetgever wilde volgens de Hoge Raad geen enkele bron gesloten houden waaruit de rechter licht kan putten. Daarmee verwees de Hoge Raad nadrukkelijk naar de bewijsrechtelijke uitgangspunten van de Memorie van Toelichting uit 1914.<sup>15</sup>

Dat in de literatuur zo veel gewicht wordt toegekend aan het *De auditu*-arrest, is een gevolg van mythevorming in de Nederlandse strafrechtswetenschap (Rozemond, 1998, p. 122 e.v. en p. 268 e.v.; Rozemond, 1999).<sup>16</sup> De toelating van schriftelijk vastgelegd getuigenbewijs was niet meer dan een uitvloeisel van de modernisering van het vooronderzoek en de deformalisering van het bewijsrecht in het wetboek van 1926.

Reeds in 1847 pleitte De Bosch Kemper voor deformalisering van het formalistische bewijsrecht uit de negentiende eeuw. Op grond van het oude Wetboek van Strafvordering uit 1838 was het horen van getuigen op de zitting in verband met de bewijsvoering verplicht. Dat leidde ertoe dat zittingen vaak werden vertraagd wanneer getuigen niet verschenen (De Bosch Kemper, 1847, p. 41). Getuigen moesten bovendien op de zitting worden gehoord in gevallen waarin de verdachte de getuigenverklaringen uit het vooronderzoek niet betwistte (De Bosch Kemper, 1847, p. 44). Ook moesten getuigen op de zitting worden gehoord wanneer dat niets kon toevoegen aan wat zij in het vooronderzoek hadden verklaard (De Bosch Kemper, 1847, p. 45).

Het pleidooi uit 1847 van De Bosch Kemper voor deformalisering van het bewijsrecht past bij een gematigd accusatoir procesmodel dat is gericht op materiële waarheidsvinding. In een dergelijk procesmodel is het horen van getuigen op de terechtzitting afhankelijk van de vraag of de procespartijen en de rechter dit noodzakelijk vinden in het licht van de materiële waarheidsvinding (De Bosch Kemper, 1847, pp. 47-48). Dat is het procesmodel van het Wetboek van Strafvordering van 1926.

## Verklaringen voor de verschuiving naar de voorfase

Er zijn meerdere factoren die kunnen verklaren waarom het zwaartepunt van de waarheidsvinding in de twintigste eeuw verder naar de voorfase van het strafproces is verschoven. Deze factoren vloeien voort uit de modernisering, deformalisering en professionalisering van de Nederlandse strafvordering. De factoren hangen nauw samen met de functie van de belangrijkste bewijsmiddelen in het strafproces: processen-verbaal uit het vooronderzoek en al dan niet schriftelijk vastgelegde verklaringen van deskundigen, verdachten en getuigen.

<sup>15</sup> MvT 1914, p. 24 en 166.

<sup>16</sup> De mythe wordt in stand gehouden door hardnekkige restanten van het formalisme uit de negentiende eeuw in de Nederlandse literatuur over strafrechtelijk bewijsrecht. Zie hierover Rozemond, 1997. Zie voor een reactie Nijboer, 1999.

*Reëel bewijs en deskundigenbewijs*

Een eerste factor ter verklaring van de verschuiving naar de voorfase is de uitbreiding van wettelijke dwangmiddelen. Die uitbreiding bestond in 1926 uit de introductie in het Wetboek van Strafvordering van zelfstandige bevoegdheden voor justitie en politie om buiten heterdaad verdachten aan te houden, onderzoek aan lichaam en kleding te doen, woningen te betreden, huiszoekingen te verrichten en bewijsmateriaal in beslag te nemen. Uit deze uitbreiding volgde dat het 'reële bewijs' dat met dwangmiddelen wordt verkregen en in processen-verbaal wordt vastgelegd belangrijker zou worden in vergelijking met verklaringen van getuigen. De Memorie van Toelichting voorspelde deze ontwikkeling reeds in 1914.<sup>17</sup>

Vooral de laatste decennia heeft de verschuiving naar het opsporingsonderzoek een grote vlucht genomen. Veel nieuwe dwangmiddelen zijn na 1970 in het Wetboek van Strafvordering opgenomen: het afluisteren van telefoons en telecommunicatie, het onderzoek van geautomatiseerde werken, het strafrechtelijk financieel onderzoek, het DNA-onderzoek en de recente regeling van bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals de stelselmatige observatie, het stelselmatige inwinnen van informatie, het runnen van informanten, de infiltratie en de pseudokoop. Verder zijn de afgelopen decennia in bijzondere wetten de opsporingsbevoegdheden uitgebreid, bij voorbeeld de dwangmiddelen in de Wet wapens en munitie en de Opiumwet en het alcoholonderzoek in de Wegenverkeerswet.

In samenhang met de uitbreiding van dwangmiddelen is het deskundigenonderzoek een tweede factor die kan verklaren waarom het gewicht van de waarheidsvinding is verschoven naar vooronderzoek. Technisch bewijs in strafzaken is in belang toegenomen, bij voorbeeld in de vorm van DNA-onderzoek en ander technisch sporenonderzoek.<sup>18</sup> Ook hier voorspelde de Memorie van Toelichting in 1914 dat deskundigenbewijs in schriftelijke vorm in belang zou toenemen naarmate dit onderzoek omvangrijker, technischer of ingewikkelder zou worden.<sup>19</sup>

*Accusatoire procesvoering*

Een derde factor waardoor het vooronderzoek beslissend is in veel strafzaken, vloeit voort uit het gematigd accusatoire karakter van het strafproces en de rol daarin van de bekentenis van de verdachte.

Een bekende verdachte kan het verloop van een strafzaak in sterke mate beïnvloeden: het bewijs uit het vooronderzoek wordt niet betwist, er worden geen getuigen opgeroepen, ad informandum gevoegde straf-

17 MvT 1914, p. 14.

18 Zie voor een indrukwekkend overzicht van het technische sporenonderzoek bij het Gerechtelijk Laboratorium Jakobs, 1995.

19 MvT, 1914, p. 173. Zie over deskundigen in strafzaken Hielkema, 1996.



zaken kunnen buiten de formele procesregels om worden afgedaan, er kan dienstverlening als sanctie worden opgelegd en de uitwerking van de bewijsmiddelen en van het proces-verbaal van de zitting kan achterwege blijven wanneer geen rechtsmiddel tegen het vonnis wordt ingesteld. Een van de laatste ontwikkelingen in de coöperatie van de verdachte is dat hij in ruil voor strafvermindering als kroongetuige belastende verklaringen kan afleggen tegen andere verdachten.<sup>20</sup>

Een ontkennde verdachte kan zijn zwijgrecht uitoefenen, hij kan de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid betwisten van het door de politie verkregen bewijs en van het deskundigenonderzoek, hij kan tegenonderzoeken van andere deskundigen verlangen, hij kan zijn ondervragingsrecht uitoefenen om opsporingsambtenaren, deskundigen en getuigen op de proef te stellen en hij kan de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid betwisten van verklaringen van anonieme getuigen of kroongetuigen of andere getuigen die hij niet of onvoldoende heeft kunnen ondervragen. Tegen ongunstige beslissingen kan hij rechtsmiddelen aanwenden tot en met het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

De rechtspraak van het Europese Hof over het recht van de verdachte om getuigen te ondervragen heeft een tegenbeweging op gang gebracht: de laatste tijd worden in toenemende mate getuigen op de terechtzitting opgeroepen om de verdediging de gelegenheid te geven haar ondervragingsrecht uit te oefenen. Het is echter de vraag of het onderzoek ter terechtzitting in die gevallen een beslissend karakter heeft. Otte heeft erop gewezen dat het horen van getuigen op de terechtzitting vaak weinig effect heeft op de overtuiging van de rechter. De verdediging kan in bepaalde gevallen meer succes boeken door het betwisten van schriftelijk vastgelegde verklaringen uit het strafdossier dan door het ondervragen van getuigen op de zitting (Otte, 1998, pp. 30-31).<sup>21</sup>

### *Professionalisering*

De proceshouding van de verdachte (bekennen of niet, oproepen van getuigen of niet) wordt vooral bepaald door de kwaliteit van de verschillende bewijsmiddelen in het strafdossier (Vrij, 1997, pp. 479-481). Die kwaliteit is weer afhankelijk van de mate van professionaliteit waarmee het bewijs wordt vergaard en beoordeeld.

Professionalisering van de verschillende instanties is een vierde factor die kan verklaren waarom het vooronderzoek belangrijker is geworden voor de waarheidsvinding. De wetgever koos in 1926 nadrukkelijk voor professionele rechtspraak. Lekenrechtspraak in welke vorm dan ook

20 HR 30 juni 1998, NJ 1998, 799 m.nt. Sch en het Wetsvoorstel kroongetuigen, TK 1998-1999, 26 294.

21 Zie ook Baauw, 1996, p. 138-143 die wijst op de voordelen voor de verdediging van het horen van getuigen tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. Zie over de nadelen voor de verdediging van het horen van getuigen op de zitting Rozemond, 1998, pp. 279 e.v.

werd afgewezen.<sup>22</sup> Ook vervolging van verdachten door particulieren werd van de hand gewezen.<sup>23</sup> Daarmee werd de vervolging en berechting in handen gelaten van professionele organisaties: de rechterlijke macht en het openbaar ministerie.

Reeds in de negentiende eeuw waren de gevolgen van professionele rechtspraak voor de procesvoering zichtbaar. Het onderzoek op de terechtzitting was formeel nog steeds geregeld volgens het procesmodel van juryrechtspraak uit het Franse recht. Bij juryrechtspraak is de mondelinge behandeling van de zaak op de terechtzitting beslissend voor de waarheidsvinding. Een kenmerk van professionele rechtspraak is dat de procesvoering 'civiel' wordt in de zin dat het onderzoek op de terechtzitting in belang afneemt en meer recht wordt gedaan op schriftelijke stukken (Knigge, 1994, pp. 50-53).

Verder werd de afgelopen twee eeuwen getracht het openbaar ministerie om te vormen tot een professionele beleidsorganisatie. Dit gebeurde via richtlijnen en reorganisaties die de toepassing van het opportuniteitsbeginsel moesten stroomlijnen. Volgens dit beginsel kan het openbaar ministerie op grond van het algemeen belang afzien van vervolging van verdachten. In 1926 werd opportuniteitsbeginsel gecodificeerd,<sup>24</sup> maar het beginsel was reeds in de negentiende eeuw buiten de wet om tot ontwikkeling gekomen (Van Ruller en Faber, 1995, pp. 59 e.v.). Sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw wordt het opportuniteitsbeginsel intensief gebruikt om het strafrecht instrumenteel in te zetten tegen de misdaad.<sup>25</sup> Een gevolg hiervan is dat de terechtzitting slechts een van de beleidsinstrumenten is geworden waarmee de overheid tegen de misdaad optreedt.

Ook de politie is in de twintigste eeuw geprofessionaliseerd. De toegenomen invloed van de politie bij de bewijsgaring is een ontwikkeling die de wetgever in 1926 niet heeft voorzien. Daarvoor werd het opleidingsniveau van de politie te laag geacht.<sup>26</sup> Sinds 1926 heeft de politie een proces van professionalisering doorgemaakt onder invloed van politieke beslissingen over uitbreiding, specialisatie en reorganisatie.<sup>27</sup> Pas na de parlementaire enquête inzake opsporingsmethoden is daaruit de consequentie getrokken dat politieke opsporingsmethoden als observeren en infiltreren een formele basis moeten hebben in het Wetboek van Strafvordering.

Naast de traditionele organisaties (politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht) zijn tal van andere professionals bij het strafrecht betrokken (reclassering, psychiatrie, Gerechtelijk Laboratorium). Ook de verde-

22 MvT 1914, pp. 6-7.

23 MvT 1914, pp. 8-9.

24 Zie de MvT 1914, p. 8 en art. 167 en 242 Sv.

25 Zie hierover 't Hart, 1994.

26 MvT 1914, pp. 19-20 en 26.

27 Zie over de ontwikkeling van de politie in Nederland Boek, 1995.

diging in strafzaken is geprofessionaliseerd.<sup>28</sup> Dat is een factor waardoor de aandacht voor de rechten van de verdachte in strafzaken is toegenomen. Professionalisering van de verdediging is een uitvloeisel van het Wetboek van Strafvordering van 1926 waarin de positie van de raadsman in strafzaken ingrijpend werd gemoderniseerd.<sup>29</sup>

### **Conclusie: een open systeem van waarheidsvinding**

Het zicht van de rechter op de misdaad in al zijn variaties wordt bepaald door verklaringen van verdachten, getuigen, opsporingsambtenaren en deskundigen. Volgens het Wetboek van Strafvordering kunnen deze personen hun verklaringen op de terechtzitting afleggen. De wet maakt het ook mogelijk dat de rechter zijn bewijsbeslissing baseert op schriftelijke bescheiden waarin deze verklaringen zijn neergelegd. Daardoor is een gemengd procesmodel ontstaan waarin de afdoening van strafzaken wordt bepaald door de proceshouding van de partijen en door de kwaliteit van de resultaten van getuigenverhoren, opsporingsmethoden en onderzoekstechnieken.

Dat de wetgever in 1926 een open bewijssysteem invoerde, was een verstandige beslissing. In 1926 was niet te voorzien op welke wijze de samenleving, de overheid en de wetenschap zich in de twintigste eeuw zouden ontwikkelen. Dit geldt ook voor het volgende millennium: wij kunnen niet precies voorspellen hoe de maatschappij er in de toekomst uit zal zien. Daarom dient het strafvorderlijke bewijsrecht zijn dynamische karakter te behouden. Nieuwe ontwikkelingen in het vinden van de waarheid moeten in het bewijs kunnen worden verwerkt, zodat kan worden bepaald of verdachten werkelijk schuldig zijn of niet. Het grootste gevaar voor de waarheidsvinding in strafzaken is het afsluiten van informatiebronnen voor de procespartijen en voor de rechter.

## **Literatuur**

### **Baauw, P.J.**

*Eindonderzoek of vooronderzoek beslissend?*

In: C.H. Brants, C. Kelk e.a., *Er is meer*, Deventer, Gouda Quint, 1996

### **Boek, J.L.M.**

*Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1995 (diss. Leiden)

### **Bosch Kemper, J. de**

*Het Wetboek van Strafvordering aan ervaring en wetenschap getoetst*

Amsterdam, Johannes Müller, 1847 (Nederlandsche Jaarboeken voor Regtsgeleerdheid en Wetgeving)

### **Corstens, G.J.M.**

*Het Nederlands strafprocesrecht* Deventer, Gouda Quint, 1999 (derde druk)

<sup>28</sup> Zie over de positie van de verdediging in strafzaken De Roos, 1991.

<sup>29</sup> MvT 1914, 1 e.v. en pp. 44 e.v.

**Dworkin, R.***Law's Empire*

Londen, Fontana Press, 1986

**Hart, A.C. 't***Openbaar ministerie en rechts-handhaving*

Arnhem, Gouda Quint, 1994

**Hielkema, J.***Deskundigen in Nederlandse strafzaken*  
's-Gravenhage, Sdu, 1996 (diss.  
Rotterdam)**Jakobs, L. (red.)***Gerechtelijke Laboratoria in beeld*

Groningen, Wolters-Noordhoff, 1995

**Knigge, G.***Strafvordering in het geding*Zwolle, Tjeenk Willink, 1994 (Handelin-  
gen Nederlandse Juristen-Vereniging  
1994-I)**Nijboer, J.F.***Strafrechtelijk bewijsrecht*Nijmegen, Ars Aequi, 1997 (derde  
druk)**Nijboer, J.F.***Procesvoering op een koopje*Justitiële verkenningen, 24<sup>e</sup> jrg., nr. 4,  
1998**Nijboer, J.F.***Mythologie en werkelijkheid in het  
strafrechtelijke bewijsrecht*Ars aequi, 48<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1999, pp.  
256-259**Otte, M.***Het onderzoek op de terechtzitting*Justitiële verkenningen, 24<sup>e</sup> jrg., nr. 4,  
1998**Pieterman, R.***De plaats van de rechter in Nederland  
1813-1920*Arnhem, Gouda Quint, 1990 (diss.  
Utrecht)**Pompe, W.***Vijf opstellen*

Zwolle, Tjeenk Willink, 1975

**Roos, Th.A. de***Verdediging van belangen; het belang  
van de verdediging*Arnhem, Gouda Quint, 1991 (oratie  
Maastricht)**Rozemond, K.***Formalisme en realisme in de**Nederlandse strafrechtswetenschap,*Recht en kritiek, 23<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1997,  
pp. 225-235**Rozemond, K.***Strafvorderlijke rechtsvinding*Deventer, Gouda Quint, 1998 (diss. VU  
Amsterdam)**Rozemond, K.***De mythe van het de auditu-bewijs*Ars aequi, 48<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1999, pp.  
144-150**Van Ruller, S., S. Faber***Afdoening van strafzaken in Nederland  
sinds 1813*

Amsterdam, VU Uitgeverij, 1995

**Scholten, P.***Algemeen Deel*Zwolle, Tjeenk Willink, 1974 (derde  
druk)**Vrij, A.***Verhoren van de verdachte en  
bekentenissen.*In: P.J. van Koppen, D.J. Hessing e.a.,  
*Het hart van de zaak*, Deventer, Gouda  
Quint, 1997

# Sepot en transactie

## Afdoening van strafzaken buiten geding

mr. J. Boek\*

Deze bijdrage is van vooral juridische aard en gaat over de ontwikkeling van visies op de rechtsgrond om strafzaken buiten geding af te doen. Voor de goede orde: deze bijdrage kan de opvattingen natuurlijk niet uitputtend behandelen en slechts enkele hoofdlijnen schetsen. Met name blijven vragen over de procedurele kant onderbelicht (zie daarover Osinga, 1992, hoofdstukken 6 en 7; Jansen, 1990).

In beginsel zijn er twee procesdeelnemers die buiten geding in feite strafzaken kunnen afdoen: de opsporingsambtenaar (voor het gemak beperk ik mij verder tot de politieambtenaar) en de Officier van Justitie. Er zijn in het algemeen twee soorten van afdoeningen: met en zonder een sanctie. In de oorspronkelijke opzet van het strafrechtelijke handhavingssysteem was afdoening buiten geding een zeer beperkte uitzondering op de regel dat alle bekend geworden strafbare feiten moesten worden onderzocht en voor de strafrechter gebracht. Alleen sommige overtredingen konden onder bepaalde voorwaarden buiten geding door de Officier van Justitie met behulp van een transactie worden afgedaan (artikel 74-oud WvSr). Dit alles bracht mee dat het aantal zaken dat aan het begin van deze eeuw buiten geding werd afgedaan verwaarloosbaar klein was.

Het Wetboek van Strafrecht trad in werking in 1886 en het Wetboek van Strafvordering in 1926. Inmiddels is de wettelijke regeling wat betreft het transigeren ingrijpend veranderd. De politie en de Officier van Justitie kunnen zowel bepaalde misdrijven als alle overtredingen op eigen initiatief transigeren. Bovendien wordt ook de politie bevoegd geacht te seponeren terwijl het vervolgen als regel en het seponeren als uitzondering alleen nog maar geldt voor bepaalde categorieën van strafbare feiten.

Centraal in mijn bijdrage staat de vraag naar de ontwikkeling van ideeën over de rechtsgrond van deze afdoening buiten geding. Ik zal beginnen met een inventarisatie van de verschillende vormen van afdoening buiten geding. Dan gaat het niet alleen om de in de wet erkende vormen, maar ook om vormen die wij in de praktijk tegenkomen. Dan volgen enige cijfers, waaruit blijkt dat de afdoening buiten geding ook in de rechtswerkelijkheid een grote vlucht heeft genomen. Vervolgens beijk ik de strafrechtstheorieën in relatie tot de transactie en het sepot. Tenslotte volgen enige conclusies. Een eerste belangrijke conclusie is dat

\* De auteur is als universitair hoofddocent verbonden aan het Pompe-instituut voor strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht.

de strafrechtstheorieën die het straffen (beogen te) rechtvaardigen, afdoening buiten geding in principe niet in de weg staan. Een tweede belangrijke conclusie luidt dat steeds vaker automatisch tot een strafvervolgning wordt overgegaan, mede doordat afdoening buiten geding relatief efficiënt kan gebeuren. Juist dit automatisme is niet in overeenstemming met de rationaliteit die eigen hoort te zijn aan het strafrecht.

## Vormen van afdoening buiten geding

### *Seponeren*

Allereerst kunnen de politie en het openbaar ministerie zaken seponeren. Daaronder verstaan wij het niet (verder) onderzoeken of vervolgen van een feit. Een sepot is geen in zijn algemeenheid in de wet geregelde figuur. In principe vloeien uit een sepot dan ook geen rechtsgevolgen voort. Dit ligt anders wanneer de verdachte van bevoegde zijde van het sepot op de hoogte wordt gesteld. Dan kan het vertrouwensbeginsel meebrengen dat de verdachte niet opnieuw voorwerp van onderzoek of vervolging mag zijn, tenzij de omstandigheden veranderen. De wet regelt sinds 1926 wel de kennisgeving van niet verdere vervolging. Een dergelijke kennisgeving moet alleen worden gegeven na een gerechtelijk vooronderzoek dat niet leidt tot het ter terechtzitting aanhangig maken van de strafzaak (artikel 243 WvSv). Behoudens nieuwe ontwikkelingen is de zaak daarmee geëindigd (artikel 255 WvSv).

De eerste vorm van sepot is het technische sepot. In dat geval vonden de autoriteiten niet voldoende bewijsmateriaal, of werd het duidelijk dat er een vervolgingsuitsluitingsgrond is, zoals verjaring of werd duidelijk dat er geen sprake is van een strafbaar feit. Dit seponeren kan geschieden door de politie door reeds opgemaakte processen-verbaal niet bij de Officier van Justitie in te sturen of door geen proces-verbaal op te maken.<sup>1</sup> Dit seponeren geschiedt door het Openbaar Ministerie door zaken niet te dagvaarden of, in die gevallen waarin de wet dat vereist, door het verzenden van een kennisgeving niet verdere vervolging.

De tweede vorm is het beleidssepot. In dat geval volgt er opsporing noch vervolging hoewel er sprake is van een strafbaar feit dat vervolgbaar en bewijsbaar lijkt. Vervolging wordt niet opportuun geacht. Een beleidssepot kunnen wij aan de uiterlijke verschijningsvorm meestal niet onderscheiden van een technisch sepot. Er gebeurt namelijk in beide gevallen niets. Wij kunnen op dat onderscheid alleen zicht krijgen als degene die seponeert inzage geeft in zijn motieven. Met name de politiepraktijk is wat dit betreft onduidelijk. Het besluit van een politie-

1 Schalken betoogde dat het niet inzenden van een proces-verbaal een oneigenlijke vorm van politiesepot is (Schalken, 1984). Dit standpunt wordt mijns inziens overtuigend bestreden door 't Hart en De Doelder ('t Hart en De Doelder, 1985).

ambtenaar niet op te treden laat namelijk doorgaans geen enkel spoor na in het strafproces.

Het sepot door het Openbaar Ministerie is zichtbaarder dan het politiesepot. Het vindt uit de aard der zaak pas plaats als de Officier van Justitie is ingelicht omtrent een mogelijk gepleegd strafbaar feit. Het inlichten geschiedt doorgaans door het insturen van een proces-verbaal bij het arrondissementsparket. Dit wordt geregistreerd. Als niet ook tot (registratie van de) afdoening wordt overgegaan zou de werkvoorraad van de gerechten op papier tot oneindige hoogte stijgen. Men houdt bij op welke wijze strafzaken officieel worden afgedaan en zo wordt het mogelijk sepot en zelfs beleids- en technische sepot te onderscheiden.

### *Transactie*

De transactie is van een geheel andere orde dan het (politie)sepot. Heel in het algemeen gezegd is een transactie een afspraak tussen twee partijen. De Officier van Justitie of de politieambtenaar en de verdachte spreken af dat de Officier van Justitie de zaak niet ter terechtzitting aanhangig zal maken als de verdachte aan bepaalde voorwaarden voldoet. Het tot stand komen van de transactie heeft tot gevolg dat de Officier van Justitie zijn recht om een zaak ter terechtzitting aanhangig te maken verliest.

Een transactie vergt een doen, tussen tenminste twee personen. Zij is daardoor veel zichtbaarder dan het sepot dat een gedraging is van één persoon (in dit geval een functionaris) en bestaat uit een nalaten. De handelingen die de transactie bewerkstelligen kunnen juridisch beter worden geduid en genormeerd en deze krijgen, met name ook door de rechtsgevolgen die zij in het leven roepen, veel meer een juridisch karakter.

In het oorspronkelijke artikel 74 Sr werd bepaald dat de verdachte vervolging kon voorkomen door de Officier van Justitie aan te bieden het maximum te betalen van de geldboete die op het strafbare feit stond. Dit gold echter alleen voor overtredingen die slechts met een geldboete konden worden gestraft. Bij Wet van 5 juli 1921, Stb. 833 werd de mogelijkheid geopend transactie aan te gaan bij overtredingen die behalve met een geldboete ook met een hechtenis werden bedreigd. Aldus werd het aantal transigabele overtredingen drastisch uitgebreid. Bij Wet van 9 januari 1958, Stb. 7 werd het inmiddels vervallen artikel 74bis Sr ingevoerd. Deze bepaling bood de wettelijke grondslag voor de politietransactie. De concrete invulling van de politietransactie werd vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.

Bij Wet van 31 maart 1983, Stb. 153 werd de Wet vermogenssancties ingevoerd. Deze wet verruimde de mogelijkheid voor de Officier van Justitie om te transigeren. Transactie werd ook mogelijk bij misdrijven tot een maximum gevangenisstraf van zes jaar. Bij Wet van 16 september

1993, Stb. 516 tenslotte werd de mogelijkheid voor de politie om eenvoudige misdrijven te transigeren ingevoerd.

Van een iets andere orde is de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) van 3 juli 1989, Stb. 300, in werking getreden op 1 september 1992. Toch is het vermelden van deze wet belangrijk. Een groot aantal strafbare verkeersovertredingen werd door deze wet gedecriminaliseerd. Dat betekent overigens niet dat de gedragsvoorschriften zijn afgeschaft, maar dat de overtreding van het gedragsvoorschrift administratiefrechtelijk wordt afgedaan. Dit brengt wel een verschuiving mee in de cijfers wat betreft de afdoening van strafzaken binnen en buiten geding. Omdat het vooral verkeersovertredingen waren die werden getransigeerd, nam door de decriminalisering van de verkeersovertredingen het aantal strafrechtelijke afdoeningen buiten geding drastisch af.

### Omvang van de afdoening buiten geding

In tabel 1 zijn enkele cijfers verwerkt met betrekking tot de afdoening van zaken buiten geding. Deze cijfers zijn gebaseerd op de CBS-statistieken vanaf 1900.<sup>2</sup> Zij zijn onderling niet in elk opzicht even goed te vergelijken. Zo verzamelde het CBS vanaf 1900 gegevens over onherroepelijke veroordelingen, waardoor vrijspraken en ontslagen van alle rechtsvervolging buiten beschouwing bleven. Vanaf 1982 verzamelt het CBS echter cijfers over de afdoening van strafzaken.<sup>3</sup> Daar staat tegenover dat het aantal vrijspraken en ontslagen van alle rechtsvervolging zo klein is dat de cijfers na 1982 in zekere zin vergelijkbaar blijven met de cijfers van de jaren daarvoor. Verder zijn soms cijfers niet beschikbaar of heb ik deze niet gevonden.

Bij het bestuderen van tabel 1 dient als gezegd ook rekening te worden gehouden met de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften op 1 september 1992. Deze wet hevelde de handhaving van verkeersvoorschriften van het strafrecht naar het be-

2 Criminele Statistiek over het jaar 1900-1957; Maandstatistiek van rechtswezen, politie en branden 1957-1965; maandstatistiek van politie en justitie, 1966-1978; maandstatistiek politie, justitie en brandweer, 1979-1985; maandstatistiek rechtsbescherming en veiligheid, 1986-1987 en kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid 1988-1998, thans gedeeltelijk te vinden op <<http://www.cbs.nl/>>.

3 Dit verschil kan worden verklaard. Aanvankelijk verzamelde het CBS cijfers over de criminaliteit. Alleen wanneer de rechter een veroordeling had uitgesproken kon kennelijk van een crimineel worden gesproken. Later werd onderkend dat de omvang van de misdaad niet alleen kon worden gemeten met behulp van veroordelingen door de strafrechter. De omvang van de misdaad is vermoedelijk zelfs onmeetbaar, omdat veel misdrijven zich in het verborgene afspelen en geen slachtoffers maken; dit geldt in het bijzonder de verdovende middelenmisdad en het rijden onder invloed sec. De justitiecijfers worden dan gerangschikt met het oog op de afdoening en doorstroom van zaken. Dan zijn afdoeningen en niet veroordelingen van belang.



**Tabel 1: Afdoening buiten geding (x 1000; afgerond op 500)**

Jaar	Rechtbankzaken						Kantonrechterzaken			
	1	2	3	4	5	6	1	3/4	5	6
1900	14.5	-	-	-	-	-	95.5	-	1.5	-
1922	20	-	-	-	-	-	242	-	9.5	-
1923	21	-	-	-	-	-	200	-	33.5	-
1935	33.5	-	-	-	-	-	232	-	248	-
1959	34		19.5		-	-	339.5	67.5	734	38.5
1976	60	-	48		-	-	334	95	1.324.5	92.5
1983	85	154.5	55.5	26.5	12	-	389	150	655.5	3.038.5*
1984	82.5	16	48	25	19.5	-	417.5	140	635.5	3.060
1994	99.5	12.5	28	30.5	52	?**	129	16.5	133	26
1996	108	7.5	21	30	59.5	37.5	114	11	108.5	142.5

1: Onherroepelijke veroordeling; vanaf 1982: door de rechter afgedaan;

2: Voeging *ad informandum*;

3: Beleidssepot;

4: Technisch sepot;

5: Openbaar Ministerie-transactie;

6: Politietransactie.

\* Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid 1998, nr. 2 (CBS 1988). Dit cijfer en het cijfer voor 1984 komt uit een staat met als opschrift: processen-verbaal+transactie in handen van de politie. De toelichtende tekst voor deze cijfers voor 1987 luidt: 'In 1987 werden door de politie wegens overtredingen ca. 2.740.000 processen-verbaal opgemaakt resp. transactie aangegaan'. Deze zin blinkt niet uit door helderheid, maar ik begrijp dat het cijfer zaken betreft waarin zowel proces-verbaal is opgemaakt als een transactie is aangegaan. De zaken waarin wel proces-verbaal is opgemaakt en politietransactie is aangeboden, maar waarin die transactie niet tot stand is gekomen zullen tot uitdrukking zijn gebracht in de cijfers over de Openbaar Ministerie-transactie, zaken door de rechter ter zitting afgedaan of in de sepots.

\*\* Het kwartaalbericht maakt pas vanaf 1996 onderscheid tussen politietransactie m.b.t. misdrijven enerzijds en overtredingen anderzijds.

**Tabel 2: Verhouding vrijheidsstraffen en geldboeten (binnen geding) bij misdrijven in procenten\***

Jaar	Vrijheidsstraffen	Geldboeten
1900	68	31
1921	52	47
1922	46	52
1923	44	51
1935	31	65
1957	36	61
1959	38	58
1976	31	65
1982	27	44
1983	29	43
1984	32	41
1994	40	47
1996	41	45

\* De andere hoofdstraffen (vroeger tuchtschool en berisping en thans dienstverlening) zijn in de tabel niet opgenomen. Evenmin komt het verschil tussen voorwaardelijke en onvoorwaardelijk straffen tot uiting. Overtredingen zijn niet in de tabel opgenomen omdat de desbetreffende gegevens niet in de statistische overzichten zijn opgenomen.

stuursrecht. Dat verklaart de terugval van politietransacties in 1994. Voor de goede orde vermeld ik het aantal beschikkingen in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften in 1996: 3.718.810.

Dit alles doet echter nauwelijks afbreuk aan de bruikbaarheid van tabel 1. Het wordt duidelijk dat het spectrum van afdoening buiten geding in de loop van de eeuw volledig is gevuld. Alleen het politiesept blijft buiten beeld. Maar, zoals gezegd, dit verschijnsel is ook niet uit officiële cijfers af te leiden. De transactie wordt vanaf ongeveer 1935 het belangrijkste instrument bij de afdoening van overtredingen, terwijl vanaf 1984 met behulp van het sepot en de transactie tezamen meer feiten buiten geding worden afgedaan dan door dagvaarding en voeging *ad informandum* binnen geding. Thans is het stadium bereikt waarop bijna net zoveel misdrijven worden getransigeerd als binnen geding worden afgedaan.

Bovenstaande cijfers leiden tot de volgende opmerkingen. In de eerste plaats bestaat de transactie in het overgrote deel van de gevallen uit het betalen van een geldbedrag. Hoewel strafrechtelijk gezien de transactie de voorkoming van (verdere) strafvervolgung betekent, komt zij in feite neer op het opleggen van een geldboete. Met de transactie verdringt de geldboete dus de vrijheidsstraf. Ook binnen geding doet de vrijheidsstraf ten opzichte van de geldboete een stap terug, zij het gemeten naar het begin en het eind van de eeuw (68% en 31% ten opzichte van 41% en

45%) veel minder spectaculair (zie tabel 2). Vooral uit de ontwikkeling van de transactie kan derhalve worden afgeleid dat de vrijheidstraf allang niet meer de belangrijkste strafrechtelijke sanctie is (Osinga, 1992, p. 18). De vraag rijst hoe zich dit verhoudt tot de opvattingen over de rechtvaardiging van het straffen. Kunnen die deze ontwikkeling ook rechtvaardigen?

In de tweede plaats rijst de vraag naar opvattingen over de beleidssepots. Technische sepots zijn dogmatisch geen probleem. Waar geen strafbaar feit kan worden bewezen, past geen strafrechtelijk optreden. In het begin van de eeuw heerste het idee dat alle ontdekte strafbare feiten dienen te worden opgespoord. De beleidssepots door het Openbaar Ministerie zijn sinds halverwege de jaren tachtig behoorlijk teruggebracht, maar maken nog steeds een substantieel onderdeel uit van de afdoening van strafzaken. Het kan niet anders of ook politieambtenaren zullen veelvuldig uit beleidsmatige overwegingen strafzaken seponeren. Mag dat en zo ja, op welke grond? In het bijzonder rijst de vraag naar de gezagsverhouding tussen Openbaar Ministerie en politie.

Hieronder bespreek ik eerst de drie opvattingen over het strafrecht waarin de strafrechtstheorieën gebruikelijk worden ingedeeld. Dan komt de vraag aan de orde naar de rechtvaardiging van de transactie en het beleidssepot in relatie tot die theorieën.

## **Afdoening buiten geding en de rechtvaardiging van het straffen**

### *Strafrechtstheorieën*

In grote lijnen zijn, als gezegd, drie opvattingen over de rechtvaardiging van het straffen te onderscheiden. De eerste wordt aangeduid met de klassieke of absolute straftheorieën. 'Zij lopen soms ver uiteen, doch hebben dit gemeenschappelijk, dat in het misdrijf zelf datgene ligt wat de strafoplegging eist en rechtvaardigt, los van daarvan te verwachten praktisch nut' (Rommelink, 1996, p. 893). Straffen is niet rationeel; vergelden is het belangrijkste strafdoel. Het straffen wordt niet instrumenteel gebruikt: men straft omdat er misdaan is. Wat de mogelijke sanctie-modaliteiten betreft past de vrijheidsstraf het best bij de absolute strafrechtstheorieën.

De tweede opvatting wordt aangeduid met de moderne of relatieve strafrechtstheorieën. Anders dan bij de absolute theorieën wordt hier wel een relatie gelegd tussen sanctie en doel dat met de sanctie dient te worden bereikt. Van het straffen wordt met andere woorden wel een rationeel gebruik gemaakt. De belangrijkste functie van het straffen is de bescherming van de rechtsorde tegen inbreuken. Daartoe dient het strafrecht generaal en speciaal preventief te werken. Bedreiging met leedtoevoeging en daadwerkelijk leed toevoegen is zinvol omdat dit de (potentiële) dader kan aansporen zich normconform te gedragen (Rommelink, 1996, p. 900).

De derde opvatting tenslotte verenigt absolute en relatieve theorieën (Remmelink, 1996, p. 906). Verenigingstheorieën verhinderen doelloos straffen, maar rechtvaardigen wel een straf zonder dat duidelijk is dat in abstracto en in concreto het doel wordt bereikt. Een cynicus zou kunnen zeggen dat de verenigingstheorieën alleen een rechtvaardiging geven voor wat gebeurt: in principe is straffen rationeel, maar als het doel van de straf niet kan worden gerationaliseerd, dan is het straffen kennelijk irrationeel en vindt het zijn rechtvaardiging in de vergelding.

In het laatste kwart van de vorige eeuw kwam de moderne richting (in Nederland) op. Het vergeldingsdenken raakte op de achtergrond en het denken over strafrecht werd meer en meer rationeel (Remmelink, 1996, p. 909). In de jaren zestig en zeventig van deze eeuw was het gedurende enige tijd zelfs *not done* om het woord vergelding in de mond te nemen. Inmiddels wordt weer vrij algemeen erkend dat retributie een belangrijke functie van het straffen is, in het bijzonder bij het opleggen van vrijheidsstraffen, en dat de behoefte aan wraak niet of nauwelijks rationeel valt te verklaren. Knigge's inaugurele rede is zelfs geheel gewijd aan dit irrationele van de straf (Knigge, 1988). Toch is van een algehele terugkeer van de klassieke opvattingen geen sprake. Allerwege wordt inmiddels erkend dat de straf ook (zoveel mogelijk) functioneel dient te zijn (Remmelink, 1996, p. 918). Nu lenen niet alle delicten zich voor eenzelfde rationele strafrechtelijke benadering. Men zou kunnen betogen: ernstige delicten die een irrationele grond hebben en in elk geval veel emoties veroorzaken kunnen zeer goed worden afgedaan met een vergeldende straf die aansluit bij die irrationaliteit en/of die emoties. Op de keper beschouwd is dat óók rationeel. Delicten die daarentegen 'bekeken' worden gepleegd kunnen en dienen ook 'bekeken' te worden benaderd.

Tenslotte kan er op worden gewezen dat het strafrecht tegenwoordig als instrument wordt ingezet. Volgens sommigen is die instrumentalisering van het strafrecht veel te ver doorgeschoten en wordt het louter gezien als middel om doeleinden van overheidsbeleid te bereiken. De overheid vergeet dat het strafrecht ook doelen en waarden in zichzelf heeft (Foqué en 't Hart, 1990). Maar dat neemt niet weg dat deze instrumentalisering aantoont hoever het irrationele klassieke denken achter ons ligt.

### *Transactie en rationeel straffen*

Duidelijk is dat de geldboete en in het verlengde daarvan de transactie goed aansluit bij het rationele aspect van de moderne strafrechtstheorieën. Een geldboete kan goed afgestemd worden op de aard van het feit en de persoon van de verdachte. Het heeft niet het nadeel dat een gevangenisstraf heeft. Bovendien kan een geldboete zeer instrumenteel worden ingezet bij strafbare feiten die massaal worden gepleegd. De geldboete sluit evenwel wat minder goed aan bij de absolute theorieën. In elk geval tegenwoordig is de vergeldende werking van de geldboete nu eenmaal minder groot dan die van de vrijheidsstraf. Wij zouden derhalve

mogen verwachten dat de uitbreiding van de transactie en daarmee van de geldboete wordt gerechtvaardigd vanuit een relatieve strafrechtstheorie of een verenigingstheorie. Bij een aantal wetsvoorstellen dat tussen 1900 en 2000 is ingediend maakt de regering inderdaad uitdrukkelijk gewag van de noodzaak tot het terugdringen van de (korte) vrijheidsstraf, aangezien aan die straf te veel nadelen kleven. Anders gezegd, de korte vrijheidsstraf werd niet instrumenteel geacht. Dit geldt in het bijzonder de Wet vermogenssancties uit 1982, maar ook wetsvoorstellen uit 1915 en 1925 (Osinga, 1992, pp. 18-19). Dit alles betekent evenwel niet dat louter dogmatische overwegingen de transactie tot wasdom hebben gebracht. Immers, een geldboete kan net zo goed binnen als buiten geding worden opgelegd. Uit het oogpunt van zowel generale en speciale preventie als behoorlijk geding verdient bestraffing binnen geding sowieso de voorkeur boven afdoening buiten geding.

Als strafrechttheorieën er weinig toe hebben bijgedragen om het afdoen van zaken buiten geding te rechtvaardigen, moeten er andere redenen zijn waarom de geldboete - met name als transactie - zo'n grote vlucht heeft genomen. Zoals Osinga overtuigend aantoonde zijn de belangrijkste wetsvoorstellen met betrekking tot de verruiming van de geldboete en het afdoen van zaken buiten geding (verruiming van de transactiemogelijkheid) vooral ingegeven door de wens eenvoudige zaken op een eenvoudigere en dus snellere wijze af te doen. Anders gezegd gaat het om efficiënte gedingvoering.

Dit geldt in de eerste plaats de Wet vereenvoudiging van de rechtspleging uit 1921. Wat betreft de transactie kwam door deze wet de eis te vervallen dat de verdachte het maximum van de geldboete moest betalen alvorens kon worden getransigeerd. Bovendien verviel de beperking tot overtredingen die louter met geldboete werden bedreigd. De Officier van Justitie kon ook transigeren voor overtredingen die alternatief met hechtenis en met geldboete werden bedreigd (Van Hamel, 1927, pp. 585-587). Deze uitbreiding van de transactiemogelijkheid maakte deel uit van een aantal maatregelen waaronder de vereenvoudiging van de kantongerechtsprocedure en de invoering van de politierechter als vereenvoudiging van de rechtbankprocedure. Deze vereenvoudiging werd noodzakelijk als gevolg van de toename van het aantal kantongerechtszaken (Osinga, 1992, pp. 135-141; zie ook tabel 1). Van de nieuwe afdoeningsmodaliteit werd snel gretig gebruik gemaakt, met als resultaat een aanzienlijke daling van het aantal door de kantonrechter afgedane zaken.

In de tweede plaats werd de kantongerechtsprocedure in 1958 opnieuw vereenvoudigd, nu door de invoering van de mogelijkheid om verkeers- en andere overtredingen van eenvoudige en geringe aard door de politie te laten transigeren (Osinga, 1992, p. 245). Ook hier geldt dat er sprake was van een aanzienlijke toename van het aantal kantongerechts-overtredingen. Anders dan de wet uit 1921 had de invoering van de politietransactie niet tot resultaat dat het aantal overtredingen daalde

dat door de kantonrechter werd afgedaan. Een oorzaak zal wellicht moeten worden gevonden in de ontwikkeling van het autoverkeer. De uitbreiding van het aantal sanctiemodaliteiten kon de toevloed aan nieuwe overtredingen eenvoudigweg niet opvangen.

In de derde plaats werd in 1983 de Wet vermogenssancties ingevoerd. Deze wet introduceerde de mogelijkheid om alle misdrijven met een geldboete te bestraffen en voor misdrijven waarop naar wettelijke omschrijving een gevangenisstraf staat van maximaal zes jaar een transactie aan te bieden. Aanvankelijk werden de plannen voor de Wet vermogenssancties gepresenteerd als middel om te komen tot het terugdringen van de korte vrijheidsstraf. In de loop van het wetgevingsproces werd duidelijk dat de voorstellen wel degelijk mede kunnen worden beoordeeld tegen de achtergrond van capaciteitsproblemen en overwegingen van efficiëntie. Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel legden sommige parlementariërs zelfs de nadruk op de capaciteitsbesparende potentie van de geldboete en de transactie (Osinga, 1992, pp. 154-160).

In de laatste plaats kreeg in 1993 de politie de bevoegdheid een beperkt aantal misdrijven met behulp van transactie af te doen. Ook deze regeling werd ingevoerd met het oog op de effectiviteit én de efficiency van strafrechtelijke handhaving. De mogelijkheid van transactie bekort de weg naar een sanctie met één stap. Er behoeft geen inzending plaats te vinden van het proces-verbaal bij de Officier van Justitie, hetgeen werk bespaart, terwijl tegelijkertijd de sanctie eerder op de daad volgt (Kamerstukken II, 1991-1992, 22 523, nr. 3, p. 3).

Het effect van de geldboete en de transactie op de afdoening van misdrijven binnen het geding is overigens uit tabel 1 niet goed af te lezen. Er is weliswaar aanvankelijk sprake van een lichte daling van zaken die door de rechter worden afgedaan en een toename van zaken die buiten geding worden afgedaan. Maar daartussen bestaat geen evenredigheid. Wat hiervan verder ook zij, duidelijk is wel dat in de jaren voorafgaand aan de invoering van de Wet Vermogenssancties sprake was van een aanzienlijke toename van strafzaken. En net als in 1921 en in 1958 werden maatregelen genomen om de afdoeningscapaciteit te vergroten.

Bij dit alles past de kanttekening dat een transactie een overeenkomst is tussen de Officier van Justitie en de verdachte. Deze overeenkomst kan alleen tot stand komen als de verdachte instemt met het transactievoorstel. Dat veel transacties tot stand komen, kan voor een deel worden verklaard door het voordeel dat de transactie oplevert. De transactie valt immers meestal lager uit dan de door de rechter opgelegde geldboete. Mogelijk is ook dat burgers de transactie (mede) accepteren omdat hen dat een gang naar de rechter bespaart.

Hoe dit laatste ook zij, bovenstaande maakt mijns inziens duidelijk dat de uitbreiding van het sanctie-arsenaal vooral plaatsvindt door uitbreiding van de mogelijkheid buiten geding een geldboete op te leggen. Daartegen zijn vanuit de heersende rechtvaardigingen van het straffen weinig principiële bezwaren in te brengen, voor zover de transactie in

feite de vorm aanneemt van een geldboete. De redenen om die geldboete buiten en niet binnen geding op te leggen lijken vooral redenen van efficiëntie te zijn. Zolang de eerlijkheid van de procedure is gewaarborgd en de transactie vrijwillig wordt aangegaan lijken er geen wezenlijke bezwaren te zijn tegen het verschijnsel of de omvang die het heeft aangenomen. De rechtvaardiging van de straffen en de efficiency van de gedingvoering gaan als het ware hand in hand. Opvallend is dat er in de loop van de eeuw wel verschuivingen te zien zijn geweest in opvattingen over het strafrecht, maar dat dit in de grote lijn van de ontwikkeling van de straffen in het algemeen en de transactie in het bijzonder niet is terug te zien. De geldboete verdringt de vrijheidsstraf en de efficiency brengt mee dat de geldboete buiten geding wordt geïnd.

### *Beleidssepot en rationeel straffen*

De vraag is nu of ook het beleidssepot binnen de strafrechtstheorieën kan worden gerechtvaardigd. Onder de werking van het oude Wetboek van Strafvordering gold het zogenoemde legaliteitsbeginsel. Dit hield in dat elk bekend geworden strafbaar feit diende te worden vervolgd. Het huidige Wetboek van Strafvordering kent het zogenoemde opportuniteitsbeginsel. Blijkens artikel 167 WvSv kan de Officier van Justitie afzien van vervolging als het algemeen belang dit vereist. Dit opportuniteitsbeginsel gaat zo beschouwd uit van vervolgen als regel en seponeren als uitzondering, of beter gezegd: de beslissing tot vervolging behoeft geen uitleg, in tegenstelling tot de beslissing om niet te vervolgen. Bovendien dient het niet vervolgen te geschieden om redenen aan het algemeen belang ontleend. Dit wordt de zogenoemde negatieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel genoemd.

A.C. 't Hart is een van de eersten geweest die er op heeft gewezen dat de negatieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel na de jaren zestig niet meer bevestigde. Het automatisme waarmee strafrechtelijk op maatschappelijke onvrede werd gereageerd bracht de strafrechtspleging in een diepe crisis. De les die uit de justitiële crisis van eind jaren zestig, begin jaren zeventig moest worden getrokken was dat de beslissing om te vervolgen in plaats van de beslissing om niet te vervolgen rechtvaardiging door het algemeen belang behoeft. 't Hart noemt dit de positieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel ('t Hart, 1983, pp. 21 e.v.). En net als bij de rechtvaardiging van de geldboete en de transactie gaan ook bij de beleidsvoering en de rechtvaardiging daarvan, de dogmatiek en de efficiency van de gedingvoering hand in hand. 'De opkomst van het denken over strafrechtshantering in termen van beleid was ingegeven door zowel de enorme toename van het aantal strafzaken, waarvoor onvoldoende middelen voorhanden waren, als de noodzaak, ingescherp door de justitiële crisis, om de hantering en de dosering van strafrechtelijk ingrijpen af te stellen op maatschappelijke aanvaarding in specifieke situaties' ('t Hart, 1994, p. 117).

De positieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel werpt zijn schaduw vooruit over het opsporingsonderzoek. Politieambtenaren beschikken in hun hoedanigheid als opsporingsambtenaren zelfstandig over hen door de wet toegekende bevoegdheden. Zij ontlenen hun bevoegdheid om op te treden rechtstreeks aan de wet en staan niet in enige mandaatsverhouding tot de Officier van Justitie (De Doelder/'t Hart, 1985). In de klassieke opvatting van het strafrecht dienden zij alle bekend geworden strafbare feiten na te sporen. In de moderne opvatting van het strafrecht zou dat verspilde moeite zijn wat betreft die feiten die de Officier van Justitie toch niet vervolgt. Het afzien van opsporing door de politie vindt aldus zijn rechtvaardiging in het beleid van het Openbaar Ministerie dat weer is gegrond op het algemeen belang. Dit betekent dat waar het Openbaar Ministerie geen beleidsregels heeft vastgesteld of juist vervolging wenst, er in elk geval juridisch voor de politie geen ruimte bestaat om niet op te sporen. Overigens brengt dit natuurlijk niet mee dat de politiepraktijk spoort met de door het Openbaar Ministerie gewenste praktijk. Zoals ik hierboven reeds uiteenzette is het moeilijk vat te krijgen op de praktijk van het politieseptot.

Een en ander brengt mee dat een automatisch opsporen en vervolgen niet in overeenstemming is met de rationaliteit die het straffen en dan vooral het opleggen van een geldboete (mede) rechtvaardigt. Waar een rationeel doel ontbreekt, past met andere woorden een sepot. In zoverre wordt een positieve hantering van het opportuniteitsbeginsel ook gerechtvaardigd door de moderne, rationele strafrechtstheorieën.

Het is wat mij betreft nog wel de vraag of in de rechtswerkelijkheid ook tegenwoordig nog wordt gewerkt met het uitgangspunt dat de beslissing om te vervolgen in plaats van te seponeren rechtvaardiging behoeft. In elk geval gaat de positieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel niet zover dat de Officier van Justitie zijn vervolgingsrecht verspeelt als hij niet kan rechtvaardigen waarom hij in een bepaalde zaak vervolgt, anders dan dat de desbetreffende gedraging is verboden en strafbaar gesteld. En dat vervolging geen automatisme meer zou zijn geldt niet voor bepaalde categorieën van gevallen. Categorieën waar strafvervolging min of meer automatisch plaats vindt als een feit binnen abstracte grenzen valt, zijn rijden onder invloed (Stcrt. 1999, 116 en 117), winkeldiefstallen (Stcrt. 1999, 137), premiefraude door werkgevers (Stcrt. 1994, 217), Opiumwetdelicten (Stcrt. 1996, 187) en sociale verzekeringsfraude (Stcrt. 1997, 12).

Wie bij voorbeeld een auto bestuurt onder invloed van alcoholhoudende drank wordt overeenkomstig de desbetreffende richtlijn afhankelijk van de hoeveelheid alcohol in de uitgeademde lucht of in het bloed gedagvaard, of krijgt een schikking van de Officier van Justitie of de politie aangeboden. De bevoegde functionarissen kijken niet naar het individuele geval om zich af te vragen of het algemeen belang in dit geval vervolging rechtvaardigt. Die vraag is beantwoord bij de aanwijzing van de categorieën.



De hantering van dergelijke categorieën wordt in de hand gewerkt door de moderne automatische en dus gemakkelijke manier van afdoening van zaken. Een opsporingsambtenaar (of een snelheidsradar gekoppeld aan een computer!) maakt een proces-verbaal op. Als het feit onder een AU-project (Aanhouden en Uitreiken) valt, krijgt de verdachte behalve een transactievoorstel tegelijkertijd een dagvaarding mee. Alle gegevens worden geautomatiseerd verwerkt. Betaalt de verdachte niet, dan komt zijn zaak automatisch op de zitting. De strafrechtspleging van heden ten dage is soms zo modern dat het weer ouderwets aandoet: opgespoorde feiten worden automatisch vervolgd.

### Samenvatting en conclusies

Deze bijdrage gaat over de ontwikkeling van ideeën over de rechtsgrond om strafzaken buiten geding af te doen. Strafzaken kunnen buiten geding worden afgedaan door een sepot of door een transactie, door de politie of door het Openbaar Ministerie. Het politiesept is een betrekkelijk ongreepbaar verschijnsel. Van de transactie en van het sepot door het Openbaar Ministerie zijn cijfers bekend. Deze wijzen uit dat sinds 1900 de afdoening buiten geding enorm is uitgebreid.

Sinds 1935 worden er met behulp van de transactie meer overtredingen buiten dan binnen geding afgedaan, terwijl in 1996 zelfs meer misdrijven buiten dan binnen geding worden afgedaan door middel van transactie en beleidssepot.

Aangezien het aangaan van een transactie *de facto* het opleggen van een geldboete buiten geding is, kunnen deze cijfers ook zo worden geïnterpreteerd dat de geldboete een enorme vlucht heeft genomen. Zolang er voldoende procedurele waarborgen zijn, is de geldboete in de vorm van de transactie zeer goed te rechtvaardigen door de rationele strafrechtstheorieën. Deze onderkennen de noodzaak van vergelding en onderstrepen soms het irrationele daarvan, tegelijkertijd wordt erkend dat met het straffen rationeel dient te worden omgegaan. Met name de geldboete en dus ook de transactie lenen zich voor een rationele benadering. Dat neemt overigens niet weg dat het afdoen buiten geding vooral wordt ingegeven door efficiency-overwegingen. De verschuivingen die in de loop van de eeuw te zien zijn geweest in opvattingen over het strafrecht, hebben mijns inziens de grote lijn van de ontwikkeling van de straffen in het algemeen en de transactie in het bijzonder niet beïnvloed. Het proces waarbij de geldboete de vrijheidsstraf verdringt gaat vrijwel de gehele eeuw door.

Ook het beleidssepot wordt gerechtvaardigd door de rationele strafrechtstheorieën. Automatische vervolging en bestraffing van zaken was een van de oorzaken voor de crisis waarin de strafrechtspleging in de jaren zestig en zeventig kwam te verkeren. Thans wordt aangenomen dat het algemeen belang een vervolging en het aanbieden van een transactie dient te rechtvaardigen. Het is overigens de vraag of de rechtspraktijk in

alle opzichten met die opvatting in overstemming is. De rechtvaardiging van vervolging en het aanbieden van een transactie wordt tegenwoordig steeds meer per categorie strafbare feiten vastgesteld. Binnen bepaalde categorieën vindt nog steeds automatische vervolging plaats, vaak met behulp van geautomatiseerde gegevensverwerking. De praktijk van het strafrecht van heden ten dage is soms zo modern dat het weer ouderwets aandoet.

## Literatuur

### **Cleiren, C.P.M.**

*Beginnels van een goede procesorde*  
Arnhem, Gouda Quint, 1989

### **Doelder, H. de, A.C. 't Hart**

*De zeggenschap van het O.M. over de opsporing en het politiesepot*

In: J.C. Blom e.a. (red.), *Redenen van wetenschap*, Arnhem/Gouda Quint, 1985, p. 1-9

### **Foqué, R., A.C. 't Hart**

*Instrumentaliteit en rechtsbescherming*  
Arnhem, Gouda Quint, 1990

### **Hamel, G.A. van**

*Inleiding tot de studie van het Nederlandsche strafrecht*

Haarlem, De Erven F. Bohn en 's Gravenhage, Gebr. Belinfante, 1927 (vierde druk, bewerkt door J.V. van Dijk)

### **Hart, A.C. 't**

*Strafrecht en beleid*  
Leuven, Acco, 1983

### **Hart, A.C. 't**

*Openbaar Ministerie en rechts-handhaving*  
Arnhem, Gouda Quint, 1984

### **Jansen, A.L.J.**

*De botte bijl gewet?*  
In: J.L.M. Boek e.a., *Grens-overschrijdend strafrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1990, p. 105-122

### **Kelk, C.**

*De menselijke verantwoordelijkheid in het strafrecht*  
Arnhem, Gouda Quint, 1994

### **Kelk, C.**

*De goede trouw in het strafrecht*  
In: M. Moerings e.a. (red.), *Morele kwesties in het strafrecht*, Deventer, Gouda Quint, 1999, pp. 103-120

### **Knigge, G.**

*Het irrationele van de straf*  
Arnhem, Gouda Quint, 1988

### **Kreveld, J.H. van**

*Beleidsregels in het recht*  
Groningen, Wolters Noordhof, 1983

### **Osinga, P.**

*Transactie in strafzaken*  
Arnhem, Gouda Quint, 1992

### **Schalken, T.M.**

*Het politie-sepot en de mandaats-verhouding tussen openbaar ministerie en politie*, Tijdschrift voor de politie, 1984, pp. 5-11

# Honderd jaar sanctiestelsel

mr. F.W. Bleichrodt\*

Het Nederlandse sanctiestel veranderde in de negentiende eeuw ingrijpend van aanzien. In de loop van die eeuw zijn de doodstraf, de 'mort civile' als vorm van eerloosheid, het brandmerk, de geseling en het tepronk stellen op het schavot afgeschaft. De wetgever had in 1881 een sober en overzichtelijk strafstelsel geschapen, met een centrale plaats voor de vrijheidsstraf. Vergeleken met de negentiende eeuw, heeft het sanctiestelsel zich in de twintigste eeuw langs de lijnen der geleidelijkheid ontwikkeld. Toch is het strafrechtelijk sanctiestelsel ook in de afgelopen eeuw geen rustig bezit geweest. In vele opzichten is het systeem waarbinnen van overheidswege kan worden gereageerd op strafbaar gedrag veranderd.

Dat geldt in de eerste plaats voor de autoriteiten die met sanctionering zijn belast. In 1900 was deze taak voorbehouden aan de strafrechter. Een eeuw later leggen niet alleen strafrechters, maar ook officieren van Justitie, opsporingsambtenaren, Halt-bureaus en (andere) bestuursorganen sancties op. Synchroon aan deze ontwikkeling is het strafproces niet langer het exclusieve domein waarbinnen de sanctie wordt vastgesteld.

In de tweede plaats zijn de soorten en modaliteiten van sancties waaruit de rechter kan kiezen aanzienlijk toegenomen. Het straffenarsenaal is uitgebreid, terwijl de maatregel zich in de afgelopen eeuw tot een volwaardig spoor binnen ons sanctiestelsel heeft ontwikkeld. De mogelijkheden tot het treffen van de veroordeelde in zijn financiële positie en het beperken van diens vrijheid zijn thans vele malen groter dan een eeuw geleden. Binnen de verschillende sanctiesoorten ontwikkelden zich de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten, die de mogelijkheden tot differentiatie van de sanctietoepassing expansief deden toenemen.

Ook op het gebied van de tenuitvoerlegging van de verschillende sancties heeft de tijd niet stilgestaan. Dat geldt in het bijzonder voor de vrijheidsstraffen, die naar hun aard de meeste mogelijkheden tot variatie in de uitvoering kennen. In tegenstelling tot honderd jaar geleden wordt thans op gedifferentieerde wijze invulling gegeven aan de tenuitvoerlegging van onze zwaarste straf.

In deze bijdrage worden voornoemde en andere ontwikkelingen in het sanctiestelsel in de loop van de twintigste eeuw belicht. Daarbij wordt het sanctiestelsel opgevat als het geheel aan strafrechtelijke sancties, de wettelijke regeling daarvan en hun onderlinge verhouding. Bedacht moet worden dat het sanctiestelsel moeilijk los kan worden gezien van

\* De auteur is advocaat bij Pijls Rijcken & Droogleevers Fortuyn te Den Haag.

de feitelijke sanctietoepassing. De mate waarin en de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de door de wetgever geboden mogelijkheden tot sanctionering bepalen voor een belangrijk deel de betekenis van de strafrechtelijke sancties in de praktijk. De tijdgeest, veelal beïnvloed door de stand van de criminaliteit, oefent een opwaartse dan wel neerwaartse druk uit op de straftoemeting. De tijdgeest blijkt, evenals incidenten en budgettaire overwegingen, ook gevolgen te hebben voor de wetgevende arbeid. Het afgelopen decennium laat zien hoe groot de invloed van dergelijke conjuncturele factoren op de straftoemeting is. Een goed voorbeeld daarvan vormt de wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) en de vervroegde invrijheidstelling (VI). De uit het oogpunt van de inrichting van het sanctiestelsel ingrijpende wetswijziging van 1986, waarbij de v.i. werd vervangen door de VI, was mede ingegeven door kostenoverwegingen. Toen ons land begin jaren negentig werd opgeschrikt door een aantal gewelddadige ontvluchtelingen, reageerde de wetgever met een wet waarbij voortaan zelfs pogingen tot ontvluchtelingen die niet gepaard gaan met het plegen van strafbare feiten grond zouden kunnen opleveren voor uit- of afstel van de VI.<sup>1</sup>

In deze bijdrage komen bedoelde conjuncturele factoren slechts zijdelings aan de orde. De aandacht wordt gericht op de structurele ontwikkelingen van het sanctiestelsel in de afgelopen eeuw. Daarbij wordt in de eerste plaats ingegaan op de ontwikkeling in de sanctionering waarbij isolatie van de veroordeelde door middel van consequente vrijheidsbeneming geleidelijk plaats maakt voor integratie van deze in de samenleving. Voorts springt in het oog dat de verhoogde welvaart gepaard is gegaan met een sterk gestegen betekenis van de financiële sancties. Ons sanctiestelsel ontwikkelde zich in de twintigste eeuw tot een tweesporenstelsel, met straffen en maatregelen. Ook deze ontwikkelingen komen aan bod. Ten slotte kan de sterk toegenomen differentiatie in sanctioneringsmogelijkheden als rode draad in de ontwikkeling van het sanctiestelsel van de afgelopen eeuw worden gezien. Deze toenemende differentiatie komt in het onderstaande prominent ter sprake.

### **Het sanctiestelsel anno 1900: bekoring en beklemming van de eenvoud**

Ten tijde van de vorige eeuwwisseling had het gedachtegoed van de Moderne Richting in het strafrecht in toenemende mate erkenning gevonden. De Moderne Richting zag in de straf een vorm van maatschappelijk verweer tegen sociaal schadelijke handelingen. Bij de invulling van dit verweer diende niet zozeer het delict maatgevend te zijn, als wel de individuele kenmerken en omstandigheden van de delinquent. De toepassing van beveiligingsmaatregelen zou aan het preventieve doel van de

1 Van de mogelijkheid VI uit- of af te stellen in verband met deze zogenoemde 'kale' pogingen tot ontvluchting is overigens, voorzover bekend, nooit gebruik gemaakt.

strafrechtelijke reactie in de visie van de Moderne Richting tegemoet kunnen komen. Preventie werd niet alleen beschouwd als één van de doeleinden van de maatregel, maar ook als de grondslag daarvan. Daarbij verloren bij uitstek klassieke beginselen, zoals het legaliteits- en schuldbeginnel, hun leidende betekenis (zie nader Groenhuijsen en Van der Landen, 1990).

Dit gedachtegoed was nauwelijks te bespeuren in de wettelijke vormgeving van het sanctiestelsel anno 1900. De Internationale Vereniging voor Strafrecht, het centrale orgaan van de Moderne Richting, was in 1889 opgericht, acht jaar na de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht. Dit Wetboek vormde in 1900, aangevuld door de Beginselenwet gevangeniswezen van 1886, het wettelijk kader voor het sanctiestelsel. Het was na een lange tijd van voorbereiding en beraadslagingen tot stand gekomen. Minister Modderman, toenmalig minister van Justitie, had gedurende de beraadslagingen benadrukt dat de straffen in het algemeen belang en niet ter verbetering van de delinquent werden opgelegd. De straffen konden volgens hem overigens wel in het algemeen belang aan verbetering van de veroordeelde dienstbaar worden gemaakt (Smidt, 1891, pp. 141-144).

De uitwerking van het sanctiestelsel was, wellicht met uitzondering van de v.i. en de plaatsing in een rijkswerkinrichting, op klassieke leest geschoeid. Gestreefd was naar een eenvoudig en mild systeem van straffen, waarbij de straf in het teken stond van evenredigheid met het begane delict. Het Wetboek kende een beperkt aantal straffen, met een centrale plaats voor de vrijheidstraffen (gevangenisstraf en hechtenis). Vrijheidsstraffen en geldboetes konden niet gezamenlijk worden opgelegd. De wetgever streefde naar onderlinge vergelijkbaarheid van de straffen. De ene maatregel, de plaatsing in een krankzinnigengesticht, had eerst bij amendement en uitsluitend op grond van proces-economische overwegingen een plaats in het Wetboek gekregen. Van een volwaardig tweesporienstelsel, met straffen en maatregelen, was in het overzichtelijke sanctiestelsel dan ook geen sprake.

Balkema en Corstens constateren dat het strafstelsel de klassieke bekooring van de eenvoud niet lang heeft gekend (zie ook Balkema en Corstens, 1986, pp. 303-306). Dat heeft enerzijds te maken met de toenemende implementatie van de ideeën van de Moderne Richting (zie hierover Jeschek, 1987; Kalmthout, 1990), anderzijds met de ervaring in de praktijk van de tenuitvoerlegging van met name de gevangenisstraf. Het vertrouwen dat de wetgever in 1881/1886 had in de cellulaire tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf bleek in de praktijk vanuit preventief en humanitair oogpunt niet gerechtvaardigd. In het begin van deze eeuw waren de nieuw gebouwde gevangenissen evenwel afgestemd op deze wijze van eenzame opsluiting.

De twintigste eeuw begon dan ook op penitentiairrechtelijk gebied met verschillende discongruenties: de theorie van de Moderne Richting begon geleidelijk ingang te vinden, maar werd niet weerspiegeld in het

recent tot stand gekomen sanctiestelsel van het Wetboek van Strafrecht. Voorts waren negatieve praktijkervaringen met eenzame opsluiting moeilijk in het sanctiestelsel te verwerken. Dit stelsel was immers in sterke mate op het cellulaire stelsel geënt, terwijl de nieuwe, dure gevangnissen eveneens naar dit model waren gebouwd (Franke, 1990, hoofdstuk IX). Vanuit deze spanningsvelden kunnen de belangrijke wijzigingen die ons sanctiestelsel enkele decennia later onderging, worden verklaard.

## **Van isolatie naar integratie**

### *Doorbraak van de voorwaardelijkheid*

Het primaat van de vrijheidsstraf in het Wetboek van Strafrecht van 1881 was historisch gezien begrijpelijk. De vrijheidsstraf was in de achttiende en negentiende eeuw in de plaats gekomen van minder humaan geachte straffen, zoals de doodstraf, lijfstraffen en ontterende straffen. Weliswaar was in de loop van de negentiende eeuw onderkend dat de toepassing van vrijheidsstraffen schadelijke effecten kon hebben, maar de ontwerpers van het Wetboek vertrouwden erop dat deze (grotendeels) konden worden ondervangen door tenuitvoerlegging in afzondering. Vanuit klassiek oogpunt had de vrijheidsstraf, alsmede de eenvoudige wijze van tenuitvoerlegging daarvan, het voordeel van de rekenkundige helderheid en voorzienbaarheid: de rechter kan (met name) de ernst van het feit vertalen in het aantal dagen gevangenisstraf, terwijl hij daarbij kan voorzien op welke wijze de tenuitvoerlegging plaatsvindt.

Praktijk en theorie deden deze uitgangspunten begin deze eeuw wankelen. Met de cellulaire tenuitvoerlegging steeg het aantal zelfdodingen en psychiatrische stoornissen. Franke beschrijft indringend de schrijnende werkelijkheid van de eenzame opsluiting (Franke, 1990, hoofdstuk VIII). Het vertrouwen in tenuitvoerlegging in gemeenschap, met alle mogelijkheden van 'criminele besmetting' vandiën, was in het begin van de twintigste eeuw niet groot. Rond de eeuwwisseling was het besef doorgedrongen dat het wenselijk was de vrijheidsstraf, met name de kortdurende, spaarzamer te gebruiken. Dit besef werd gevoed door het onderscheid dat de Moderne Richting maakte tussen gewoonte- en gelegenheidsmisdadigers. Laatstgenoemde categorie delinquenten zou door uitwendige omstandigheden tot het strafbaar feit zijn gekomen. De vrijheidsstraf zou ten aanzien van hen meer kwaad dan goed doen en de enkele dreiging met tenuitvoerlegging daarvan zou uit preventief oogpunt veelal reeds afdoende zijn. De categorie onverbeterlijke beroeps- of gewoontemisdadigers zou daarentegen juist uit de samenleving dienen te worden verwijderd door middel van isolatie in totaalinstututen.

Deze twee- of driedeling heeft bijgedragen aan de differentiatie in het sanctiestelsel. Een mijlpaal in deze ontwikkeling vormt de invoering van de voorwaardelijke veroordeling in 1915. Volgens de indiener van het daaraan ten grondslag liggende wetsvoorstel, minister Regout, was voor

toepassing van de voorwaardelijke veroordeling doorslaggevend of de persoonlijkheid van de betrokkene een redelijke waarborg zou bieden dat deze, in combinatie met de voorwaarden en het toezicht, van het plegen van nieuwe strafbare feiten zou worden weerhouden.<sup>2</sup> De gelegenheidsmisdadiger zou doorgaans voldoende worden afgeschrikt door de strafdreiging en de algemene voorwaarde, dat hij geen strafbare feiten zal begaan. Andere veroordeelden zouden door bijzondere voorwaarden, toegespitst op de persoon van de dader en de omstandigheden die tot het delict hebben geleid, van recidive moeten worden weerhouden.

De invoering van de voorwaardelijke veroordeling betekende een doorbraak op het gebied van de individualisering van de straftoemeting. In het kielzog daarvan werd het toepassingsgebied van de v.i., die sedert 1886 uiterst terughoudend was toegepast, uitgebreid en werd de regeling afgestemd op die van de voorwaardelijke veroordeling. De wetgever dacht de reclassering bij de uitvoering van deze instituten een belangrijke rol toe. De wet van 1915 vormde met deze wijzigingen een ijkpunt in de ontwikkeling van isolatie van veroordeelden in gesloten inrichtingen naar integratie in de vrije samenleving.

De rechter maakte de eerste decennia na de invoering van de voorwaardelijke veroordeling ruimschoots en op diverse wijze gebruik van het stellen van bijzondere voorwaarden die op de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde waren afgestemd. Door verschillende factoren, waaronder het moeilijk uit te oefenen toezicht en de te hoog gebleken speciaal-preventieve verwachtingen, verminderde de populariteit van de bijzondere voorwaarde in de tweede helft van de eeuw (zie nader Bleichrodt, 1996, pp. 523-257).

Een kentering kwam evenwel begin jaren zeventig met de ontwikkeling van de dienstverlening, die in het kader van de bijzondere voorwaarde tot wasdom is gekomen. De werkstraf is een vorm van sanctionering die in de samenleving tenuitvoer wordt gelegd. Daarnaast kwamen leerprojecten tot ontwikkeling, waarbij eveneens het functioneren van de veroordeelde in de samenleving centraal staat. De werkstraf kreeg in 1989, als onbetaalde arbeid ten algemene nutte, de status van hoofdstraf. Thans is een wetsvoorstel aanhangig waarin wordt voorgesteld de taakstraf als hoofdstraf een plaats in de wet te geven. Deze taakstraf kan bestaan uit een werkstraf en/of uit de verplichting tot het volgen van een leerproject. De geschiedenis van de werkstraf vertoont overigens een opmerkelijke gelijkenis met die van de voorwaardelijke veroordeling. Het aanvankelijk optimisme over de speciaal-preventieve effecten moest op grond van onderzoeksgegevens worden getemperd, terwijl de toepassing ervan in hoog tempo steeg. De werkstraf is een gewone straf geworden en komt in bepaalde gevallen in de plaats van de voorwaardelijke vrijheidsstraf.

2 Kamerstukken 1911/12, 3304, nr. 3, p. 16-17.

*Van afzondering naar gemeenschap*

Een ander element in de ontwikkeling van isolatie naar integratie was de geleidelijke teloorgang van het uniforme cellulaire stelsel binnen de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf (zie hierover Vegter, 1989, hoofdstuk 2 en 3). De eerste fase daarin was uit (tijdelijke) nood geboren: de wetgever had in verband met het na de Eerste Wereldoorlog bestaande tekort aan capaciteit in een Noodwet van 1918 de mogelijkheden voor gemeenschappelijke tenuitvoerlegging verruimd. In 1934 werd evenwel een meer fundamentele doorbreking van de cellulaire dominantie doorgevoerd. Het nieuwe artikel 12a Sr bepaalde dat de minister ten aanzien van gevangenen, die daarvoor op grond van hun persoonlijkheid en het begane feit in aanmerking komen, kon bepalen dat zij voor bepaalde doeleinden in gemeenschap konden worden geplaatst. In de Beginselenwet gevangeniswezen van 1951/1953 stond gemeenschappelijke tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf voorop.

Aan de verschuiving van afzondering naar gemeenschap liggen niet zozeer fundamenteel gewijzigde inzichten over het doel van de straf, als wel ervaringen met de tenuitvoerlegging in de praktijk ten grondslag. De wetgever achtte het leven in eenzaamheid voor de mens een onnatuurlijk leven, dat spanningen oplevert. Om de bezwaren van tenuitvoerlegging in gemeenschap, in het bijzonder van 'criminele infectie', te beperken werden de gevangenis gedifferentieerd (Vegter, 1989, pp. 43-44). Voor verschillende categorieën gedetineerden kwamen inrichtingen met verschillende bestemmingen. Ingevolge art. 26 van de Beginselenwet moest de tenuitvoerlegging, met handhaving van het karakter van de straf, dienstbaar worden gemaakt aan de terugkeer van de veroordeelde in de samenleving.

De mogelijkheden van differentiatie die de Beginselenwet bood, hebben in de praktijk geleid tot een grote verscheidenheid aan vormen van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Binnen gesloten gevangenis ontstonden vormen van bijzondere opvang voor verslaafden en psychisch gestoorden. Voorts werden de muren van de gevangenis voor (bepaalde categorieën) gedetineerden geleidelijk geslecht. Naast halfopen en open inrichtingen, ontstond in 1989 de inrichting voor dagdetentie, waarin de gedetineerden in de laatste fase van hun detentie slechts overdag in of vanuit een 'inrichting' een dagprogramma volgen en 's avonds en 's nachts elders verblijven. Met de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet op 1 januari 1999 vielen ook de laatste muren. Het daarin geregelde penitentiair programma bestaat uit de tenuitvoerlegging van (een deel van) de vrijheidsstraf door middel van het verrichten van een samenstel van activiteiten, buiten het verband van een penitentiaire inrichting. Het penitentiair programma vormt het sluitstuk van de ontwikkeling van afzondering naar een wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf waarbij juist het leefritme in de vrije samenleving maatgevend is.



Deze ontwikkeling is overigens niet eenduidig. De afgelopen decennia hebben ook tegengestelde tendensen te zien gegeven, zoals de versoepeling van de detentie voor het merendeel van de gedetineerden in gesloten inrichtingen, waartoe behoort het doorbrengen van meer uren op cel. Ook de extra beveiligde inrichting, met een naar Nederlandse maatstaven zeer restrictief regime, kan in dit kader worden geplaatst. Daarbij staat niet het negentiende-eeuwse geloof in bezinning en inkeer door isolatie voorop, maar overwegingen van veiligheid, orde en de beheersbaarheid van de inrichting.

## Verdere ontwikkeling naar een pluriform sanctiestelsel

### *Financiële sancties*

De cel verloor ook aan andere dan voorwaardelijke modaliteiten, (andere) vrijheidsbeperkende sancties en nieuwe vormen van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf terrein. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan de opkomst van de financiële sancties. De wetgever van 1881 vond de geldboete in hoofdzaak een straf voor overtredingen en de lichtste misdrijven (Van Bemmelen, 1990, p. 185). In de loop van de twintigste eeuw is het toepassingsbereik van de geldboete uitgebreid. Deze ontwikkeling mondde in 1983 uit in de Wet vermogenssancties, die het mogelijk maakte dat de rechter terzake van elk delict een geldboete oplegt. De opkomst van de geldboete is deels toe te schrijven aan het streven de toepassing van de (korte) vrijheidsstraf terug te dringen. De toegenomen welvaart zorgde ervoor dat de geldboete in meer gevallen kon worden toegepast, zonder dat deze straf een verkapte (vervangende) vrijheidsstraf inhield. De expansieve groei van de financiële sanctie is eerst goed zichtbaar wanneer de opkomst en groei van de bestuurlijke boete en de transactie in aanmerking worden genomen. De boete en de vrijheidsbeperkende sancties, inclusief de voorwaardelijke modaliteiten, maakten het mogelijk dat de vrijheidsstraf tot *ultimum remedium* werd.<sup>3</sup>

### *Tweesporenstelsel*

Het Wetboek van 1881 kende weliswaar een maatregel, van een dogmatisch gefundeerd tweesporenstelsel was geen sprake. Dat ontstond eerst in de eerste helft van de twintigste eeuw. In het bijzonder heeft de invoering van de terbeschikkingstelling van de regering in 1928 daaraan bijgedragen. De in 1958 naar het Wetboek van Strafrecht overgehevelde onttrekking aan het verkeer is eveneens een duidelijk voorbeeld van een

3 Zie voor de statistische gegevens over het plaats maken van de korte vrijheidsstraf voor de geldboete: S. van Ruller, *Honderd jaar vrijheidsbeneming in cijfers*, in: D.H. de Jong, J.L. van der Neut en J.J.J. Tulkens (red.), *De vrijheidsstraf*, Gouda Quint, Arnhem 1986, pp. 57-75, m.n. pp. 60-61.

beveiligingsmaatregel. In tegenstelling tot de straf, die een verantwoordelijk stellen van de dader inhoudt op grond van het door hem begaan feit, is de beveiligingsmaatregel gegrond op het wegnemen van het gevaar dat de betrokkene voor de veiligheid van de samenleving betekent.<sup>4</sup> De ontwikkeling van de beveiligingsmaatregel hangt nauw samen met de toegenomen invloed van de Moderne Richting in het strafrecht. De voor de Moderne Richting meest kenmerkende en ingrijpende beveiligingsmaatregel, de bewaring van beroeps- en gewoontemisdadigers, haalde wel het Staatsblad, maar werd nooit ingevoerd.

In de tweede helft van de twintigste eeuw verloor de maatregel haar exclusieve beveiligingskarakter. De ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel en de schadevergoedingsmaatregel werden als maatregelen ingevoerd, zonder dat daaraan het klassieke beveiligingsoogmerk ten grondslag lag. Deze maatregelen zijn in het bijzonder gebaseerd op het streven naar herstel van de financiële situatie van vóór het delict. Zo ontwikkelden zich naast de beveiligingsmaatregelen reparatoire maatregelen (zie nader Bleichrodt en Balkema, 1995, pp. 42-46). De doeleinden van de strafrechtelijke sancties werden door de ontwikkeling van de maatregelen pluriformer. Zo heeft het belang van het slachtoffer erkenning gevonden in de schadevergoedingsmaatregel van artikel 36f Sr.

## Eindbalans

De twintigste eeuw was de eeuw van de toenemende differentiatie. De onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, die in 1900 het sanctiestelsel beheerste, verloor in de loop van de eeuw steeds meer terrein. Dat wil niet zeggen dat haar rol is uitgespeeld. De enorme toename van het aantal cellen in de afgelopen twee decennia is in dit verband veelzeggend. Ten opzichte van andere sancties en modaliteiten heeft de vrijheidsstraf echter een meer subsidiair karakter gekregen. Het aantal mogelijkheden voor de rechter een sanctie op maat te bepalen is in de twintigste eeuw sterk toegenomen. Hij heeft daartoe een groter aantal sancties ter beschikking gekregen, terwijl de voorwaardelijke veroordeling hem ruimte tot variatie en individualisering biedt. De twintigste eeuw kan ook worden gekenschetst als de eeuw van de alternatieven: het ene alternatief heeft het andere vervangen en wordt na verloop van tijd ten dele op zijn beurt door nieuwe alternatieven vervangen.

Ook zijn de mogelijkheden toegenomen om straffen gezamenlijk op te leggen. Het sanctiestelsel berust meer dan honderd jaar geleden op een groot vertrouwen in het oordeel van de rechter. Tegelijkertijd is de rechter zijn monopolie op het opleggen van straffen kwijtgeraakt. Veel feiten worden thans met een sanctie afgedaan, zonder dat daaraan een strafrechter te pas komt. Het openbaar ministerie heeft zeer ruime transige-

4 Zie over een theoretische onderbouwing van het tweesporienstelsel: W.P.J. Pompe, *Beveiligingsmaatregelen naast straffen*, Utrecht, Dekker en Van de Vegt, 1930.

ringsmogelijkheden gekregen, terwijl ook het bestuur door middel van de bestuurlijke boete punitief kan reageren op strafbaar gedrag. Ook aan de 'achterkant' heeft de rechter terrein verloren. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf kent vele mogelijkheden van variatie die zich vrijwel geheel aan de invloedssfeer van de strafrechter onttrekken.

De sterk toegenomen differentiatie heeft niet alleen voordelen gebracht. Met alle variatiemogelijkheden is moeilijk voorzienbaar welke sanctie de rechter in welke modaliteit zal toepassen. De onderlinge vergelijkbaarheid van de sancties, één van de doelen van de ontwerpers van ons Wetboek, is sterk afgenomen. Daarbij heeft een rol gespeeld dat de wetgever bij de introductie van nieuwe sancties niet altijd nauwkeurig is nagegaan op welke wijze deze in het sanctiestelsel zijn in te passen en hoe deze zich verhouden tot andere sancties of modaliteiten. Het huidige sanctiestelsel is aanzienlijk complexer en minder inzichtelijk dan honderd jaar geleden. Te wijzen valt bij voorbeeld op de weinig heldere verhouding van het penitentiair programma als wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf tot de in te voeren taakstraf als zelfstandige hoofdstraf. Traditionele onderscheiden, zoals tussen hoofdstraffen en bijkomende straffen en tussen gevangenisstraf en hechtenis, hebben hun praktische betekenis verloren. Ook het hybride karakter van de vervangende hechtenis bij de verschillende sancties is tekenend voor de complexiteit van het stelsel.<sup>5</sup>

De afgenomen inzichtelijkheid heeft geleid tot de roep om herijking van het sanctiestelsel. Herijking zou een logische en noodzakelijke aanvang van de ontwikkeling van het strafrechtelijk sanctiestelsel in de volgende eeuw betekenen. Daarbij zouden niet alleen de oudere sanctievormen moeten worden betrokken, maar ook de recent ingevoerde of voorgestelde, zoals het penitentiair programma, de taakstraf en de strafrechtelijke opvang van verslaafden. Juist deze trekken een zware wissel op de inzichtelijkheid van ons huidige sanctiestelsel. De toegevoegde waarde boven bestaande alternatieven is bovendien niet altijd helder. De ontwikkeling van het sanctiestelsel in de twintigste eeuw leert dat de neiging bestaat nieuwe alternatieven op een onrealistisch optimistische manier tegen meer klassieke sanctievormen en -structuren af te zetten. Dat noopt tot een gezonde kritische houding ten opzichte van wijn die in nieuwe zakken wordt aangeboden. Niet alleen zijn de nieuwe zakken niet zelden minder stevig dan de oude, ook de inhoud kan tegenvallen.

5 Zie bij voorbeeld HR 6 juni 1995, NJ 1995, 645.

## Literatuur

**Balkema, J.P., G.J.M. Corstens**

*Het straffenarsenaal*

In: *Gedenkboek honderd jaar Wetboek van Strafrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1986

**Bemmelen, J.M. van**

*Sanctierecht*

Alphen aan de Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1990 (7<sup>e</sup> druk bewerkt door J.P. Balkema en Th.W. van Veen)

**Bleichrodt, F.W.**

*Onder voorwaarde*

Arnhem, Gouda Quint, 1996

**Bleichrodt, F.W., J.P. Balkema**

*Het strafrechtelijk sanctiestelsel in het afgelopen decennium*

In: *Dynamisch strafrecht* (Corstens-bundel), Arnhem, Gouda Quint, 1995

**Franke, H.**

*Twee eeuwen gevangen*

Utrecht, Het Spectrum, 1990

**Groenhuijsen, M.S., D. van der Landen (red.)**

*De Moderne Richting in het strafrecht*

Arnhem, Gouda Quint, 1990

**Jeschek, H.-H.**

*Das Niederländische Strafgesetzbuch im internationalen Zusammenhang*

In: *Naar eer en geweten* (Remelink-bundel), Arnhem, Gouda Quint, 1987

**Kalmthout, A.M. van**

*De Moderne Richting en het*

*Nederlandse sanctiestelsel*

In: Groenhuijsen, M.S. en D. van der Landen (red.), *De Moderne Richting in het strafrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1990

**Smidt, H.J.**

*Geschiedenis van het wetboek van strafrecht, deel 1*

Haarlem, Tjeenk Willink, 1891

**Vegter, P.C.**

*Vormen van detentie*

Arnhem, Gouda Quint, 1989

# Straftoemeting in 1900 en nu

## De delicten diefstal en geweld

dr. S. van Ruller\*

In deze aflevering van *Justitiële verkenningen* wordt teruggekeken op de strafrechtspleging van de 20<sup>ste</sup> eeuw. Wat veranderde er tussen 1900 en 2000? Enig inzicht daarin is te krijgen door het begin en het eind van de eeuw met elkaar te vergelijken. Er zijn daarbij echter zoveel onderwerpen die voor vergelijking in aanmerking komen, dat aan selectie niet valt te ontkomen. In deze bijdrage is gekozen voor straftoemeting. Voordat ik de archieven uit de jaren rond 1900 ging raadplegen vermoedde ik dat men in de loop van de afgelopen eeuw diefstal lichter is gaan straffen, maar geweldpleging zwaarder. Dit vermoeden bleek juist te zijn. Omdat deze tekst wordt geschreven voor een tijdschriftnummer dat een eeuw afsluit, vergelijk ik het heden met 1900 en omringende jaren, hetgeen onvermijdelijk een element van willekeur oplevert. Zicht op tussenliggende veranderingen wordt met zo'n vergelijking immers niet gegeven. Maar enige willekeur is nu eenmaal eigen aan het herdenken van een eeuw.

De vraag luidt: hoe werden honderd jaar geleden de meest voorkomende delicten – geweldpleging en diefstal – afgedaan en hoe doet men dat tegenwoordig? De bron die men geneigd is het eerst te raadplegen voor gegevens uit 1900 is de 'Crimineele Statistiek'. Juist in 1900 was deze opvolger van de 'Gerechtelijke Statistiek' (1847-1899) op een nieuwe leest geschoeid. Het was een ambitieus project, de eerste jaargangen puilen uit van de cijfers en tellen soms meer dan vijfhonderd bladzijden. Maar wie in detail wil weten welke sancties voor welke delicten werden opgelegd, zal de vereiste gegevens er niet in aantreffen. Daarom heb ik archieven geraadpleegd. Het gaat daarbij om complex bronnenmateriaal, 'ruwe' gegevens die ooit met geheel andere bedoelingen zijn geregistreerd dan voor het verrichten van retrospectief onderzoek. Er wordt hier verslag gedaan van een beperkt onderzoek dat slechts bescheiden conclusies toestaat en verdere uitwerking verdient. Veel administratieve gegevens van rechtbanken van honderd jaar geleden zijn verdwenen, maar van de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam<sup>1</sup> is zoveel bewaard dat de straftoemeting ervan enigszins is te reconstrueren. Ik concentreer mij op de jaren 1899-1902.

In de strafrechtspraak van honderd jaar geleden ontbraken enige voorzieningen die nu vanzelfsprekend zijn. Het O.M. transigeerde nog niet en

\* De auteur is docent en onderzoeker bij de sectie criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

er was nog geen politierechter. De rechtbank kreeg daarom allerlei misdrijven ter afdoening aangeleverd die heden ten dage worden uitgefilderd. Ik vond een strafzaak wegens diefstal van wat gemaaid gras en een andere wegens het uitgraven van een viooltje uit een gemeentepantsoen. Bij mishandelingszaken ging het vaak om klappen en schoppen zonder veel letsel. In de huidige tijd komen zulke kleine misdrijven meestal niet voor de rechter omdat ze – als er al op wordt gereageerd – door het O.M. worden afgedaan met septs en transacties. In 1994 bij voorbeeld werd bijna de helft van de misdrijven (48%) afgedaan door het O.M.

Honderd jaar geleden werd er ook geseponeerd op technische en beleidsgronden. In Amsterdam bij voorbeeld kregen in 1910 38 van de 100 verdachten een sepot<sup>2</sup>, maar of er in Rotterdam ook zo royaal werd geseponeerd is niet na te gaan. Toch kunnen we aannemen dat in Rotterdam in 1900 minder gemakkelijk werd geseponeerd dan nu, gezien de zojuist genoemde geringe feiten. Cijfers die meer zekerheid verschaffen ontbreken echter. Er zijn meer verschillen tussen 1900 en nu.

– Er was nog geen kinderrechter. De rechters spraken recht over beklagden van twaalf jaar en ouder.

– Er werd nog niet aan reclasseringsrapportage gedaan. Ik trof bijna geen psychiatrische rapporten aan in de dossiers. Wel werd er met een vordrukte ‘Staat van inlichtingen’ gewerkt, een formulier van één bladzijde waarop een beklagde soms was getypeerd, zoals: ‘staat slecht bekend’ of ‘is goedaardig’.

– Voorarrest werd meestal niet van de straf tijd afgetrokken. Opgelegde vrijheidsstraffen werden in de regel geheel uitgezeten; de uit 1886 dateerende voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) werd namelijk slechts spaarzaam toegepast. De voorwaardelijke veroordeling kende men nog niet.

In de bestudeerde periode woedde er een strijd tussen de klassieke en de moderne richting in het strafrecht.<sup>3</sup> Mijn onderzoek kan geen antwoord

1 Gebruikte bronnen: Algemeen Rijksarchief Den Haag, derde afdeling, toegangsnummer 3.03.17.01; hieruit: processen-verbaal van terechtzittingen inv. nrs. 325-329; vonnissen in strafzaken inv. nrs. 444-463; registers van strafzaken inv. nrs. 729-731; dossiers van strafzaken inv. nrs. 51-56.

2 Van Ruller en Faber 1995, p. 85.

3 De klassieke richting wortelde in het 18de eeuwse Verlichtingsdenken. Aanhangers ervan gingen uit van een justitiabele die in vrijheid had gekozen voor het overtreden van de wet. Zij zagen het straffen in de eerste plaats als reageren op een misdaad omdat de dader zich een schuld op de hals had gehaald, een schuld die – evenredig – vergolden diende te worden door het ondergaan van een straf. Bij het bepalen van strafmaat en strafsoort speelde voor hen het eventuele praktische nut van de straf een ondergeschikte rol. Voor aanhangers van de moderne richting (opgekomen in de jaren tachtig van de 19de eeuw) was het nut juist van overheersend belang. Zij dachten niet in termen van schuld en van een ‘verdiende’ straf, maar van instrumentaliteit. Op wetsovertreding moest volgens hen

geven op de vraag of de moderne richting al van invloed was op de Rotterdamse rechtspraak. Wel viel mij op dat in dossiers van ernstige zaken (vader-dochter incest, kindermoord en andere levensdelicten) informatie over de persoon van de dader nagenoeg afwezig was; alles draaide om de daad.

### Statistische gegevens

In registers van de Rotterdamse arrondissementsrechtbank werden de kerngegevens van elke strafzaak vastgelegd. Aan de hand van steekproeven was het mogelijk enkele summier statistische gegevens over de jaren 1899 tot en met 1902 op een rijtje te zetten. De cijfers hebben betrekking op de Rotterdamse rechtbank, tenzij anders vermeld.

In dat korte tijdvak bedroeg het totaal aantal zaken gemiddeld 1123 per jaar. Het totaal aantal berechte personen bedroeg gemiddeld 1337 per jaar. Het totaal aantal door arrondissementsrechtbanken berechte personen in Nederland in 1900 was 17348, waarmee zij aangegeven dat destijds ongeveer 7,6 procent van de veroordelingen in Nederland voor rekening kwam van Rotterdam.

Het vonnis viel gemiddeld ruim drie maanden nadat het delict was gepleegd (om precies te zijn 97 dagen; n=50). Een afhandelingstijd langer dan zes maanden kwam vrijwel niet voor. Waarschijnlijk waren wachttijden onbekend. De grote eenvoud van het merendeel van de zaken zal zeker hebben bijgedragen aan het hoge tempo. Tegenwoordig verlopen er gemiddeld zeven maanden tussen delict en vonnis.<sup>4</sup>

### *Vormen van afdoening*

De Rotterdamse rechtbank legde het meest veelvuldig de sancties gevangenisstraf (59,2%) en geldboete (29,1%) op. De overige afdoeningen waren: opname in een rijkswerkinrichting (2,7%), in een rijksopvoedingsgesticht (1,4%), ontslag van rechtsvervolging (1,3%) en vrijspraak (6,3%).

### *Gemiddelde leeftijd van vervolgd*

Criminaliteit was aan het begin van de twintigste eeuw minder overwegend een jeugdprobleem dan tegenwoordig. De gemiddelde leeftijd was destijds 30,4 jaar (n=1000). De gemiddelde leeftijd van een enigszins vergelijkbare steekproef uit 1993 was 28,0 jaar. De steekproef (n=704) is ge-

niet worden gereageerd met een schuldellgende straf, maar met een risico-wegnemende maatregel. Zij zagen de justitiabele niet als vrij, maar als gedetermineerd. De ideale ingreep zou de biologische, psychische of sociale oorzaken van de misdaad effectief te lijf gaan.

Daartoe was achtergrondinformatie nodig over de dader.

4 Criminaliteit en rechtshandhaving, Den Haag, WODC/SiBa, 1996, p. 50.

trokken uit de strafrechtmonitor van het WODC.<sup>5</sup> Als men de leeftijdprofielen van de vervolgenden van toen (1900) en nu (1993) vergelijkt dan komen deze op het eerste gezicht overeen. In beide jaren domineren de jongeren (15-25 jaar) en zijn de hogere leeftijdsklassen steeds minder sterk aanwezig: grafisch uitgebeeld zou men bij beide jaren ongeveer dezelfde neergaande lijn zien. Maar dat is zeer misleidend. Men moet zich realiseren dat de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking in de loop van de twintigste eeuw sterk is veranderd. Nederland telde in 1993 drie maal zo veel inwoners als in 1900, maar slechts twee maal zo veel jongeren in de leeftijd van vijftien tot en met negentien jaar, en vijf maal zo veel ouderen (55 jaar en ouder).<sup>6</sup> Het feit dat de leeftijdprofielen van justieklienten van 1900 en 1993 op elkaar lijken dient dus vergezeld te gaan met de kanttekening dat jongeren in onze tijd veel zwaarder oververtegenwoordigd zijn dan destijds (zie figuur 1).

### *Vermogens- en geweldsdelicten*

Uit tabel 1 blijkt dat in het Rotterdam van 1900 vermogens- en geweldsdelicten veruit het vaakst gestraft werden. Als desertie en belastingovertredingen (overwegend in verband met hondenbelasting) als typische 'mala prohibita' niet worden meegeteld, was in Rotterdam het aandeel van de vermogensdelicten 43%, van geweldsdelicten 22%. Omdat destijds ook kleine delicten door de rechter werden afgedaan, is de hedendaagse landelijke statistiek van opgemaakte processen-verbaal terzake van misdrijven (WvS)<sup>7</sup> wel enigszins vergelijkbaar met de Rotterdamse cijfers. In 1996 waren de percentages van veroordelingen wegens vermogensdelicten respectievelijk geweldsdelicten 77,6 en 6,2. Dit wijst op een aanzienlijk geringer aandeel van geweldsdelicten in de huidige tijd. Men kan uit deze cijfers geen conclusies trekken over het criminaliteitsniveau, wel over wat zich aandient aan de poort van justitie: vergeleken met 1900 zijn dat in onze tijd (naar verhouding) aanzienlijk meer vermogens- en minder geweldsdelicten.

### **Straftoemeting bij eenvoudige mishandeling**

Hoe werden die vele geweldsdelicten omstreeks 1900 bestraft? Verreweg de meest voorkomende waren mishandeling van een medeburger (art. 300 Sr) of van een ambtenaar (art. 304 Sr). Toen werd in een aantal gevallen alleen een gevangenisstraf opgelegd. De gemiddelde lengte van die

5 Nadere inlichtingen over de Strafrechtmonitor zijn te verkrijgen bij de WODC-info desk, tel. 070-370 6553.

6 Bronnen met betrekking tot leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking: CBS-statistiek 'Bevolking van Nederland naar geslacht, leeftijd en burgerlijke staat 1813-1969; Maandstatistiek Bevolking (CBS), 1993-1995.

7 Bron: CBS-publicatie Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid.

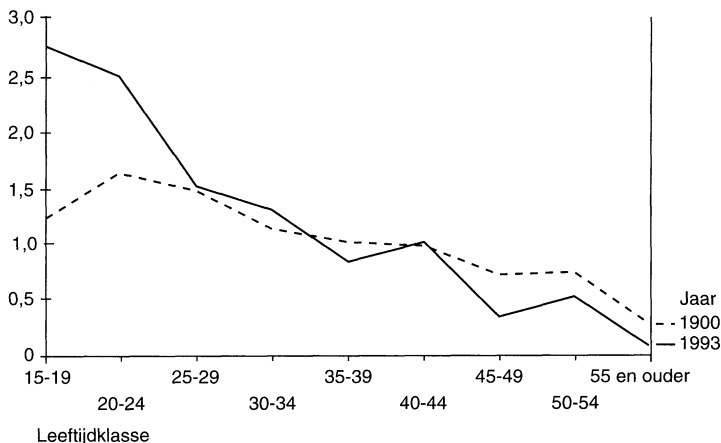


**Tabel 1: Aandeel van diverse delicten in het totaal aantal veroordelingen in 1900**

	R'dam* 1900	Nederland 1901**
Vermogensdelicten	35,6	28,3
Gewelddelicten	18,3	28,4
Zedendelicten	1,5	1,5
Vernieling	2,9	6,2
Wederspannigheid	5,3	7,5
Belediging	2,9	2,1
Landloperij/bedelarij	6,4	13,1
Desertie door zeelieden	7,7	niet vermeld
Belastingovertredingen	9,4	7,1
Overig	10,0	5,8
Totaal	100	100

\* Justitiële Statistiek over 1900 (bron).

\*\* Criminele statistiek over 1920, p. x (bron).

**Figuur 1: Leeftijdopbouw van justitiabelen vergeleken met de leeftijdsopbouw van de gehele Nederlandse bevolking**

----- 1900 (Rotterdam n=1000)

\_\_\_\_\_ 1993 (Nederland, strafrechtsmonitor n=704)

1,0 = geen over- of ondervertegenwoordiging van justitiabelen

groter dan 1,0 = oververtegenwoordiging

kleiner dan 1,0 = ondervertegenwoordiging

gevangenisstraf was 56 dagen (n=124). In andere, naar we mogen aannemen lichtere, gevallen werd een geldboete opgelegd (n=92). De gemiddelde hoogte was fl. 11.30.<sup>8</sup> In deze vonnissen was ook melding gemaakt van de vervangende hechtenis. De gemiddelde duur was 8,4 dagen. Het zou kunnen zijn dat het hier gaat om gevallen waarin nu geseponneerd wordt.

Enkele voorbeelden kunnen een en ander verduidelijken. Een man heeft een vrouw 'opzettelijk met geweld tegen de borst geslagen, waardoor zij pijnlijk aangedaan is': fl 5,- boete. Een man heeft een vrouw met een stok enige slagen op het lichaam toegebracht: fl 3,- boete. Enkele zwaardere gevallen: een man heeft een andere man tijdens een woordenwisseling in de zij gestoken, waardoor een flinke bloeding ontstond: (na een eis van 14 dagen) 6 maanden gevangenis. Een man steekt een politieagent die hem aangreep wegens wangedrag met een mes in het been, met als gevolg een bloedende wond: 3 maanden. Messteken in het hoofd: 1 maand. Messteken in een been: 1 maand. Al deze gebeurtenissen werden gekwalificeerd als eenvoudige mishandeling. Vermoedelijk wordt een bepaalde mishandeling in de huidige tijd eerder 'zwaar' genoemd dan omstreeks 1900.

Tegenwoordig wordt een aanwijzing voor de straftoemeting gegeven door de onlangs gepubliceerde richtlijnen ('oriëntatiepunten') voor rechters. Voor eenvoudige mishandeling (art. 300 Sr), afhankelijk van wijze van toebrengen en letsel, staat 4 weken tot 3 maanden gevangenisstraf. Voor zware mishandeling (art. 302 Sr.) is de richtlijn 3 tot 18 maanden gevangenisstraf. Daaronder valt onder andere 'het opzettelijk toebrengen van middelzwaar lichamelijke letsel met behulp van een slag- of steekwapen': 9 maanden. Dit geeft de indruk dat er in 1999 de neiging bestaat mishandeling zwaarder te straffen dan honderd jaar geleden.

### Straftoemeting bij diefstal

Ook omstreeks 1900 bestond het grootste deel van alle misdrijven uit vermogensdelicten: diefstal in alle denkbare varianten. Er werd onderscheid gemaakt tussen diefstal zonder en met recidive (in geval van recidive kon de straf verzwaard worden, art. 421 Sr<sup>9</sup>). De gemiddelde strafduur bij diefstal zonder recidive was 122 dagen (n=193). Bij diefstal met recidive was deze 377 dagen (n=123). Door deze cijfers wordt de indruk gewekt dat de rechters het van toepassing zijn van art. 421 Sr zwaar lieten meewegen bij hun straftoemeting. Als de dief recidiveerde binnen vijf

8 De toenmalige gulden had een waarde die te vergelijken is met fl 25,- nu. Zie de publicatie *1899-1994 vijftiennegentig jaren statistiek in tijdreeksen*, SDU/CBS, 's-Gravenhage, 1994 p. 181.

9 Art. 421 WvS bepaalt dat in geval van recidive bij misdrijven met winstbejag, de gevangenisstraf met een derde kan worden verhoogd indien tussen afloop van een vorige gevangenisstraf en het delict nog geen vijf jaren zijn verlopen.

jaar na afloop van een vorige detentie wegens diefstal, viel zijn straf drie maal zo zwaar uit. Voor niet recidivisten geven de tegenwoordige richtlijnen voor rechters voor diefstal uit auto drie weken aan; voor diefstal van auto: 5 weken; woninginbraak: 10 weken; zakkenrollen: 4 weken; winkeldiefstal met eenvoudig geweld: 8 weken. Dit steekt af bij de straffen (voor niet-recidivisten) van honderd jaar geleden. Een gestolen handkar: 6 maanden; een fiets: 6 maanden; zakkenrollen: 3 maanden; winkeldiefstal: 4 maanden; een inbraak: 9 maanden. Dit betreft geen richtlijnen, maar in de archieven aangetroffen gevallen.

Deze cijfers wijzen er ook op dat de straffen voor diefstal rond 1900 duidelijk op een hoger niveau lagen dan die voor mishandeling. Dit lijkt nu andersom te zijn. Dit beeld wordt bevestigd door cijfers van het WODC: in 1995 werden voor mishandeling gemiddeld 132 dagen onvoorwaardelijk opgelegd, voor eenvoudige diefstal 34, voor diefstal door middel van braak 113.<sup>10</sup>

Merkwaardig is het volgende. Het heeft mij grote moeite gekost in de Rotterdamse rechtbankgegevens gevallen te vinden waarin iemand had geprobeerd met geweld zich iets toe te eigenen. Roofovervallen trof ik niet aan. Dit wil niet zeggen dat ze niet zijn voorgekomen in de beschouwde periode, maar wel dat het zeldzame gebeurtenissen waren. Veelzeggend is dat ik slechts één straatroof kon vinden. Die was gepleegd door de 29-jarige Johannes Kosten die iemand een horloge van het vest had gerukt en daarmee wegrende. Hij werd terstond achterna gezeten door een menigte die riep 'houd de dief!'. Hij werd gepakt en kreeg er anderhalf jaar gevangenis voor (op hem was art. 421 Sr van toepassing), die hij ook wel geheel zal hebben uitgezeten. Een straatroof gaf toen dus aanleiding tot een rennende menigte en een zware straf. In onze tijd houden omstanders zich liever op de vlakte.

Veel diefstallen kenmerkten zich niet zozeer door brutaliteit, maar door slinksheid. Inbraken komen weinig voor in de archieven. De veroordeelden waren vaker dienstbodes die zich stiekem, maar systematisch, kleine zaken hadden toegeëigend, of mannen die met een smoes op het dak waren geklommen om daar wat lood en zink los te wrikken. Metaal, hoe dan ook bereikbaar vanaf de openbare weg, was in Rotterdam niet veilig voor arme scharrelaars die er op aasden en het voor dubbeltjes of kwartjes verkochten aan opkopers.

## Andere delicten

De archieven getuigen van delicten die nu exotisch aandoen. Mensen die hun trekhond te hard hadden geslagen (vijf dagen hechtenis), bemanningsleden die niet waren komen opdagen op het moment dat de

<sup>10</sup> *Duur en volume; ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995; Tabellenbijlage*, Den Haag, WODC-reeks Onderzoek en beleid nr. 163, 1997.

haringkotter moest uitvaren<sup>11</sup> (zeven dagen), de velen die zich bij de politie waren komen melden 'om nachtverblijf en voeding', aan welk verzoek werd voldaan 'nadat geen geld op de persoon was bevonden'. Het nachtle politiebureau werd dan in de regel gevolgd door een verblijf van maanden of jaren in een Rijkswerkinrichting. De rechters zagen ook regelmatig personen voor zich die een ander voor 'ploert' of 'schoft' hadden uitgemaakt (fl 3,- boete). De kuipersknecht die in het openbaar de koningin had beledigd (art. 111 Sr) door het Oranjehuis een dievenbende te noemen en voorstelde de koningin door midden te snijden, het onderste deel aan de jongens te geven, het bovenste op een paal te zetten, kreeg een eis van acht maanden te horen. Opgelegd werd een straf van twee maanden.

Bijzonder is ook het geringe aantal verkrachtingen dat een eeuw geleden leidde tot een veroordeling: in de periode 1896-1905 gemiddeld 5,5 per jaar in heel Nederland. Er moet hier een bijzonder krachtig selectiemechanisme aan het werk zijn geweest. In 1995 leidde dit delict tot 301 schuldigverklaringen. Alle zedendelicten bijeengenomen leidden in het arrondissement Rotterdam tot ongeveer vijftien veroordelingen per jaar. Meestal ging het om openbare schennis der eerbaarheid, lees: homoseksuele contacten op plaatsen toegankelijk voor het publiek. De schennisplegers regeren straffen variërend van een week tot drie maanden.

Er deden zich honderd jaar geleden ook situaties voor die bij ons meten een gevoel van herkenning oproepen. De Rotterdamse industrie was na 1890 snel gegroeid, waardoor van alle kanten arbeiders waren toegestroomd. In de ogen van de gezeten burgerij ontstonden er nu grote problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid. Er werd geklaagd over luidruchtig feestvieren op straat. Het Rotterdamsch Nieuwsblad van 10 januari 1895 schreef dat de stad onleefbaar was geworden door de komst van het 'haven- en kaai volk, sjouwers en slepers: een spuwend en vloekend godelje'.<sup>12</sup>

Er moet ook toen sprake zijn geweest van veel agressie tegen de politie. De vele strafzaken tegen burgers die agenten hadden beledigd of mishandeld getuigen ervan. De Politiegids schreef in 1896: 'Is er op 't gebied van het openbare leven een veel ergerlijker beeld te aanschouwen dan dat van eene grote meerderheid burgers die zich op een of een paar agenten werpt om den arrestant te bevrijden en de politiemannen te kwellen met steenworpen en te verwonden door stompen en schoppen?'<sup>13</sup>

In de huidige tijd wordt er veel gesproken over vroegtijdige interventie bij riskante kinderen. We moeten niet wachten tot een criminele carrière is begonnen, maar preventief ingrijpen. Erg origineel is dat niet, honderd

11 Dat deze zeelieden nog niet zijn vergeten is te danken aan het toneelstuk 'Op hoop van zegen' van Herman Heijermans (1900).

12 Geciteerd door Manneke, 1993, p. 116.

13 idem.

jaar geleden was men daar ook al mee bezig. In 1899 werd in Rotterdam Pro Juventute opgericht. De vereniging richtte zich op het kind dat met de strafrechter in aanraking was gekomen of dreigde dat te doen. Er werd gespeurd naar kinderen met riskante kenmerken. Pro Juventute had een aparte afdeling die tot taak had de oorzaken van jeugdcriminaliteit te achterhalen. Er werd onderscheid gemaakt tussen biologische en sociale factoren. Het was de bedoeling om, gewapend met deze kennis, in de toekomst aan preventie te gaan doen.<sup>14</sup> Soms lijkt de geschiedenis in een cirkel rond te draaien.

## Slot

Bij mijn summiere vergelijking tussen toen en nu was ik enigszins gedwongen appels met peren te vergelijken. De beschikbare cijfers zijn afkomstig uit bronnen die grote verschillen vertonen. Toch zijn enkele uitkomsten zo saillant dat er grond is voor de volgende conclusies.

- Honderd jaar geleden zag het leeftijdsprofiel van de justitiabelen er aanzienlijk anders uit dan nu. Een zekere oververtegenwoordiging van jongeren is van alle tijden en plaatsen, maar die van nu is in Nederland historisch gezien uitzonderlijk en vermoedelijk nog nooit vertoond.
- Het is niet zo dat het strafklimaat over de gehele linie milder is geworden. In onze tijd wordt geweldpleging de dader zwaarder aangerekend dan destijds. Er zijn aanwijzingen dat de straffen voor mishandeling nu hoger liggen.<sup>15</sup>
- Vermogensdelicten worden nu aanzienlijk lichter bestraft.
- Levensberovingen en zedendelicten kwamen zo weinig voor dat het niet mogelijk was strafmaten ook maar enigszins gefundeerd te vergelijken.

Men zou kunnen zeggen dat er een omkering heeft plaatsgevonden ten aanzien van de zwaarte toegekend aan geweld en aan diefstal. Toen was diefstal 'erg', nu geweld. Dit past goed bij een pijn-ontwende en aan welvaart en welzijn gewende samenleving. Iets daarvan komt tot uiting in de justitiebegroting. De begrote uitgaven voor het jaar 1900 bedroegen zes miljoen gulden (dit zou nu ongeveer 150 miljoen zijn). In 2000 wordt er 9,3 miljard uitgegeven door justitie ...

<sup>14</sup> Manneke, 1993, p. 130.

<sup>15</sup> Nader onderzoek zou duidelijk moeten maken of hier nog vertekende factoren meespelen, zoals de hedendaagse afdoening buiten de rechter om en de wellicht veranderde definities van het geweld in de diverse strafbepalingen.

## Literatuur

**Duyne, P.C. van**

*Boeren, burgers en buitenlui; een beeld van de strafrechtspleging 100 jaar geleden*

Delikt en delinkwent, 16e jrg., nr. 10, 1986, pp. 1049-1069

**Manneke, N.**

*Uit oogpunt van politie; zorg en repressie in Rotterdam tussen 1870 en 1914*

Arnhem, Gouda Quint, 1993

**Ruller, S. van, S. Faber**

*Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813; ontwikkelingen in wetgeving, beleid en praktijk*

Amsterdam, VU-uitgeverij, 1995

Justitiële verkenningen (*Judicial explorations*) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with the publishing house Gouda Quint BV. Each issue focuses on a central theme related to criminal law, criminal policy and criminology. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue is (vol. 25, nr. 9, 1999): *Hundred years of penal law in the Netherlands, 1900-2000*.

### **The administration of justice as an enterprise; a metaphor adrift?**

R. Foqué

The metaphor of an enterprise refers to the increasing need for more efficiency and for more efficacy in the administration of justice. Metaphors can play an important role as semantic innovators in our legal and political discourse. They can make explicit what hitherto has been secret or latent. It is important however that they do not deteriorate into mere cliché's (Zijderveld). Then, their innovative meaning will become overgrown with mere functionality. Metaphors are always ironic by nature: they can characterize a situation or a phenomenon in a *as if*-modus. The administration of justice *as if* were an enterprise. At the same time the simultaneous message of the metaphor is that public administration *is not* an enterprise. Under the influence of recent management-theories in the field of public administration, such as David Osborne and Ted Gaebler's famous theory on *Reinventing government* (*How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*), the metaphor of a public enterprise loses its metaphorical character and becomes more and more a totalitarian cliché (Lefort). The so-called *entrepreneurial spirit* claims explicitly to cover the totality of the process of public administration. The withdrawal of the metaphor (Derrida) leads to the entrance of a restless instrumentalism and to the end of law and democracy. This deterioration is criticized with reference to the theory of democracy and of the rule of law (from Montesquieu to Radbruch and Lefort). The author pleads for the protection of our society as a *decent society* and for the protection of our political and social order as a *legal order*, under the rule of law and not under the rule of a new class of managers and entrepreneurs.

### **From danger to risk; cultural and judicial developments in modern society**

R. Pieterman

As an integral part of the thought of the Enlightenment the concept of risk has had an important and distinguishable effect on the development of the modern world and thus on law. Law used to be focused mainly on the moral quality of those brought before civil or penal courts. The introduction, however, of legal thinking in terms of risk had the effect of diminishing moral questions and introducing economic

rationality instead. In civil law damage became to be considered a side effect of social and economic activities. Apart from preventive actions rationalised systems of damage compensation were developed in the form of public or private insurance schemes. In penal law the major effect was the enhancement of preventive regulation. Where classic crimes are involved risk has had much less impact on the verdicts of the courts. Recent developments go beyond civil and penal law. Modern doubts about the certainty of scientific knowledge along with the growing influence of the environmental movement have contributed to the development of the precautionary principle in international law. The more national law will be developed in line with this principle, the more modern society runs the risk of its social and economic developments coming to a halt.

### **Farewell to criminal law? Law enforcement and governmentality**

*R. van Swaaningen*

This article examines the development of criminal law's monopoly with respect to law enforcement over the last century. From an empirical viewpoint, criminal law never has played any central role in the fight against crime. Its monopoly only concerns the further prosecution and punishment of crimes that have come to the knowledge of the police. The political use of criminal law has changed alongside changing ideas of government. When ideas of sovereignty changed to governance on distance, the central position attributed to criminal law as the state instrument par excellence was waning. The following 'responsibilisation' of the 'sub-political field' in the fight against crime, and the new vision of crime as a risk to be managed rather an evil to be repressed, is particularly visible in crime prevention. The author points at a number of dangers of this development, and at some potentials. He argues that a judgement of it depends less of the new 'governmentality' as such, and more of the socio-economic policy in which it is embedded: is safety a commodity or a public good?

### **The emancipation of victims of crime within the Dutch criminal justice system**

*R.S.B. Kool*

At the end of the twentieth century victims of crime have been acknowledged as legal subjects. Due to a continuous strive for emancipation, victims have obtained a certain position within the criminal justice system. In historical perspective these changes mark a major change in Dutch criminal policy, in so far that the right to prosecute remains solely to the state. As a result of the emphasis on human rights, that took place in the last two decades, victims of crime claim procedural rights as well as active legal protection of the private sphere. The service-oriented victim-policy, set out by the Dutch government in the 1980's, does not longer provide an adequate answer



to victims actual need. On short term a further elaboration of the criminal paradigm towards victims of crime is to be expected. These developments will encompass the whole range of criminal justice. Next to a consolidation of procedural rights, the range of criminal law will be broadened by introducing penal provisions (e.g. stalking) and by using a victim-oriented point of view within judicial interpretation.

### **The penal judge; developments in the last hundred years**

*J.F. Nijboer*

The professional attitude of the judiciary in Holland has changed during the last century. The courts decide more and more on the basis of a wider spectrum than just codes and other statutes. At the same time elements out of the traditional French professional culture still exist. The Dutch courts moreover have become increasingly aware of international and constitutional issues.

### **The dynamics of criminal proceedings; why preliminary investigations became decisive in so many criminal cases**

*K. Rozemond*

According to the Dutch Code of Criminal Procedure, which came into force in 1926, a criminal trial judge can use as evidence written statements as well as statements made at trial. As a consequence, preliminary investigations in Dutch criminal cases became more important. Written reports of investigating officers and expert witnesses and records of pre-trial statements made by suspects and witnesses are important sources of evidence. The course of Dutch criminal proceedings is determined by the quality of the pre-trial evidence and by the wish of the defence, the prosecution and the judiciary to hear witnesses at trial. The result is a dynamic system of gathering evidence in which every relevant source of information can be incorporated.

### **The settlement of criminal cases outside the courts**

*J. Boek*

In The Netherlands there is no obligation to investigate or prosecute every discovered crime. Cases can be settled outside the courts by the police and by the public prosecutor by simply dropping the case; most cases can be settled by proposing to the suspect to pay a fine. In the last hundred years the settlement of criminal cases outside the courts has become the most common way to deal with them. This is not contradictory to the penal principles that justify criminal punishment. Problems may arise when criminal cases are settled outside the courts by automatically proposing a fine. This can be contradictory to the rationality that should at least in part justify the criminal punishment.

**The sanctions-system in het last century***F.W. Bleichrodt*

In the beginning of the twentieth century the Dutch sanctions-system was based on the Penal Code, which was introduced in 1886. In this simple and sober system imprisonment was the central punishment. The execution of this sentence was based on the cellular system. During the twentieth century the sanctions-system has become more differentiated. Imprisonment lost its central position in the sanctions-system. The application of financial sanctions rose. The suspended sentence was introduced in 1915. Later in the century community service was introduced. The way of execution of custodial sentences changed drastically. The primacy of execution by isolation was abolished and there became more opportunities for substituting (parts of) detention by non-custodial alternatives. Besides penalties, the Dutch penal code contains measures. These measures are not primarily based on retribution of culpability, but on prevention of new offences or reparation. The sanctions-system has become more complex. In the next century we need a new regulation of the different sanctions and execution modalities.

**Het WODC op Internet: [www.minjust.nl/wodc](http://www.minjust.nl/wodc)**

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie is onlangs via Internet bereikbaar geworden. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijk bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op deze nieuwe site is de volgende informatie te vinden:

1. Doelstelling en organisatie (o.a. organigram, beschrijvingen van de verschillende afdelingen en de namen van de medewerkers);

2. Producten en diensten;

- overzicht en uitgebreide samenvattingen van de nieuwste rapporten;
- inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het tijdschrift *Justitiële verkenningen*;
- inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het engelstalige tijdschrift *European Journal on Criminal Policy and Research*;
- jaarlijsten van rapporten en genoemde tijdschriften;

- elektronische publicaties (o.a. onderzoeksprogrammering van justitie);

3. Interessante verwijzingen (overzichten van congressen en studiedagen);

In de toekomst wordt de aangeboden informatie uitgebreid met specifieke producten als databases (literatuurbestand) en aan producten en diensten gekoppelde bestelmogelijkheden (via e-mail) en/of aanvraagformulieren.

Voor vragen over producten en diensten van het WODC en voor het snel en efficiënt leveren van statistische en literatuur-informatie kunt u terecht bij de WODC informatiedesk (e-mail: [infodesk@wodc.minjust.nl](mailto:infodesk@wodc.minjust.nl)).

Wij hopen op deze wijze bij te dragen aan de verspreiding van relevante kennis en informatie buiten het Ministerie van Justitie.

Hans van Netburg (WODC-webmaster)  
tel. 070-3706919

fax. 070-3707948

e-mail: [cnetburg@best-dep.minjus.nl](mailto:cnetburg@best-dep.minjus.nl)

**WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk (geheel herziene uitgave)**

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft een geheel herziene druk uitgebracht van de WODC-thesaurus. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het *criminaliteitsvraagstuk* bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, victimologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, politie, justitie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, strafrechtspleging, gevangeniswezen en reclassering.

Na het uitkomen van de eerste uitgave van de WODC-thesaurus in 1993 is deze met succes toegepast als instrument bij het toegankelijk maken van publicaties op het gebied van het *criminaliteitsvraagstuk*. Niet alleen bij de Afdeling Documentaire Informatievoorziening van het WODC maar ook op andere afdelingen binnen het Ministerie van Justitie wordt de WODC-thesaurus gebruikt. Daarnaast maken andere organisaties waaronder politiebibliotheken, het openbaar ministerie, gevangenisbibliotheken en

de rechterlijke macht gebruik van dit hulpmiddel.

De afgelopen jaren is de hoeveelheid publicaties op het terrein van justitie en politie sterk toegenomen, zowel nationaal als internationaal. De IRT-affaire en de daaruit voortvloeiende commissies Wierenga en Van Traa brachten nieuwe vormen van opsporingsmethodieken aan het licht. Het jeugdstrafrecht werd gewijzigd. Allerlei grensoverschrijdende criminaliteitsvormen zijn meer in de belangstelling komen te staan. Nieuwe alternatieven voor de vrijheidsstraf werden en worden getest om de problemen rond de celcapaciteit op te lossen. Nieuwe termen als integriteit, integrale veiligheid, fenomeenonderzoek, proactieve opsporing, forensische accountancy, taakstraf, internet, televerhoor, stelselmatige daders en zelfredzaamheid zijn de afgelopen jaren veelvuldig gebruikt. Natuurlijk zijn er ook termen die verouderen of termen die belangrijk leken maar niet of nauwelijks gebruikt werden. Deze zijn uit de thesaurus verwijderd of vervangen door andere termen. Hier en daar is de schrijfwijze van een begrip aangepast. Dit alles heeft ertoe geleid dat een grondige herziening van de WODC-thesaurus noodzakelijk was. Hopelijk zal de herziene thesaurus de komende jaren weer een nuttig instrument zijn voor de ontsluiting van de nog steeds groeiende informatiestroom rondom het criminaliteitsvraagstuk.

Als extra hulpmiddel is bij deze uitgave een geografische thesaurus als bijlage toegevoegd. Deze thesaurus is oorspronkelijk samengesteld door de Centrale Bibliotheek van het Ministerie van Justitie en nu in samenwerking met het WODC aangepast met behulp van de in augustus 1996 uitgegeven officiële lijst van landennamen van de Nederlandse Taalunie.

*Inlichtingen:*

Hans van Netburg  
tel. 070-3706919  
Email: cnetburg@best-dep.minjus.nl  
*Bestelwijze:*  
De WODC-thesaurus 1997 kost f.10,- per ex.  
Tel. 070-3706554 (mw. Weide-Eind)  
Fax. 070-3707948  
Email: infodesk@wodc.minjust.nl

**Themanummers Justitiële verkenningen**

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers worden verzocht contact op te nemen met de redactie.  
**JV1**, 2000, januari/februari: Jeugd-geweld  
**JV2**, 2000, maart: Faillissement  
**JV3**, 2000, april: Biopsychologische factoren  
**JV4**, 2000, mei: Kunst van het straffen  
**JV5**, 2000, juni: Criminalisering

**Congressen**

*Actualiteiten Familie- en jeugdrecht*  
In 1998 is het Nederlandse Personen en -Familierecht zeer ingrijpend gewijzigd. Vier nieuwe wetten werden ingevoerd, namelijk op het gebied van het naamrecht, het geregistreerd partnerschap, het afstammings- en adoptierecht en het gezamenlijk gezag en de gezamenlijke voogdij over minderjarige kinderen. Deze

wetsherzienig heeft geleid tot vele nieuwe ontwikkelingen zowel in de literatuur, wetgeving als jurisprudentie. Centraal tijdens de praktijkmiddag staan het huwelijks- en het echtscheidingsrecht waaronder onder meer de ontwikkelingen in het omgangsrecht en de effectuering van de omgang. Sprekers: prof. mr. P. Vlaardingerbroek (bijzonder hoogleraar familie- en jeugdrecht, Katholieke Universiteit Brabant, recht plv. Arrondissementsrechtbank Rotterdam, Raadsheer plv. Gerechtshof Den Bosch, Lid van het college van Advies voor de Justitiële kindbescherming); mw. mr. E.C.M. de Klerk (Rechter familiekamer, Arrondissementsrechtbank Den Bosch, Lid Begeleidingscommissie omgangsbemiddeling)

*Datum:* Dinsdag 14 december 1999, 14.00-17.15

*Plaats:* Vergader- en zalencentrum Vredenburg 19 te Utrecht

*Inlichtingen:* Vermande studiedagen, Leleystad, tel.: 0320-237721.

**Algemeen****Strafrecht en strafrechtspleging****Criminologie****Gevangeniswezen/tbs****Reclassering****Jeugdbescherming en  
-delinquentie****Politie****Verslaving****Slachtofferstudies****Preventie van criminaliteit****Literatuur-informatie**

**Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen bij de documentatie-afdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie tegen betaling kopieën worden aangevraagd. Wij attenderen u erop dat volgens art. 16b, lid 1 van de Auteurswet 1912, de kopieën uitsluitend mogen dienen tot eigen oefening, studie of gebruik. Door de documentatie-afdeling worden boeken, tijdschriftartikelen, rapporten en jaarverslagen met betrekking tot bovengenoemde gebieden toegankelijk gemaakt. De documenten die vanaf 1987 zijn verschenen, worden ingevoerd in een geautomatiseerd systeem. Op aanvraag kunnen literatuurlijsten m.b.t. specifieke onderwerpen worden toegestuurd. Boeken en rapporten kunnen te leen worden gevraagd. Tijdschriftartikelen kunnen in beperkte mate tegen vergoeding gekopieerd en toegezonden worden. In beide gevallen kan men zich wenden tot de Informatiedesk van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage, tel.: 070-370 65 53.**

**Algemeen****1****Arthur, J.A.***Proximate correlates of blacks' support for capital punishment*

Journal of crime and justice, 21e jrg., nr. 1, 1998, pp. 159-172

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de factoren die invloed hebben op de steun van zwarten voor de doodstraf. Daartoe is gebruik gemaakt van gegevens van de General Social Study. Daaruit bleek dat de steun onder zwarten voor de doodstraf is gestegen van ongeveer veertig procent in 1974 tot 57 procent in 1994. Zwarte pleitbezorgers van de doodstraf hebben een hoog inkomen, zijn politiek conservatief, afkomstig uit de midden- en hogere klassen, getrouwd, stedelingen, woonachtig in het zuiden van de VS en van mening dat de rechters wetsovertreders niet streng genoeg straffen. Deze laatste factor - de strengheid van door de rechter opgelegde straffen - bleek de beste voorspeller van de zwarte aanhang van de doodstraf. Andere factoren met een significant voorspellende waarde waren de klasse waartoe men zichzelf rekent, de mate van angst voor misdaad en het al dan niet zelf gearresteerd zijn wegens een delict. Hoe hoger de klasse en hoe groter de angst, hoe meer men voor de doodstraf was. Van de zwarten die zelf nooit waren gearresteerd, waren er meer voor de doodstraf dan van de zwarten die wel eens waren gearresteerd. Factoren zonder voorspellende waarde waren het aantal slachtoffers van moord en doodslag dat men kende, het eigen slachtofferschap van delicten en de mening over wetgeving die de wapenverkoop aan banden moet leggen.

Met literatuuropgave.

## 2

**Shumow, L., D.L. Vandell e.a.**

*Perceptions of danger; a psychological mediator of neighborhood demographic characteristics*

American journal of orthopsychichiatry, 68<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 468-478

Het doel van het gepresenteerde onderzoek is het testen van de hypothese dat de onveiligheidsgevoelens in de buurt te maken hebben met demografische kenmerken van de buurt en met de gedragsproblemen van de kinderen in die buurt. De meeste studies naar dit onderwerp zijn er niet in geslaagd om te controleren voor de buurtkarakteristieken. 168 kinderen uit de vijfde klas uit Milwaukee en hun ouders vormen de onderzoeksgroep. De ouders vulden een aantal vragenlijsten in over de problemen van hun kinderen, evenals de leerkrachten van de kinderen. De kinderen zelf vulden ook een aantal vragen in. Ook is bij de kinderen gezocht naar hun visie op het gevaar in hun buurt. Uit de gegevens is een gevaar-index ontwikkeld, die de mate van wangedrag van de kinderen kan voorspellen en hun psychologische angsten, zelfs wanneer er gecontroleerd wordt voor de achtergrondkenmerken van de buurt waar de kinderen in leven. Het leven in een buurt waar veel geweld voorkomt, waar lagere inkomensgroepen wonen en personen van een lager opleidingsniveau en waar veel gezinnen met een vrouw aan het hoofd zijn, zorgt voor meer wangedrag van de kinderen. De perceptie van gevaar in de buurt blijkt af te hangen van de toestand waarin zowel de kinderen als de volwassenen zich bevinden. Het voorkomen van wangedrag door kinderen zoals de ouders dat rapporteren, blijkt gelijk op te gaan met de politiestatistieken. Met literatuuropgave.

## Strafrecht en strafrechtspleging

## 3

**Brownlee, I.**

*New Labour - new penology? Punitive rhetoric and the limits of managerialism in criminal justice policy*

Journal of law and society, 25<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 313-335

Tijdens de verkiezingscampagne van 1997 heeft de Britse Labour Party criminaliteit en de angst daarvoor tot belangrijke politieke issues verheven. Het is niet bij verkiezingsbeloften gebleven. Ook in het feitelijke beleid blijkt een duidelijke tendens tot een punitievere opstelling ten opzichte van criminaliteit. Het wetgevingsprogramma onder New Labour heeft een repressief karakter gekregen. De ideologische grondslag hiervoor is ontleend aan het zogenaamde nieuw realisme in de criminologie. Deze beweging die in de jaren tachtig is opgekomen, benadrukt de individuele verwijtbaarheid van misdrijfplegers en pleit voor effectieve strategieën om de risico's van crimineel gedrag te beperken. Variabele detentie die afhankelijk is van het getaxeerde risico is één van de onderdelen van deze beleidsvisie. De populistisch punitieve benadering van New Labour voedt de opvatting van het publiek dat criminaliteit effectief kan worden beheerst door middel van afschrikking. Deze populistische punitiviteit staat op gespannen voet met een ander element van het beleid van New Labour, namelijk verhoging van de efficiency van het overheidsingrijpen door een meer zakelijke benadering binnen het strafrechtelijk bedrijf. Gevolg van het nieuwe beleid van New Labour is namelijk een toename van de detentiecapaciteit, zonder aantoonbare positieve gevolgen voor de criminaliteit. De auteur roept New Labour op uit te gaan van een beleid dat is gericht op een minder gebruik

van gevangenisstraf en bewust te kiezen voor een minder punitieve retoriek in het publieke debat.

#### 4

##### **Plotnick, S., J. Porter e.a.**

*Is there bias in the evaluation of fitness to stand trial?*

International journal of law and psychiatry, 21<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 291-304

In Canada bestaan er richtlijnen om te beoordelen of een verdachte – gezien zijn of haar fysieke of psychische toestand – bekwaam is om voor de rechter te verschijnen. Deze richtlijnen zijn echter niet duidelijk. Dit doet de vraag rijzen in hoeverre professionals uit de gezondheidszorg zich aan de hand van die richtlijnen wel een juist oordeel (dat wil zeggen een oordeel conform de richtlijncriteria) kunnen vormen over de toestand van de verdachte. Deze vraag onderzochten de auteurs met de vignetmethode onder alle 1064 in Ontario geregistreerde psychiaters. Het responspercentage bedroeg 30%. De respondenten ontvingen een beschrijving van de verdachte inclusief zijn achtergrond alsmede bepaalde juridische en niet-juridische kenmerken van de situatie waarin hij verkeerde. Welke van de verschillende beschrijvingen die de auteurs gebruikten de respondent kreeg toegestuurd, werd bepaald op basis van toeval. Het blijkt dat een meerderheid van de psychiaters een oordeel vormt aangaande de bekwaamheid van de verdachte dat overeenkomt met de criteria van de richtlijnen. Maar ook komt het vaak voor dat psychiaters zich in bepaalde situaties richten op niet-psycho-wettelijke criteria, zoals de aard van het misdrijf (gewelddadig of niet gewelddadig), het aantal hospitalisaties of recidive. Er waren ook psychiaters die een verdachte

kwalificeerden als onbekwaam als hij op het vignet werd afgeschilderd als in staat zijnde met de raadsman te communiceren, maar niet de ernst of importantie van de rechtszaak begreep. De auteurs pleiten er voor om deze criteria toe te voegen aan de richtlijnen.

Met literatuuropgave.

#### 5

##### **Smith, B.L., K.R. Damphousse**

*Terrorism, politics and punishment; a test of structural-contextual theory and the 'liberation hypothesis'*

Criminology, 36<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1998, pp. 67-93

De literatuur blijkt in het algemeen niet in staat de significante verschillen op het gebied van vonniswijzing te verklaren. Twee belangrijke theorieën op dit gebied zijn de structureel-contextuele theorie en de 'bevrijdings-hypothese'. De structureel-contextuele theorie gaat ervan uit dat de componenten van het justitiële systeem enigszins onafhankelijk van elkaar werken. Deze theorie suggereert dat de verschillen bij vonniswijzing beter verklaard kunnen worden wanneer de componenten onderling meer afhankelijk van elkaar functioneren, het zogenaamde het samentrekkings- of koppelingseffect. Dit koppelingseffect treedt op wanneer aan individuele gevallen een hoge prioriteit op het gebied van onderzoek en vervolging wordt toegekend. Als voorbeeld wordt huiselijk geweld genoemd. De bevrijdingstheorie suggereert dat hoe ernstiger het delict is, hoe minder rechter of jury zich vrij zullen voelen om hun eigen gevoelens op het gebied van schuld en boete te volgen. Als gevolg daarvan zou de mogelijkheid om de verschillen in de hoogte van de straf te voorspellen groter worden al naargelang de ernst van het delict. In dit artikel worden de uitkomsten vergeleken tussen een



groep officieel als zodanig bekende staande terroristen met die van niet-terroristen die voor dezelfde misdrijven werden veroordeeld. De resultaten blijken de basis-uitgangspunten van beide theorieën te ondersteunen. Te verklaren verschillen waren bij de groep terroristen vier maal groter dan bij de groep niet-terroristen. Verder onderzoek toonde aan dat de mogelijkheid verschillen in strafmaat te verklaren het grootste is bij terroristen die een ernstig delict hebben begaan en het laagst bij niet-terroristen die een minder ernstig delict begingen.

## Criminologie

### 6

**Dreher, G., B. Kunz**

*Renaissance der klassischen kriminologischen Schule*

Kriminalistik, 52<sup>e</sup> jrg., nr. 6, 1998, pp. 383-390

Het zoeken naar de oorzaken van criminaliteit heeft in Duitsland in de alledaagse criminele politieke strijd eerst en vooral geleid tot het bevorderen van de bestrijding van de oorzaken en het bestrijden van actuele fenomenen het etiket dilettantisme op te plakken. Dit is anders in Noord-Amerika, waar juist de bestrijdingsstrategieën, die uitgaan van de criminaliteitssymptomen, nieuw leven wordt ingeblazen. Hiermee gepaard gaat de eis de resocialisatiegedachte op te geven en zich weer te bezinnen op doel en werking van de straf. De aan deze strategie ten grondslag liggende gedachte wordt in dit artikel nader onder de loep genomen. Met literaturopgave.

### 7

**Evans, D.J., M. Fletcher**

*Residential burglary within an affluent housing area*

International journal of risk, security and crime prevention, 3<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 181-191

De auteurs hebben een studie uitgevoerd naar bepaalde risicofactoren voor inbraak in woningen. Het gaat hen vooral om te zien welk risico er bestaat voor woningen die liggen aan verkeerswegen, en voorts wat de invloed is van bepaalde factoren, zoals de waarde van de woning en de zichtbaarheid ervan. Het onderzochte gebied verdeelden de onderzoekers op een kaart in kwadranten en voor elk kwadrant werd bekeken in hoeveel woningen er was ingebroken en welke kenmerken deze inbraken hadden. Het betreffende gebied lag in Staffordshire en het ging om inbraken die daar waren gepleegd tussen 1984 en 1986. Het inbraakpercentage was 2.8%. De statistische variatie tussen de kwadranten werd berekend met de F-ratio. Er blijkt een statistische variatie te bestaan, hetgeen wijst op een relatie tussen inbraakrisico en toegankelijkheid via de weg. Verder kwam naar voren dat het vooral de meer waardevolle woningen in dit toch al welvarende gebied waren, die kwetsbaar bleken te zijn voor inbraak. Ook bleken de door inbrekers bezochte huizen te zijn die wat onttrokken zijn aan het zicht. Gezien het lage verklaringsniveau van de gevonden statistische variaties, wijzen de auteurs er op dat het zo goed als zeker is dat er nog andere – vooral sociologische – verklaringen zijn, die zij echter niet hebben onderzocht. Met literaturopgave.

### 8

**Herz, D.**

*The differential effects of informal and formal social controls on the processing of status offenders*

Journal of contemporary criminal justice, 14e jrg., nr. 2, 1998, pp. 173-192

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de theoretische relatie tussen informele en formele mechanismen van sociale controle enerzijds en de sekse van jongeren die 'statusdelicten' plegen anderzijds. Getoetst wordt een synthese van de sociale controle-theorie van Black en de feministische theorie die veronderstelt dat een afbraak van de informele controlemechanismen meer consequenties heeft voor meisjes dan voor jongens die statusdelicten plegen. Daartoe zijn de gegevens geanalyseerd van alle statusdelinquenten in een staat in het middenwesten van de VS tussen 1975 en 1987. De resultaten waren niet geheel overeenkomstig de verwachtingen. Een verwijzing naar de rechtbank door een officiële instantie leidde tot strengere sancties dan een verwijzing door de ouders. Ook bleek dat een voorarrest in combinatie met een verwijzing door een officiële instantie tot lichtere sancties leidde dat die verwijzing op zichzelf deed. Blijkbaar redeneert de rechter dat een voorarrest al straf genoeg was voor de persoon in kwestie. Verrassend was ook dat de factoren die van belang waren voor de zwaarte van de sancties niet verschilden voor jongens en meisjes. Wel bleek dat meisjes vaker een diagnose krijgen van een officiële instantie dan jongens. Met literatuuropgave.

## 9

### **Markowitz, F.E., R.B. Felson**

*Social-demographic attitudes and violence*

*Criminology*, 36<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1996, pp.117-138

Geweld is in de VS ongelijk verdeeld over de sociaal demografische groepen. Mannen zijn gewelddadiger dan vrouwen, jongeren meer dan ouderen, arme mensen meer dan de middenklassers en zwarten plegen meer geweld dan blanken. Deze studie

onderzoekt aan de hand van Lisrel-modellen de zogenaamde Attitude Mediation Thesis, die zegt dat deze verschillen komen door variatie in normen, waarden en attitudes. Een steekproef uit de populatie en een steekproef uit ex-veroordeelden voor geweld vormen de onderzoeksgroepen, bij wie een face-to-face interview is afgenomen. Gegevens over attitude ten opzichte van geweld, conflict-gevoeligheid en moed zijn verzameld en in een model gevat, samen met de achtergrondkenmerken. Over het algemeen zijn de resultaten consistent met bestaande literatuur. Leeftijd, geslacht en SES zijn verbonden met moed en conflictgevoeligheid. Mensen uit de lagere klassen hebben meer kans om geweld te gebruiken, omdat ze een grotere waarde hechten aan moed en meer gericht zijn op straffen dan andere bevolkingsgroepen. Met literatuuropgave.

## 10

### **Miller, J.**

*Up it up; gender and the accomplishment of street robbery*  
*Criminology*, 36<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1998, pp. 37-66

De auteur begint met de constatering dat pogingen die tot dusverre zijn gedaan om een beter begrip te krijgen van de deelname van vrouwen aan geweldsdelicten mank gaan aan twee euvels: ofwel aan de neiging om sekseverschillen in crimineel gedrag overmatig te benadrukken ofwel aan de neiging om het belang van sekse te bagatelliseren. Het doel van het onderhavige onderzoek is om beide benaderingen te verzoenen. Dit wordt gepoogd door de ervaringen te bestuderen van vrouwelijke en manlijke straatrovers in een stedelijke omgeving. Met deze actieve rovers zijn diepte-interviews gehouden. Op basis daarvan wordt een vergelijking gemaakt tussen de wijze waarop

mannen en vrouwen hun criminaliteit 'verklaren' en van de wijze waarop sekse het plegen van dit delict 'organiseert'. Uit deze vergelijkingen blijkt dat mannen en vrouwen uit soortgelijke motieven straatroof plegen: voor het geld of de spullen. Maar de manier waarop mannen en vrouwen straatroof bedrijven verschillen sterk. Vrouwen beroven vooral andere vrouwen omdat vrouwen als gemakkelijke slachtoffers worden beschouwd. Als vrouwen mannen beroven dan 'verzwakken' ze hun slachtoffers door versiergedrag. Bovendien gebruiken ze dan geen lichamelijk geweld maar vuurwapens. De auteur concludeert dat zowel de vrouwen als de mannen de straat beschouwen als een mannen-gebied, waartoe vrouwen slechts toegang kunnen krijgen door zich een mannelijke houding tegenover vrouwen aan te meten en zichzelf als mannelijk te zien en zich daarnaar te gedragen. Met literatuuropgave.

## 11

### **Neapolitan, J.L.**

*Cross-national variation in homicides; is race a factor?*

*Criminology*, 36<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1996, pp. 139-156

In dit artikel bespreekt de auteur een onderzoek van Rushton naar de relatie tussen ras en het niveau van geweldsmisdrijven, met name moord. In dit onderzoek wordt vastgesteld dat overwegend zwarte naties een hoger niveau van geweldsmisdrijven hebben dan blanke naties, die op hun beurt weer een hoger geweldsniveau hebben dan Aziatische naties. De auteur bekritiseert deze conclusies en wijst op de methodologische problemen bij het gebruik van verschillende internationale criminaliteitsdata, waardoor de conclusies onvoldoende gestaafd

worden door het onderzoeksmateriaal. Op basis van een nieuwe regressie-analyse van het onderzoeksmateriaal waarbij ook andere variabelen werden meegenomen, komt de auteur tot een andere conclusie, namelijk dat er geen significante relatie bestaat tussen ras en het niveau van geweldscriminaliteit, in het bijzonder het aantal moorden per hoofd van de bevolking. De auteur besluit met de opmerking dat ras niet los kan worden gezien van sociaal-culturele en politieke factoren. In toekomstig onderzoek dienen deze factoren ook onderwerp van onderzoek te zijn in relatie tot ras, voordat uitspraken kunnen worden gedaan over de relatie tussen ras en geweldscriminaliteit. Daarnaast pleit de auteur voor een grotere steekproef, voordat significante uitspraken over dit onderwerp gedaan kunnen worden.

## 12

### **Pattilo, M.E.**

*Sweet mothers and gangbangers; managing crime in a black middle-class neighborhood*

*Social forces*, 76<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 747-774

De literatuur over Afro-Americans wordt gedomineerd door onderzoek naar het leven van de arme zwarten. Deviantie, gangs, drugs, relaties tussen de sexen en seksualiteit, vastgelopen aspiraties en familiepatronen in arme buurten zijn uitgebreid beschreven. Dit artikel gebruikt ethnografische gegevens van een zwarte middenklasse buurt in Chicago om na te gaan hoe de inwoners omgaan met de sociale organisatie die in deze buurten noodzakelijk is. Een dicht sociaal netwerk, verzorgd door residentiële stabiliteit maakt de informele supervisie van de jeugd uit de buurt gemakkelijker en vergroot de formele organisaties en instituties. Desalniettemin doorkruist de incorporatie van bendeleden en drugdealers in de

netwerken van oppassende burgers hun pogingen om de buurt volledig vrij te houden van criminele elementen. De conflicterende effecten van dichte netwerken bestrijden de traditionele sociale organisatie theorie. Met literatuuropgave.

### 13

#### **Pyle, D.**

*Crime and unemployment; what do empirical studies show?*

International journal of risk, security and crime prevention, 3<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 169-180

De samenhang tussen criminaliteit en werkloosheid is een belangrijke kwestie, niet alleen voor politici maar evenzeer voor criminologen. De auteur gaat in op enkele empirische (hoofdzakelijke economische) studies over deze samenhang. Eerst beschrijft hij de in de literatuur bestaande twee theorieën. De motivationele theorie veronderstelt een positieve samenhang, de 'opportunity'-theorie een negatieve. De studies die hij heeft geanalyseerd zijn onder te verdelen in drie categorieën: studies die regio's met elkaar vergelijken, longitudinale studies over personen (meestal ex-gedetineerden) en studies die de ontwikkelingen in een bepaalde regio gedurende een aantal jaren tot onderwerp hebben ('time-series analysis'). Volgens de eerst genoemde studies is er een positieve samenhang, dat wil zeggen regio's met een hoge werkloosheid hebben een hoog criminaliteitsniveau. De uitkomsten van de longitudinale studies over personen versterken het idee dat er een causale samenhang bestaat tussen criminaliteit en werkloosheid. Volgens de time-series studies bestaat de mogelijkheid dat niet zozeer werkloosheid criminaliteit veroorzaakt, maar dat inkomensdaling zorgt voor een toename van geregistreeerde criminaliteit. Het geheel overziende

concludeert de auteur dat de bestaande studies wijzen op een causale samenhang tussen slechte economische omstandigheden en criminaliteit.

Met literatuuropgave.

### **Gevangeniswezen/tbs**

### 14

#### **Accordino, M.P., B. Guerney jr.**

*An evaluation of the relationship enhancement program with prisoners and their wives*

International journal of offender therapy and comparative criminology, 42<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1998, pp. 5-15

Gevangenisstraf is een zware belasting voor een huwelijk. Zowel de man als de vrouw ervaren grote, vooral psychische problemen. Deze problemen worden versterkt door de beperkte mogelijkheden om tijdens de detentie contact te onderhouden. In een federale penitentiaire inrichting in Allentown (USA) is daarom een programma geïntroduceerd om de huwelijksrelatie tussen gedetineerden en hun vrouwen te versterken: het zogenaamde Relationship Enhancement (RE) programma. Het RE-programma is in 1991 ingevoerd voor getrouwde joodse gedetineerden en is gebaseerd op bestaande therapeutische programma's voor gehuwden en gezinnen. Doel van het programma is om in twee sessies van een dag negen interpersoonlijke vaardigheden te leren. De stellen die in 1994, 1995 en 1996 hebben deelgenomen (respectievelijk 15, 17 en 13 paren), hebben een evaluatievragenlijst ingevuld met deels gesloten en deels open vragen. De antwoorden waren zeer positief over de training. Waarschijnlijk is deze positieve waardering geen neveneffect van het langdurige samenzijn van de echtparen in plaats van het gevolg van het programma als zodanig. In 1993 is

namelijk eenmalig een begeleidingsprogramma opgezet met een andere methodische benadering, maar onder overigens dezelfde randvoorwaarden. Dit programma werd beduidend minder positief gewaardeerd dan het RE-programma.

## 15

**Bland, R.C., S.C. Newman e.a.**

*Psychiatric disorders in the population and in prison*

International journal of law and psychiatry, 21<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 273-279

De prevalentie van psychische stoornissen onder de gedetineerden-bevolking laat zich methodologisch moeilijk vergelijken met die onder de algemene bevolking. De auteurs hebben de methodologische problemen als volgt ondervangen. Zij hebben een steekproef getrokken van gedetineerden uit Edmonton (Canada) met een straf van maximaal twee jaar. In deze steekproef kwamen 180 mannen onder 45 jaar voor. Deze gedetineerden is de zogenaamde Diagnostic Interview Schedule (DIS) afgenomen, een instrument om psychische problemen vast te stellen. Ter vergelijking is deze DIS afgenomen bij een willekeurige steekproef van ruim 900 niet-gedetineerde mannen tot 45 jaar uit Edmonton. De uitkomsten verschilden sterk. Ruim drie keer zoveel gedetineerde als niet-gedetineerde inwoners van Edmonton hadden de zes voorafgaande maanden last gehad van een psychische stoornis. Over het gehele leven bezien was de prevalentie onder de gedetineerden ruim twee keer zo hoog. Van de mannelijke gedetineerden bleek verder 23% een zelfmoordpoging te hebben ondernomen; d.i. ruim zeven keer zoveel als onder de doorsnee-bevolking. Deze opvallende verschillen hangen deels samen met de sterke afname van het aantal

psychiatrische ziekenhuisbedden. In 1988/89 was het aantal bezette psychiatrische inrichtingsplaatsen nog slechts 29% van het aantal in 1955.

## 16

**Stohr, M.K., G. Mays e.a.**

*Sexual harassment in women's jails*

Journal of contemporary criminal justice, 14<sup>e</sup> jrg., nr. 2, 1998, pp. 135-155

Ongewenste seksuele intimidatie is een verschijnsel dat in de jaren negentig steeds meer aandacht heeft gekregen. Seksuele intimidatie komt vooral voor binnen organisaties die sterk door mannen worden overheerst, zoals bij voorbeeld penitentiaire inrichtingen. De verklaring hiervoor wordt doorgaans gezocht in de verschillende machtspositie van mannen en vrouwen en dergelijke organisaties. Mannelijke medewerkers gebruiken die macht om seksuele gunsten af te dwingen. Als deze veronderstelling juist is, zouden in vrouwengevangenis waar vrouwelijk personeel in de meerderheid is, minder ongewenste intimiteiten moeten voorkomen dan in gemengde of overwegend mannen-gevangenis. De auteurs hebben dit onderzocht in zeven huizen van bewaring voor vrouwen in de Verenigde Staten. Daarbij is vooral gebruik gemaakt van vragenlijsten die door het personeel in deze inrichtingen zijn ingevuld. Van hen gaf 22% aan het slachtoffer te zijn geweest van seksuele intimidatie. Dit percentage is aanzienlijk minder dan kan worden verwacht in een mannengevangenis. Deze bevinding ondersteunt de theorie dat seksuele intimidatie vooral voorkomt in organisaties waarin vrouwen een zwakke machtsbasis hebben ten opzichte van mannelijke werknemers. Uit het onderzoek bleek ook dat vrouwelijke werknemers een

groter voorstander zijn van positieve actie dan hun mannelijke collega's. Met literaturopgave.

## Reclassering

### 17

**Beger, R.R., H. Hoffman.**

*The role of gender in detention dispositioning of juvenile probation violators*

Journal of crime and justice, 21<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1998, pp. 173-188

Meer dan de helft van de jeugdige justitiabelen in de Verenigde Staten wordt voorwaardelijk veroordeeld met reclasseringstoezicht. Steeds vaker wordt bij overtreding van deze voorwaarden alsnog gedetineerd. Omdat detentie doorgaans slechts negatieve effecten heeft, is het van belang de oorzaken van deze tendens te achterhalen. De auteurs hebben daartoe het insluitingsbeleid geanalyseerd van een jeugdrechtbank in een regio van Illinois (USA). Ongeveer een kwart van de voorwaardelijk veroordeelde jongeren belandt wegens overtreding van de condities alsnog in de jeugdgevangenis. De auteurs hebben een steekproef van ruim tweehonderd van deze gevallen uit de periode van 1990-1993 onderzocht. Deels is daarbij gebruik gemaakt van objectieve dossiergegevens, maar ook zijn over de onderzochte gevallen diepte-interviews gehouden met de betrokken reclasseringsbegeleiders. Meisjes bleken opvallend vaker te worden ingesloten bij schending van de voorwaarden dan jongens, zelfs indien werd gecontroleerd voor andere mogelijke factoren die dit verschil zouden kunnen verklaren. De auteurs schrijven dit verschil toe aan het feit dat er veel minder effectieve begeleidingsprogramma's voor meisjes dan voor jongens zijn in de vrije samenleving. Omdat er vanuit de

samenleving weinig steun is voor opgroeiende meisjes die slecht presteren op school, die problemen hebben met hun zelfbeeld, die zwanger zijn of die op de vlucht zijn voor ondraaglijke gezinsproblemen, valt de kinderrechter vaker terug op detentie.

Met literaturopgave.

## Jeugdbescherming en -delinquentie

### 18

**Battin, S.R., K.G. Hill e.a.**

*The contribution of gang membership to delinquency beyond delinquent friends*

Criminology, 36<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1996, pp. 93-115

Hoewel bekend is dat jongeren die lid zijn van een jeugdbende meer delicten plegen dan jongeren die geen lid zijn van een bende, is niet duidelijk of bendelidmaatschap een zelfstandig, direct effect heeft op de mate van criminaliteit of dat deze relatie kan worden verklaard door het feit dat bendejongeren nu eenmaal meer delinquente vrienden hebben en daarom meer delicten begaan. In een longitudinale studie onder ca. 800 Amerikaanse jongeren van 14 á 15 jaar bleken leden van jeugdbendes hoger te scoren op verschillende maten van delinquentie en druggebruik dan niet-bendeleden met delinquente vrienden. Deze laatste groep scoorde weer hoger dan de jongeren die opgaven geen delinquente vrienden te hebben. Uit structurele analyses van de longitudinale gegevens blijkt verder dat lidmaatschap van een bende op 14-jarige of 15-jarige leeftijd naast eerdere criminaliteit en het hebben van delinquente vrienden een zelfstandige invloed heeft op het plegen van zowel zelf-gerapporteerde als officieel geregistreerde criminaliteit.

De auteurs vermoeden dat er binnen bendes niet alleen normen heersen die het plegen van criminaliteit bevorderen, maar dat bendes ook jongeren aantrekken die van zichzelf al geneigd zijn tot het vertonen van deviant gedrag.

Met literatuuropgave.

## 19

**Myner, J., J. Santman e.a.**

*Variables related to recidivism among juvenile offenders*

International journal of offender therapy and comparative criminology, 42e jrg., nr. 1, 1998, pp. 65-80  
 Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de factoren die recidive voorspellen van jeugddelinquenten. Onder jeugddelinquenten werden alleen zij verstaan die voor hun achttiende jaar in aanraking waren geweest met justitie. In het onderzoek werd gekeken naar demografische, gedragsmatige, gezins-, school- en criminaliteit-gerelateerde factoren. Ook werd de relatie nagegaan tussen de duur van de eerste detentie en het aantal daarop volgende delicten voor jeugdigen die voor het eerst waren gepakt voor vermogens- en geweldsdelicten. Uit verschillende analyses van de gegevens bleek dat de leeftijd ten tijde van de eerste veroordeling de beste voorspeller is van recidive. De auteurs schrijven dit toe aan de invloed van delinquente leeftijdgenoten en de moeilijke omstandigheden waaraan vroegtijdig veroordeelden worden blootgesteld. Ook zou de negatieve etikettering van vroegtijdig veroordeelden hierbij een rol spelen. Andere factoren die een significante voorspellende waarde hebben voor latere recidive zijn alcoholmisbruik, het plegen van 'status-delicten' (weglopen van huis en dergelijk) en de duur van de eerste detentie. De laatste factor blijkt vooral

de recidive van vermogensdelinquenten te bevorderen. Met literatuuropgave.

## 20

**Pajer, K.A.**

*What happens to 'bad' girls? A review of the adult outcomes of antisocial adolescent girls*

American journal of psychiatry, 155e jrg., nr. 7, 1998, pp. 862-870

De auteur wil een kritisch overzicht geven van de gegevens over het gedrag van volwassen vrouwen die zich op jeugdige leeftijd schuldig hadden gemaakt aan antisociaal gedrag of die leden aan gedragsstoornissen. Daartoe maakt ze gebruik van vijf databestanden afkomstig uit eerder onderzoek. Ze vat de resultaten als volgt samen. Op volwassen leeftijd waren de sterftcijfers van de meisjes sterk verhoogd. Hun criminaliteitscijfer was tien tot veertig keer zo hoog als gemiddeld. Ze leden veel vaker onder een psychiatrisch ziektebeeld, hadden vaker dysfunctionele en gewelddadige relaties en maakten veel vaker dan gemiddeld gebruik van verschillende welzijnsdiensten. De auteur verklaart deze schrikbarende uitkomsten met de mogelijke aanwezigheid op de achtergrond van een ernstig biologisch of psychologisch gebrek. In elk geval blijkt uit dit onderzoek dat antisociaal gedrag van adolescente vrouwen belangrijke individuele en maatschappelijke gevolgen heeft op langere termijn. De gegevens die tot dusver beschikbaar zijn, zijn echter onvoldoende om die gevolgen te voorkomen of te behandelen. Daarom is meer onderzoek nodig, zowel cross-sectioneel als longitudinaal. Met literatuuropgave.

**Politie****21****Miller, S.L.***Rocking the rank and file; gender issues and community policing*

Journal of contemporary criminal justice, 14e jrg., nr. 2, 1998, pp. 156-172

De inhoud van het werk van politieambtenaren is de laatste jaren aan verandering onderhevig. Zo heeft er in de Verenigde Staten een verschuiving plaatsgevonden van het politieapparaat als 'paramilitaire' organisatie naar 'community policing' sinds het begin van de jaren tachtig. Hierbij worden de contacten van politieambtenaren met burgers versterkt (zowel kwantitatief als kwalitatief), worden de taken van de politiemensen uitgebreid, vindt er decentralisatie van het bureaucratische politieapparaat plaats en wordt er de nadruk gelegd op pro-actieve probleemoplossing. Door deze manier van werken kan de politie adequater reageren op behoeften vanuit de samenleving, maar het vraagt wel een enorme rolaanpassing van de politiemensen. Was er binnen het traditionele politiewerk vaak sprake van taken die om een 'mannelijke' manier van aanpak vroegen (bij voorbeeld autoritair, onpartijdig, objectief), met de komst van 'community policing' wordt er ook een beroep gedaan op meer 'vrouwelijke eigenschappen' (zoals aandacht, zorg, verantwoordelijkheid, betrokkenheid, affectiviteit). Slechts wanneer er zowel een filosofische als een organisatorische heroriëntatie op de rol van politieagent plaatsvindt zal deze vorm van werken, waarbij de politieambtenaar sociale controle en maatschappelijk werk combineert, succesvol kunnen zijn. Een meer sexe neutraal/androgyn politieapparaat zal dan kunnen ontstaan.

Met literatuuropgave.

**Verstaving****22****Aas, H.N., B.C. Leigh e.a.***Two-year longitudinal study of alcohol expectancies and drinking among Norwegian adolescents*Addiction, 93<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 373-384

Jongeren die hun eerste ervaringen met alcohol opdoen hebben vaak heel specifieke, doorgaans positieve, verwachtingen van de effecten. Eenmaal meer aan het drinken gewend, zullen ze deze verwachtingen wellicht bijstellen. Of worden ze juist versterkt? En wat is vervolgens het effect van die, al dan niet bijgestelde, verwachtingen op het voortgezette alcoholgebruik? De auteurs legden in een longitudinale studie in de loop van drie jaar drie keer een uitgebreide vragenlijst voor aan 750 Noorse leerlingen, te beginnen rond de veertien jaar oud. Onderdeel was een Noorse versie van de beproefde Amerikaanse Alcohol Expectancy Questionnaire for adolescents. De vragen betroffen drinkgedrag en een aantal achtergrondvariabelen. De uitkomsten laten zien dat hoe positiever de verwachtingen voorafgaand aan de eerste drinkervaringen, des te sterker dit patroon in de loop van de drie jaar gehandhaafd blijft. Die jeugdigen die oorspronkelijk veel goeds van de alcohol verwachtten (spanning, sensatie, geborgenheid in de groep), blijven dit in sterke mate doen ook na hun eerste ervaringen, en nog steeds na het drie jaar lang voortgezette alcoholgebruik. Verder blijkt er wel sprake te zijn van enige verschuiving richting positievere verwachtingen bij diegenen die dit vooraf veel minder hadden, maar dit verband was al weer aanzienlijk zwakker. Diegenen die er op voorhand



niet al te hoge verwachtingen van koesterden, blijven er in de loop van de drie jaar betrekkelijk nuchter tegenaan kijken. Over de hele linie leiden de ervaringen met alcohol - althans in deze leeftijdsfase - nauwelijks tot een vermindering van positieve verwachtingen ten aanzien van de volgende keer. De sterkste voorspeller voor verwachtingen ten aanzien van alcoholgebruik in enige fase van deze drie jaar bleek dan het soort voorgaande verwachtingen te zijn; en de sterkste voorspeller voor feitelijk alcoholgebruik was de mate van voorgaand alcoholgebruik. De auteurs zien de resultaten als een bevestiging van het idee dat verwachtingen die vooraf bij adolescenten leven, aantoonbaar invloed hebben op het feitelijke alcoholgebruik over wat langere tijd. Programma's van primaire preventie zouden zich dan ook inderdaad, zoals eerder ook door anderen verondersteld, op beïnvloeding van deze oorspronkelijke verwachtingen moeten richten.

Met literatuuropgave.

## 23

### Marsch, L.A.

*The efficacy of methadone maintenance interventions in reducing illicit opiate use, HIV risk behavior and criminality; a meta-analysis*

Addiction, 93<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, p. 515-532

De vraag of methadon-onderhoudsprogramma's, op wat langere termijn, het gedrag van heroïneverslaafden nu wel of niet in gewenste richting beïnvloeden is al heel oud. Ook in ons land is er het nodige onderzoek naar gedaan. De bevindingen zijn in de regel niet, of hooguit voorzichtig, positief waar het gaat om het gebruik van harddrugs en crimineel gedrag; dan wel de verklaring wordt eerder gezocht in een

achterliggende factor zoals een proces van uitrijping uit het heftige drugsbestaan. Positieve beïnvloeding door interventies van de zorgsector en voorlichting in Nederland van riskant spuit- en sexueel gedrag met het oog op het HIV-virus, op haar beurt, is inmiddels wel onomstotelijk aangetoond. Een methadon-onderhoudsprogramma is dan veeleer een handige manier om met de doelgroep in contact te komen en te blijven. Des te aardiger is het om te lezen dat in deze Amerikaanse meta-analyse van enkele tientallen studies naar het effect van onderhoudsprogramma op een en ander, ronduit positieve resultaten naar voren komen: er is sprake van een consistent en statistisch significant verband tussen deelname aan methadononderhoud enerzijds en anderzijds van illegaal opiaatgebruik, HIV-risico gedrag en delinquentie. Vooral drugsdelicten (Opiumwet) liepen aanzienlijk terug onder de deelnemers, hetzelfde gold in iets mindere mate voor vermogensdelicten en het gebruik van zwarte-markt opiaten. De auteurs achten het waarschijnlijk dat de afname in crimineel gedrag voor een niet onaanzienlijk deel is toe te schrijven aan de directe afname van het opiaatgebruik, hetgeen een indirect effect heeft op de verwervings-criminaliteit. Dit geldt dan vooral de directe drugserelateerde criminaliteit, de straathandel in drugs. Zij achten de bevindingen dan ook niet in strijd met het feit dat vele andere studies laten zien dat methadonverstrekking bij een bepaalde categorie niet zo veel effect heeft op andere vormen van delinquentie. Een voorbehoud tenslotte past nog het feit dat de resultaten van deze studie overwegend betrekking hebben op steekproeven van verslaafden die in de desbetreffende programma's bleven gedurende de

periode van materiaalverzameling. Van de uitvallers, de drop-outs, kan immers vrij zeker worden aangenomen dat ze de overall-scores een wat minder positief aanzien zouden geven. Met literatuuropgave.

#### 24

**Wyllie, A., J. Fang Zhang e.a.**

*Responses to televised alcohol advertisements associated with drinking behavior of 10-17-year olds*

Addiction, 93<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 361-371

In Nieuw-Zeeland is de relatie onderzocht tussen tv-reclame en alcoholgebruik onder jongeren nu en hun verwachting van hun drankgebruik in de toekomst. Bij vijfhonderd jongeren tussen de tien en zeventien jaar in de drie dichtst bevolkte gebieden in Nieuw-Zeeland is een face-to-face interview afgenomen, waarin gevraagd werd naar hoe vaak ze bepaalde alcohol reclames gezien hebben en wat ze ervan vonden. Met een Lisrel-model is de bevestiging gevonden van het vermoeden dat een positieve waardering van een bierreclame bijdraagt aan een verhoogd gebruik nu en meer verwacht gebruik voor de toekomst. Voor de omgekeerde relatie is geen bewijs gevonden, het biergebruik heeft geen effect op de waardering van de bierreclames. Ook zijn er geen aanwijzingen gevonden voor de stelling dat de positieve waardering voor bierreclames te maken heeft met een algemene waardering voor alcohol. Veel jongeren, vooral de 10-13 jarige jongeren, menen dat de reclames bijdragen aan een verhoogd alcoholgebruik. Deze groep is het meest van mening dat de reclames realistisch zijn. Hoewel er in dit onderzoek enige voorbehouden gemaakt moeten worden bij het trekken van conclusies, zijn de uitkomsten consistent met eerder

onderzoek en verschillende theorieën die stellen dat reclame invloed heeft op jongeren.

Met literatuuropgave.

#### Slachtofferstudies

#### 25

**Alvarez, A., R. Bachman**

*Predicting the fear of assault at school and while going to and from school in an adolescent population*

Violence and victims, 12<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1997, pp. 69-86

Lang is gedacht dat de groep die statistisch gezien het meeste risico loopt om slachtoffer te worden van criminaliteit - de groep jonge mannen - zich juist de minste zorgen maakt om slachtoffer te worden. Uit recent onderzoek blijkt echter dat als men de angst voor criminaliteit beter, dat wil zeggen meer context-specifiek operationaliseert, de groep jonge mannen wel degelijk een hoger niveau van ongerustheid en angst te zien geeft. In een onderzoek onder meer dan 10 duizend leerlingen van middelbare scholieren uit de gehele VS, blijkt de mate van waargenomen angst om op school of op de weg van of naar school slachtoffer te worden van diverse vormen van criminaliteit, naast de invloed van enige demografische variabelen vooral samenhangt met de vraag of men al eerder slachtoffer van een delict is geweest. De angst voor criminaliteit heeft binnen deze groep dus wel degelijk een rationele component. Zij houdt verband met eigen ervaringen. Wellicht kan men dus via educatie de angst voor criminaliteit doen verminderen. Een andere mogelijkheid is het nemen van maatregelen die zorgen voor meer veiligheid in en rond school. Met literatuuropgave.

## 26

**Denkers, A.J.M., F.W. Winkel**

*Crime victims' well-being and fear in a prospective and longitudinal study*

International review of victimology, 5<sup>e</sup> jrg., 1998, pp. 141-162

Verschillen slachtoffers van criminaliteit van niet-slachtoffers wanneer het gaat om de mate van angst of welbevinden? Genereren alle vormen van criminaliteit dezelfde psychologische effecten? En als de mate van angst en welbevinden bij slachtoffers afwijken, zijn deze dan veroorzaakt door het misdrijf of hadden de slachtoffers voor het misdrijf toch al een ander niveau? Deze vragen proberen de auteurs in dit artikel te beantwoorden. Daartoe hebben zij onderzoek verricht bij leden van de Stichting Telepanel. Alle leden hebben gedurende vijf maanden wekelijks een vragenlijst ingevuld met de vraag of zij (de afgelopen week) slachtoffer zijn geworden van een misdrijf. Bij een positief antwoord, kregen ze een vervolgvragenlijst. De onderzoeksgroep die zo ontstond is gematched met een groep mensen die geen slachtoffer zijn geworden. Met Manova zijn de hypothesen getest. Het blijkt dat de slachtoffers significant lagere niveaus van welbevinden rapporteren en hogere niveaus van angst. Gewelddelicten lijken meer psychologische verontrusting te veroorzaken dan vermogensdelicten. Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat slachtoffers inderdaad 'ongelukkiger' zijn dan de niet-slachtoffers, maar dat blijkt (deels) ook al voor het slachtofferschap zo te zijn. Met literatuuropgave.

## 27

**Kury, H., T. Ferdinand**

*The victim's experience and fear of crime*

International review of criminology, 5<sup>e</sup> jrg., nr. 2, 1998, pp. 93-140

Met de wassende stroom aan onderzoeken en publicaties over slachtoffers nam ook het concept 'angst voor criminaliteit' in de wetenschappelijke arena aan belang toe. Na eerst een overzicht te hebben gegeven van de bekendste onderzoeken over dit onderwerp, poneren de auteurs een vijftal hypothesen over angst voor criminaliteit. Deze toetsen zij met de gegevens van twee internationale en twee Duitse criminaliteitssurveys door middel van multivariate variantie-analyse. Deze hypothesen gaan over vroegere victimisatie, diverse categorieën slachtoffers, ernst en aard van misdrijven, alsmede een vergelijking tussen slachtoffers en niet-slachtoffers. Hun analyse wijst vooral op de invloed van eerdere victimisatie. De auteurs concluderen dat aan de hand van de internationale en nationale criminaliteitssurveys al veel is verhelderd over het concept angst voor criminaliteit. Maar er is ook nog veel werk te doen, bij voorbeeld om de kwaliteit van operationalisering te verhogen en om adequate data-verzamelingstechnieken te ontwikkelen.

Met literatuuropgave.

## 28

**Kurz, D.**

*Women, welfare and domestic violence*  
Social justice, 25e jrg., nr. 1, 1998, pp. 105-122

Ieder jaar krijgen drie tot vier miljoen vrouwen uit alle bevolkingsgroepen in de Verenigde Staten te maken met mishandeling door mannen. In dit artikel richt de onderzoekster zich op financieel behoeftige vrouwen, hun ervaring met mishandeling en de invloed daarvan op hun leven. Het doel van het onderzoek is te bepalen wat de gevolgen zijn van de nieuwe Bijstandswetgeving in de Verenigde Staten op het leven van deze vrouwen,

die aanspraak (kunnen) maken op vormen van bijstand. De auteur laat zien dat het vroegere bijstandssysteem 'Aid to families with dependent children (AFDC)', hoewel ook niet altijd even adequaat, toch financiële steun voor alle arme vrouwen garandeerde. Hoewel er binnen de nieuwe wetgeving: de 'Personal responsibility and work reconciliation act (PRWORA)' wel wordt onderkend dat deze groep vrouwen bepaalde behoeften hebben en er verschillende beschermende maatregelen in zijn opgenomen, is er jammergenoeg geen sprake meer van een garantie op financiële steun. Ook andere bezuinigingen leiden ertoe dat deze vrouwen bepaalde hulp moeten ontberen. Hierdoor wordt het voor hen nog moeilijker hun mishandelende partners te ontvluchten. Er wordt verondersteld dat er vele mogelijkheden zijn voor alle arme vrouwen om aan armoede te ontkomen, iets waar de onderzoekster vraagtekens bij zet. Zij geeft aan hoe een Bijstandswetgeving eruit dient te zien, wil deze wel aan de behoeften van arme, mishandelde vrouwen kunnen voldoen. Met literatuuropgave.

## 29 Lippens, R.

*Moderne methode(n) - weerbarstige werelden; enige theoretische beschouwingen over '(victim) surveys'*  
Panopticon, 19<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 311-336

De auteur geeft een kritische theoretische beschouwing ten aanzien van de toenemende proliferatie van surveyonderzoek - en dan vooral van slachtofferonderzoek -, al dan niet in opdracht van en/of uitgevoerd door allerlei overheden. Hij wil aantonen dat (victim)surveys - als specifiek moderne onderzoeksmethode - zowel hun epistemologisch-wetenschappelijke als hun eventuele democratische ambities

niet (kunnen) waarmaken onder de hedendaagse maatschappelijke en culturele condities, die het 'moderne' al gepasseerd zijn en ook wel als 'postmodern' of 'hypermodern' worden aangeduid. Dit doet hij allereerst door de overgang van een geregelde, stabiele moderniteit naar het post- of hypermoderne heden te schetsen. Hierbij geeft hij aan dat er in deze transitiefase elementen zijn die ertoe leiden dat (victim)surveys niet meer voldoen. Vervolgens gaat hij nader in op de surveymethode zelf en analyseert hij meer in detail waarom deze onderzoeksmethode - als ordenende, categoriserende methode - buiten de condities van een ordenende/geordende, categoriserende/gecategoriseerde moderniteit, aan epistemologisch en democratisch belang aan het inboeten is. Onze hedendaagse periode vraagt om een meer open en polyfone onderzoekspraktijk, waarin aandacht wordt besteed aan het hybride, het ambivalente, het multipele, het contradictorische, het chaotische en het contextuele van postmoderne ervaringen. Met literatuuropgave.

## Preventie van criminaliteit

### 30 Anechiarico, B.

*A closer look at sex offender character pathology and relapse prevention; an integrative approach*

International journal of offender therapy and comparative criminology, 42<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1998, pp. 16-26

In dit artikel bespreekt de auteur een aantal benaderingen in de behandeling van zedendelinquenten waarbij het voorkomen van recidive centraal staat. De gangbare benadering richt zich op het leren herkennen van risico-situaties door zedendelinquenten en hen manieren te leren hoe ze

met deze risico-situaties om dienen te gaan of hoe ze deze situaties kunnen voorkomen. Hierbij worden ze in de regel ondersteund door de reclasering. Deze zal duidelijke aandacht moeten schenken aan de stoornis in het karakter van de delinquent die ook wel de interpersoonlijke dimensie wordt genoemd. Die dimensie houdt in dat de zedendelinquent geen persoonlijke relaties aan kan gaan die zijn zelfrespect verhogen en niet om kan gaan met negatieve invloeden op zijn zelfbeeld. Aandacht schenken tijdens de behandeling aan deze dimensie is van groot belang wanneer het gaat om voorkomen van recidive. Dit nieuwe gezichtspunt vormt de basis voor een behandeling van zedendelinquenten, die door een begeleidings- en psychotherapeutisch instituut ontwikkeld is. Deze behandeling kenmerkt zich door en is gericht op het versterken van het zelfrespect door middel van het versterken van zinvolle relaties met anderen waardoor de kans op recidive afneemt.

### 31

#### **Litton, R.**

*Fraud and the insurance industry; why don't they do something about it?*

International journal of risk, security and crime prevention, 3<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 193-205

In dit artikel gaat de auteur in op het verschijnsel verzekeringsfraude, een vorm van criminaliteit die nog weinig is onderzocht. De auteur bespreekt een aantal recente Britse studies en een enquête onder het Britse verzekeringswezen. De enquête geeft een beeld van de mate waarin verzekeringsfraude voorkomt en welke initiatieven door de verzekeringsbranche genomen zijn om verzekeringsfraude tegen te gaan. De belangrijkste vormen van verzekeringsfraude zijn het verzinnen van een claim bij voorbeeld

door het moedwillig beschadigen van iets om geld te krijgen van de verzekeringsmaatschappij, het opgeven van verlies of diefstal zonder dat dit heeft plaatsgevonden, of het overdrijven van de schade door de verzekeringnemer bij aangifte bij de verzekeringsmaatschappij. Uit het onderzoek blijkt verder dat verzekeringsmaatschappijen vermoedens van fraude zelden melden bij de politie. De auteur stelt vast dat verzekeringsmaatschappijen meer zouden moeten doen om verzekeringsfraude op te sporen en aan te pakken, al was het alleen maar ten gunste van de eerlijke verzekeringsnemers. Een manier om verzekeringsfraude sneller op te sporen en aan te pakken betreft het instellen van een fraude-register, waarin informatie wordt opgeslagen over frauderende verzekeringnemers.

**Als gevolg van de invoering van een nieuw automatiseringssysteem op de afdeling Documentaire Informatie Voorziening van het WODC zijn achterstanden ontstaan bij het documenteren van nieuw binnengekomen boeken en rapporten. Voor dat deze boeken en rapporten in het nieuwe systeem zijn ingevoerd zijn zij niet uitleenbaar. Deze situatie zal nog zeker twee maanden duren. Daarna hopen wij als gebruikelijk nieuw binnengekomen rapporten en boeken weer op te nemen in deze rubriek en op aanvraag uit te lenen.**

### De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het Ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. De rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) zijn tot en met nr. 161 uitgegeven door Gouda Quint BV en zijn voor belangstellenden, die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Gouda Quint BV, postbus 23, 7400 GA Deventer, telefoon: 0570-633155. Een complete lijst van de WODC-rapporten is te verkrijgen bij het WODC (tel.: 070-3706554) en te vinden op de WODC-Internetsite ([www.minjust.nl/wodc](http://www.minjust.nl/wodc)). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 1997, 1998 en 1999 verschenen rapporten.

### Onderzoek en Beleid

#### Spaans, E.C.

*De Jeugdwerkinrichting binnenstebuiten gekeerd; onderzoek naar de resultaten van de Jeugdwerkinrichting en het project Binnenste Buiten*  
1997, O&B nr. 161

#### Mayhew, P., J.J.M. van Dijk

*Criminal victimisation in eleven industrialised countries; key findings from the 1996 international crime victims surveys*  
1997, O&B nr. 162

#### Grapendaal, M., P.P. Groen, W. van der Heide

*Duur en volume; ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995, feiten en verklaringen*  
1997, O&B nr. 163

#### Spaans, E.C., C. Verwers

*Elektronisch toezicht in Nederland; uitkomsten van het experiment*  
1997, O&B nr. 164

#### Kleiman, W.M., N. Kuyvenhoven

*Een netwerk als vangnet? Een procesbeschrijving van preventieprojecten gericht op een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit*  
1997, O&B nr. 165

#### Kleiman, M.W., G.J. Terlouw

*Kiezen voor een kans; evaluatie van harde-kernprojecten*  
1997, O&B nr. 166

#### Boendermaker, L.

*Eind goed, al goed? De leefsituatie van jongeren een jaar na hun vertrek uit een justitiële behandelinrichting*  
1998, O&B nr. 167

#### Leuw, Ed.

*Instroom en capaciteit in de tbs-sector; geregistreeerde gegevens en izichten van deskundigen*  
1998, O&B nr. 168

#### Mertens, N.M., M. Grapendaal en

**B.J.W. Docter-Schamhardt**  
*Meisjescriminaliteit in Nederland*  
1998, O&B nr. 169

**Nelen, J.M., V. Sabee**

*Het vermogen te ontnemen; evaluatie van de ontnemingswetgeving - eindrapport*

1998, O&B nr. 170

**Eshuis, R.J.J.**

*Een kwestie van tijd; onderzoek naar de doorlooptijden in handelszaken*

1998, O&B nr. 171

**Wetten, J.W., N. Dijkhoff en F. Heide**

*De positie van vrouwen in de asielprocedure*

1999, O&B nr. 172

**Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt m.m.v. M. Brouwers, R.F. Kouwenberg, G. Paulides**

*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor*

1999, O&B nr. 173

**Bol, M.W., G.J. Terlouw, L. Blees en C. Verwers**

*Jong en gewelddadig; ontwikkeling en achtergronden van de gewelds-criminaliteit onder jeugdigen*

1999, O&B nr. 174

**Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides**

*De rechtsbijstandsubsidie herzien; een evaluatie van de toegangsregeling in de Wet op de rechtsbijstand*

1999, O&B nr. 175

**Tak, Peter J.P.**

*The Dutch criminal Justice System; Organisation and Operation*

1999, O&B nr. 176

**Kruissink, M., A.M. van Hoorn, J.L.M. Boek m.m.v. E.M.Th.**

**Beenackers, M.G.J. Kockelkoren, P.A.M. Verrest, G. Paulides**

*Infiltratie in het recht en in de praktijk*

1999, O&B nr. 177

**Vinne, H. van der**

*Geweld in vermogensdelicten; een dieptestudie op basis van de WODC-Strafrechtsmonitor*

1999, O&B nr. 178

**Gilhuis, P.C., E.F. ten Heuvelhof, H.G. van de Bunt, W. Huisman, M. Lokin, J.W. Reintjes, R.J.M. van den Bogert, A. de Lange en C.C.J.H. Bijleveld**

*De effecten van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving*

1999, O&B nr. 179

**Schreuders, M.M., F.W.M. Huls, W.M. Garnier en K.E. Swierstra (red.); C.C.J.H. Bijleveld (WODC), P.P.J. Groen (WODC), F. Heide (WODC), W. van der Heide (WODC), R.F. Meijer (WODC), P.R. Smit (WODC), H.W.J.M. Huys (CBS) en C.S. Wang (CBS)**

*Criminaliteit en rechtshandhaving 1999; ontwikkelingen en samenhangen*

1999, O&B nr. 180

**Steinmann, P.L.M., F.P. van Tulder en W. van der Heide**

*Prognose van de sanctiecapaciteit 1999-2003*

1999, O&B nr. 181

**Leuw, Ed. m.m.v. M. Brouwers en J. Smit**

*Recidive na de tbs; patronen, trends en processen en de inschatting van gevaar*

1999, O&B nr. 182

**Onderzoeksnotities****Baas, N.J.**

*Stalking; slachtoffers, daders en maatregelen tegen deze vorm van belagen*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 1998

**Kruissink, M., C. Verwers, N. Dijkhoff**

*Organisatie van de recherchefunctie; een inventarisatie in de 25 politie-korpsen*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 1998

**Beijers, W.M.E.H., A. Klijn, J. van der Schaaf, G. Paulides**

*Twee halen, ...; over de prijs van meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 1998

**Baas, N.J.**

*Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV); een literatuurverkenning naar voor de SOV relevante ervaringen met onvrijwillig geplaatste justitiabele verslaafden in binnen- en buitenland*  
WODC, Onderzoeksnotities, nr. 4, 1998

**Laan, P.H. van der, A.A.M. Essers, G.L.A.M. Huijbregts en E.C. Spaans**

*Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1996; een tussentijds verslag*  
WODC, Onderzoeksnotities, nr. 5, 1998

**Beenakkers, E.M.Th.**

*Bijzondere verhoormethoden; een literatuurverkenning*  
WODC, Onderzoeksnotities, nr. 6, 1998

**Luykx, F., M. Grapendaal**

*Justitie in de buurt; een evaluatie van vier experimenten*  
WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 1999

**Wartna, B.S.J.**

*Recidive-onderzoek in Nederland; een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag*  
WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 1999

**Baas, N.J. en E. Niemeijer**

*Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht; een internationale verkenning*  
WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 1999

**Passas, N.**

*Informal value transfer systems and criminal organizations; a study into so-called underground banking networks*  
WODC, Onderzoeksnotities, nr. 4, 1999

**Wartna, B.J.S., W.M.E.H. Beijers en A.A.M. Essers**

*Ontkennende en bekende verdachten; over de proceshouding van verdachten van strafzaken tijdens het politieverhoor*  
WODC, Onderzoeksnotities, nr. 5, 1999

**K-reeks (Gratis opvraagbaar.**

**Opgeheven per 1.1.1998)**

**Blees, L.W., R. Aidala en B.J.S.**

**Wartna**  
*ERA Norgerhaven; eerste resultaten van een reïntegratieproject voor extra zorg behoevende gedetineerden*  
1997, WODC, K50

**Leuw, Ed.**

*Criminaliteit en etnische minderheden; een criminologische analyse*  
1997, WODC, K51



Onderstaande tijdschriften werden in 1999 geraadpleegd ten behoeve van de selectie van artikelen voor het literatuuroverzicht van *Justitiële verkenningen*.

Abhängigkeiten  
Acta criminologica  
Addiction  
Adolescence  
Advocatenblad  
Algemeen politieblad  
American journal of orthopsychiatry  
American journal of psychiatry  
American journal of sociology  
American sociological review  
Ars aequi  
Australian and New Zealand journal of criminology  
Balans  
Beleid en maatschappij  
Binnenlands bestuur  
British journal of criminology  
Canadian journal of criminology  
Child welfare  
Contemporary sociology  
Contrast  
Corrections compendium  
Corrective and social psychiatry  
Crime and delinquency  
Crime, law and social change  
Criminal behaviour and mental health  
Criminal justice and behavior  
Criminal justice ethics  
Criminal justice review  
Criminal law forum  
Criminal law review  
Criminologie  
Criminology  
Delikt en delinkwent  
Deviance et société  
Deviant behavior  
Europe 2000  
European addiction research  
European journal of crime, criminal law and criminal justice  
European journal on criminal policy and research  
Eurocriminology  
Evaluation review  
Facta  
Federal probation  
Focus on police research and development  
Geopolitical drug dispatch  
Handhaving  
Howard journal of criminal justice

International journal of drug policy  
International journal of law and psychiatry  
International journal of offender therapy and comparative criminology  
International journal of risk, security and crime prevention  
International journal of the sociology of law  
International review of victimology  
Intersec  
Journal of contemporary criminal justice  
Journal of crime and justice  
Journal of criminal justice  
Journal of criminal law and criminology  
Journal of family violence  
Journal of law and society  
Journal of quantitative criminology  
Journal of research in crime and delinquency  
Journal of social issues  
Jurimetrics journal  
Justice quarterly  
Kriminalistik  
Kriminologisches Bulletin  
Kriminologisches Journal  
Law and human behavior  
Law and society review  
Maandblad geestelijke volksgezondheid  
Migrantenrecht  
Migrantenstudies  
Modus  
Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform  
Nederlands juristenblad  
Nederlands tijdschrift voor de psychologie en haar grensgebieden  
Nemesis  
Netherlands official statistics  
Neue Kriminalpolitik  
New England journal on criminal and civil confinement  
Nul tot 25  
Opportuun  
Panopticon  
Penal issues  
Perspectief  
Police journal  
Policing (voortzetting van Police studies en American journal of police)  
Politeia  
Politie magazine  
Politieofficier  
Polizei, die  
Pretekst  
Prison journal  
Prison service journal  
Privacy en informatie  
Probation journal

Proces  
Psychologie en maatschappij  
Psychology, crime and law  
Recht der werkelijkheid  
Rechtsgeleerd magazijn Themis  
Rechtshulp  
Recht vooruit  
Revue de droit pénal et de criminologie  
Revue de science criminelle et de droit pénal comparé  
Sancties  
SEC; kwartaalblad voor samenleving en criminaliteit  
Security management  
Social and legal studies  
Social forces  
Social justice  
Social problems  
Socialisme en democratie  
Sociological quarterly  
Sociologische gids  
Studies on crime and crime prevention  
Substance use and misuse  
Theoretical criminology  
Tijdschrift voor alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen  
Tijdschrift voor criminologie  
Tijdschrift voor de politie  
Tijdschrift voor de sociale sector  
Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht  
Tijdschrift voor psychiatrie  
Transnational organized crime  
Trema  
Vigiles  
Violence and victims  
Vrijspraak  
Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft  
Zeitschrift für Rechtssoziologie  
Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe

# Register Justitiële verkenningen

## Jaargang 1999

<b>Andenæs, K.</b>		
<i>De Scandinavische verzorgingsstaat in verandering</i>	8	27
<b>Bleichrodt, F.W.</b>		
<i>Honderd jaar sanctiestelsel</i>	9	114
<b>Boek, J.</b>		
<i>Sepot en transactie; afdoening van strafzaken buiten geding</i>	9	100
<b>Boekhout van Solinge, T.</b>		
<i>Het drugsbeleid in Zweden</i>	8	69
<b>Boin, A.</b>		
<i>Bezuinigingen met behoud van kwaliteit; enkele lessen uit het Amerikaanse federale gevangeniswezen</i>	1	24
<b>Bol, M.W.</b>		
<i>(On)schuldig kind; over gewetensvorming, straf en morele opvoeding</i>	5	46
<b>Bol, M.W.</b>		
<i>Doorgaan met Stop? Voorwaarden voor een geslaagde aanpak van zeer jeugdige delictplegers</i>	6	56
<b>Borghouts, H.C.J.L.</b>		
<i>25 jaar Justitiële verkenningen</i>	6	9
<b>Bruinsma, G.J.N.</b>		
<i>Criminologie en praktische kennis</i>	6	22
<b>Buik, A.</b>		
<i>Schuldsituaties bij armlastige personen; naar een ruimer beslagverbod</i>	3	59
<b>Bunt, H.G. van de</b>		
<i>Beleid uit wetenschap</i>	6	13
<b>Buruma, Y.</b>		
<i>Strafrecht is schuldstrafrecht</i>	5	8
<b>Chambre, P.E. de la</b>		
<i>Vermindering exploitatiekosten: een nieuwe bezuinigingsronde; meer met minder, maar menselijk</i>	1	34
<b>Dalberg-Larsen, J.</b>		
<i>Het Scandinavisch rechtsrealisme</i>	8	16
<b>Emmerik, J.L. van</b>		
<i>De last van het getal; een overzicht in cijfers van de maatregel tbs</i>	4	9
<b>Etman, O., C.D. van der Vijver en F. Luykx</b>		
<i>Lokale veiligheidszorg; effectiviteit van de wijkgebonden aanpak</i>	6	84
<b>Foqué, R.</b>		
<i>Het rechtsbedrijf; een metafoor op drift</i>	9	10
<b>Frissen, P.H.A.</b>		
<i>Wat werkt moet blijken; sturing onder complexe condities</i>	6	32

**God, J.H.L.**

*Een werkdag van een gerechtsdeurwaarder; taken en werkzaamheden nader beschouwd* 3 9

**Graaf, H.J. de**

*Beursfraude; tussen mogen en (niet) kunnen* 2 35

**Hennum, R.H.**

*Regulering van prostitutie in Noorwegen en Zweden* 1 58

**Hofer, H. von**

*Misdaad en straf in Scandinavië; een overzicht* 1 82

**Hoogenboom, F.J.M.**

*Vervroegde uitstroom uit de gevangenis; mogelijkheden en wenselijkheden* 1 65

**Huisman, W. en E. Niemeijer**

*Organisatiecriminaliteit; naar een aanpak op basis van inzicht* 2 8

**Hummels, G.J.A. en R.Ph. Wirtz**

*Compliance versus integriteit; waar regels ophouden en verantwoordelijkheid begint* 2 63

**Jansen, L.R.**

*Vermindering exploitatiekosten: sober regime; de eerste ervaringen in P.I. 'De IJssel'* 1 47

**Jongbloed, A.W.**

*Gerechtsdeurwaarders op de juridische markt; nieuwe privaatrechtelijke ontwikkelingen* 3 45

**Jongste, W.M. de en E. Niemeijer**

*Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit; drie vliegen in een klap?* 6 112

**Ketscher, K.**

*De rechtspositie van vrouwen; enige trends binnen het Scandinavische familie- en arbeidsrecht* 1 48

**Klaassen, H.M.**

*Nalevingsgedrag; verschillen tussen burgers en bedrijven* 2 51

**Kleemans, E.R. en M. Kruijsink**

*Korte klappen of lange halen? Wat werkt bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit?* 6 99

**Kommer, M.M.**

*Verminderen van instroom; de officier voor het blok en de rechter aan banden* 1 53

**Kool, R.S.B.**

*Uit de schaduw; de emancipatie van het slachtoffer binnen de strafrechtspiegeling* 9 60

**Kruisheer, R.J.**

*Notarissen en gerechtsdeurwaarders; publieke functionarissen en private ondernemers* 3 31

**Kruize, P.**

*De Deense politie als openbare aanklager* 1 95

**Kuijck, Y.A.J.M. van en P.C. Vegter**

*De tbs in de rechtspraktijk* 4 54

**Lange, O. de**

*Over stromen; het rapport van de werkgroep Ibo tbs 2* 4 67

<b>Lugt, B.W.M. van der</b> <i>De aanpak van organisatiecriminaliteit; een beroep op het zelfreinigend vermogen</i>	2	78
<b>Marle, H.J.C. van</b> <i>Tbs op maat; een overzicht van de discussie</i>	4	40
<b>Mooij, A.W.M.</b> <i>Schuldervaring in een beeldcultuur</i>	5	37
<b>Nagel, K.P.</b> <i>Incassoproblemen; een consumenten-perspectief</i>	3	66
<b>Nijboer J.F.</b> <i>De eeuw van de strafrechter; een schets</i>	9	74
<b>Pieterman, R.</b> <i>Van gevaar naar risico; veranderingen in de visie op schade</i>	9	26
<b>Raes, B.C.M.</b> <i>Oratio pro domo? De maatregel tbs, de fundamenten en het gebouw</i>	4	32
<b>Raes, K.</b> <i>Een samenleving van onverantwoordelijken; de grenzen van deresponsabilisering</i>	5	25
<b>Rhee, C.H. van</b> <i>Geschiedenis van het deurwaardersambt; van 'nederige dienaar' tot zelfbewuste professional</i>	3	19
<b>Rozemond, K.</b> <i>De dynamiek van het strafvorderlijk bewijsrecht; waarom het vooronderzoek beslissend is geworden</i>	9	88
<b>Ruller, S. van</b> <i>De delictendiefstal en geweld en straftoemeting in 1900 en nu</i>	9	124
<b>Schwitters, R.J.S.</b> <i>Recht en samenleving in Scandinavië; enkele beschouwingen</i>	1	9
<b>Spiecker, B.</b> <i>Het cultiveren van schuldgevoelens; morele emoties in de opvoeding</i>	5	60
<b>Stokkom, B.A.M. van</b> <i>Pragmatisch sanctiebeleid; zacht waar het kan, hard waar het moet</i>	6	41
<b>Stolwijk, S.A.M. van</b> <i>Verdwijnt de schuld uit het strafrecht? Een tweetal schuld-uitsluitingsgronden</i>	5	19
<b>Stridbeck, U.</b> <i>Sociaal burgerlijk recht in Scandinavië; garantie van basisvoorzieningen in theorie en praktijk</i>	1	37
<b>Swaaningen, R. van</b> <i>Afscheid van het strafrecht? Rechtshandhaving van staat naar samenleving</i>	9	43
<b>Swierstra, K.</b> <i>Strafrechtelijke opvang verslaafden; het aftoppen van criminele carrièrecurves</i>	6	68
<b>Teekens jr., M.</b> <i>Toezicht op gerechtsdeurwaarders; huidig en komend tuchtrecht</i>	3	76

**Tervoort, M.G.A.**

*Differentiëren in plaats van egaliseren; het rapport Ibo tbs 2 kritisch bezien* 4 78

**Tulder, F.P. van en P.L.M. Steinmann**

*Groei van de celcapaciteit; achterliggende factoren en trends* 1 73

**Tulkens, J.J.J.**

*Gevangenen in de 21ste eeuw* 1 87

**Verhagen, J.J.L.M.**

*Het Nederlandse gevangeniswezen; uitgebreid en ingeslacht* 1 9

**Vroom, T.**

*Vermindering exploitatiekosten: werken in de gevangenis; arbeid adelt, of niet soms?* 1 42

**Walgrave, L. en J. Braithwaite**

*Schuld, schaamte en herstel* 5 71

**Waling, C.**

*Bedrijfsinterne milieuzorg; de keerzijde van transparantie* 3 94

Auteursrecht voorbehouden.  
Behoudens uitzondering door de Wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht c.q. de uitgever van deze uitgave, door de rechthebbende(n) gemachtigd namens hem (hen) op te treden, niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderzins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking. Het verlenen van toestemming tot publikatie in dit tijdschrift houdt in:

1. dat de auteur de uitgever machtigt om de door derden verschuldigde vergoeding voor kopiëren conform artikel 17, lid 2, Auteurswet 1912 en het KB van 20 juni 1974, Staatsblad 351 ex artikel 16B 1912 te doen geldend maken door en overeenkomstig de statuten en reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam.
2. dat de auteur de Uitgever machtigt om zijn rechten ex artikel 16 sub A ten vierde Auteurswet 1912 (bloemlezingen) geldend te maken volgens dezelfde beginselen als die van de Stichting Reprorecht. Een en ander behoudens uitdrukkelijk voorbehoud zijdens de auteur.