

Vaker straffen als antwoord op een stijgende punitiviteit?

VEERLE SCHEIRS*
HANNE TOURNEL**

Bespreking van de Rede uitgesproken door Henk Elffers ter aanvaarding van het ambt van hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtspleging aan de Vrije Universiteit Amsterdam op 30 mei 2008.¹

DE ROEP OM STRENGERE STRAFFEN...

Op 30 mei 2008 sprak Henk Elffers zijn inaugurale rede uit ter aanvaarding van het ambt van hoogleraar empirische bestudering aan de Vrije Universiteit Amsterdam. In deze oratie, waarvan de schriftelijke neerslag het onderwerp van deze bespreking uitmaakt, gaat Elffers in op de stijgende punitiviteit in de Nederlandse samenleving. De 'roep om strengere straffen' vormt het uitgangspunt van zijn betoog. *'Over vrijwel geen enkel maatschappelijk vraagstuk in Nederland is er zo'n eensgezindheid in de publieke opinie als hierover: 'In Nederland wordt er in het algemeen te licht gestraft'* (p. 5). Verwijzend naar de onderzoeksresultaten van het Sociaal Cultureel Planbureau geeft Elffers aan dat 77% van de Nederlanders de stelling 'In Nederland worden misdadigers te licht gestraft', onderschrijft. Vervolgens poogt Elffers dit 'punitief discours' en de concrete inhoud van de roep om strengere straffen te duiden en te begrijpen. Hij argumenteert dat de roep om strengere straffen genuanceerd en geïnterpreteerd kan worden als een signaal van ontevredenheid over de stand van de criminaliteit en de criminaliteitsbestrijding. *'Mensen die zich grote zorgen maken om de criminaliteit, én menen dat de criminaliteit stijgt, én menen dat straffen steeds lichter worden, dringen het sterkste aan op strenge straffen'* (p. 10). Het publiek vindt met andere woorden dat er meer en beter moet worden opgetreden tegen de stijgende criminaliteit. Elffers' herinterpretatie van de vraag om strengere straffen is met andere woorden een oproep naar de overheid om zich niet neer te leggen bij de omvang van de criminaliteit. Hij nodigt de uitvoerende macht dan ook uit om de criminaliteitsbestrijding hoog op de politieke agenda te plaatsen.

Alvorens het tweede deel van zijn rede, waarin Elffers nagaat of strengere straffen een adequaat middel zou zijn om aan deze vraag van de burger tegemoet te komen, te bespreken, willen we toch enkele vraagtekens plaatsen bij het voorgaande.

Ter ondersteuning van zijn uitgangspunt haalt de auteur enkel kwantitatieve onderzoeken aan (Sociaal Cultureel Planbureau & Justitie Issue Monitor), dewelke gebruik maken van de algemene, abstracte vraag of misdadigers al dan niet te licht gestraft worden. Verscheidene criminologische onderzoeken tonen echter aan dat het gebrek aan kennis over criminaliteit en bestraffing gekoppeld is aan de roep om strengere straffen (Gelb, 2008; Roberts & Hough, 2005). Wanneer men deze algemene, abstracte

* Onderzoeker/ Assistent, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel

** Assistent, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel

1 Deze materie komt eveneens aan bod in een sterk gelijkaardige artikel: H. ELFFERS, (2008). Afschrikking en het aanleren van normen; de theorie van Kelman toegepast op het strafrecht. *Justitiële Verkenningen*, 34(2), 82-97.

vraag stelt, blijkt het antwoord van de burgers doorgaans gebaseerd te zijn op globale kennis van een selectie van vooral zwaardere – via de media gerapporteerde – zaken waarvan zij alleen iets van de daad en de straf kennen. Deze zaken betreffen echter slechts een minderheid van alle strafzaken. De rechters daarentegen zien de daad en de gevolgen daarvan voor het slachtoffer, de dader en diens achtergrond, diens omstandigheden en levensperspectief (en dat van zijn verwanten) en de doelen die een straf kan realiseren. Kortom, rechters zien de zaak in al zijn complexiteit en trachten daarop de straf af te stemmen. Deze vaststelling heeft er dan ook toe geleid dat binnen dit onderzoeksdomein recent de hypothese de kop opstak dat de vastgestelde roep om strengere straffen misschien simpelweg het resultaat is van de manier waarop de respondenten bevraagd worden (Gelb, 2008; Hough & Roberts, 1999). Gelb stelt dan ook dat de oplossing voor deze ‘misconception’ gezocht moet worden in een methodentriangulatie, hetgeen een vollediger, meer genuanceerd en onderbouwd beeld toelaat betreffende het complex fenomeen van publieke opinie over justitie en bestraffing. Gelb gaat hierin nog een stapje verder en zegt dat via methodentriangulatie zelfs tegemoet gekomen kan worden aan de populistische percepties over een punitief publiek (Gelb, 2008). Het mag dus niet verbazen dat we enkele vraagtekens plaatsen bij de methodologie van de kwantitatieve survey-vraag waarop Elffers zijn uitgangspunt steunt.

In dit verlengde vinden we het bovendien jammer dat de auteur zich geen vragen stelt bij wie ‘de Nederlander’ in deze kwantitatieve onderzoeken dan wel mag zijn. Al te vaak wordt de publieke opinie immers als een homogene, ongedifferentieerde groep gezien. Nochtans kan een opsplitsing naar enkele sociaal-demografische kenmerken ons inziens mogelijks interessante bevindingen opleveren. Zo toonde de ‘Justitiemonitor’, een Belgische peiling naar de houding van de burger tegenover Justitie, significante verbanden aan met o.a. leeftijd, regio en betaald werk (Goethals, Van Aerschot & Wyseur, 2005). Het kon volgens ons dan ook geen kwaad de gehanteerde steekproef voor de gebruikte kwantitatieve onderzoeken eens onder de loep te nemen, om op die manier de verkregen resultaten misschien in een betere context te kunnen plaatsen.

Een volgende opmerking betreft het uitgangspunt an sich. Is het ontegensprekelijk zo dat er bijna een consensus bestaat omtrent de vraag naar strengere straffen? Kunnen we zomaar spreken van een stijgende punitiviteit? Uit een oppervlakkige analyse van de criminologische literatuur blijkt al gauw dat er aangaande dit vraagstuk zeker geen eensgezindheid bestaat. Bepaalde auteurs spreken in dit verband zelfs van een ‘mythe’ (Diamond & Stalans, 1989; Matthews, 2005). Ook wie de studiedag ‘Hoe punitief is België?’² gevolgd heeft, weet dat het waarschijnlijk te eenvoudig is aan te nemen dat de punitiviteit toeneemt. Het onderzoek van Verfaillie leert ons bovendien dat we voorzichtig moeten zijn met het interpreteren van opinies. Mensen zijn immers ambivalent in hun uitspraken over justitie en bestraffing; hun uitlatingen zijn niet zelden paradoxaal. Verfaillie stelt daarom dat mensen geen eenduidige ideologische attitude hebben ten opzichte van bestraffing (Verfaillie, 2009). De totstandkoming van een opinie is dus waarschijnlijk meer complex dan gesteld door Elffers. Zo stelde o.a. ook Hough d.m.v. kwalitatief onderzoek vast dat de participanten punitief ingesteld waren, doch dat ze ter zelfde tijd vonden dat straffen eveneens rehabilitatief en reparatief dienden te zijn (Hough, 1996).

2 Studiedag ‘Hoe punitief is België?’, Leuven, vrijdag 21 november 2008.

Een laatste bedenking die we ons maken is of Elffers' interpretatie van de roep om strengere straffen als een uiting van ontevredenheid over de stand van criminaliteit en de criminaliteitsbestrijding eveneens geen afbreuk doet aan de complexiteit van de materie. Een analyse van de literatuur leert ons immers dat de definiëring van punitiviteit geen sinecure is. Punitiviteit wordt vaak geassocieerd met 'onvrede' (Matthews, 2005; Daems, 2009) waardoor we ons de vraag stellen of deze roep om strengere straffen niet eerder geïnterpreteerd kan worden als de projectie van bredere subjectieve gevoelens van onrust en onzekerheid op criminaliteit en criminaliteitscontrole. De roep om strengere straffen (als deze er al is) is ons inziens te complex en te genuanceerd om te herleiden en te herinterpreteren tot een meer effectieve criminaliteitsbeheersing. Misschien opent Elffers met de eerste zinnen van zijn betoog wel een potje dat beter gesloten had gebleven. We zijn er immers van overtuigd dat Elffers ook zonder de verwijzing naar de stijgende punitiviteit zijn punt had kunnen maken.

EEN STRAFFE AANPAK, EEN SPEL VAN KOSTEN EN BATEN?

In het tweede deel van zijn oratie stelt Elffers zich de vraag hoe de Nederlandse wetgever of strafrechter moet omgaan met de uitgesproken wens van het publiek naar strengere straffen. Het publiek wil strengere straffen, maar werkt deze *straffe aanpak* wel met het oog op het terugdringen van de criminaliteit?

De relatieve strafdoeltheorie vormt het uitgangspunt van zijn betoog. Met het straffen van de regelovertreder wordt vanuit dit perspectief vooral het voorkomen van nieuwe misdrijven beoogd. Straffen moeten voldoende afschrikken om potentiële regelovertreders te weerhouden (nieuwe) criminele gedragingen te plegen. In dit kader krijgt de rationele keuzebenadering bijzondere aandacht. De rationele keuzetheorie stelt dat wie voor de keuze staat een bepaalde normoverschrijdende gedraging te stellen, eerst een rationele afweging zal maken van de kosten en de baten van dit regelovertredend gedrag. Normoverschrijdend gedrag zal slechts plaatsvinden wanneer de afweging van al de voor- en nadelen een netto positief resultaat geeft; met andere woorden wanneer de verwachte voordelen de verwachte nadelen overtreffen. Deze kosten-batenanalyse zal gemaakt worden door een samenspel van drie soorten kosten; (1) de bestraffingskosten of de strafdreiging die uitgaat van de kant van de autoriteiten, (2) de sociale kosten of de afkeuring door de sociale omgeving en (3) de morele kosten of de schuldgevoelens veroorzaakt door het normoverschrijdend gedrag.

Wat betekent de rationele keuzetheorie voor het effect van straffen? Alvorens hier verder op in te gaan, willen we eerst enkele kanttekeningen plaatsen bij het voorgaande. Elffers herleidt de betekenis en het doel van straf immers tot de relatieve strafdoeltheorie met afschrikking als mechanisme bij uitstek ter preventie van (nieuw) normoverschrijdend gedrag. De betekenis van straf wordt hierdoor herleid tot een middel om gedrag te beïnvloeden en toekomstig crimineel gedrag te voorkomen. Is deze redenering niet iets te beperkend? De vraag of een straffe aanpak werkt, moet naar onze mening immers niet alleen worden beoordeeld op basis van de mogelijke afschrikkende functie van de straf of tot de mate waarin de sanctie het voorkomen van nieuwe misdrijven realiseert. Vanuit criminologisch en sociologisch perspectief wordt een sanctie immers gedefinieerd als alle mogelijke negatieve reacties op een bepaald gedrag (afkeuren, straffen), zowel door de omgeving als door officiële instanties. De reactie is met andere woorden voldoende om te kunnen spreken van een straf. Het realiseren van gedragsverandering kan worden beoogd, maar is dus zeker geen inherent

kenmerk van een straf. Deze visie op straf is echter geen uitzondering. Ook in de psychologische literatuur merkt men een gelijkaardig perspectief op.

Terug naar de betekenis van de rationele keuzebenadering voor het effect van straffen. Kunnen we op basis van deze theorie besluiten dat het verhogen van de bestraffingskosten leidt tot een daling van de criminaliteit? Het antwoord is duidelijk nee. Niet-tegenstaande regelovertreeders zich bezondigen aan misdrijven omdat hun kostenbatenanalyse ten voordele van de baten uitvalt, stelt Elffers dat het te eenvoudig zou zijn hieruit te concluderen dat een grotere strafdreiging zou leiden tot minder criminaliteit. Uit het feit dat de nadelen groter worden, volgt immers niet dat ze groot genoeg worden om de voordelen te overtreffen. Op geaggregeerd niveau lijkt straf(dreiging) toekomstig crimineel gedrag dus niet te kunnen voorkomen. De straf(dreiging) wordt immers reeds bij de afweging voor het al dan niet stellen van normoverschrijdend gedrag in overweging genomen. Mocht die straf inderdaad volgen dan calculeert het individu dat in als 'all in the game'. Op het niveau van de individuele gestrafte volgt Elffers een andere redenering.

In dit kader onderscheidt hij drie regelvolgingstypes (Kelman, 1961 in Elffers 2008). Het eerste type, 'zich voegers', betreft personen die zich houden aan de regels uit angst voor een negatieve reactie van de autoriteiten. Regels worden met andere woorden gevolgd vanwege de bestraffingskosten en de strafdreiging die ervan uitgaat. Het tweede type, 'zich identificeerders', houdt zich aan de regels uit angst voor sociale afkeuring. De sociale kosten zijn de drijvende kracht voor regelvolging. Het derde type heeft de norm geïnternaliseerd en volgt deze vanwege de morele kosten (schuldgevoel, schaamte) die aan regelovertrekking verbonden zijn.

Vervolgens maakt Elffers het onderscheid tussen majoriteitsregels en minoriteitsregels. Majoriteitsregels zijn regels die door de meeste mensen worden onderschreven, ook al zou de overtreding ervan niet gecriminaliseerd zijn. De rechtsregels met betrekking tot doodslag, verkrachting en diefstal zijn hier illustraties van. Minoriteitsregels zijn regels waarvan de overtreding is strafbaar gesteld, maar enkel worden gedragen door de bevolking doordat ze als dusdanig zijn gedefinieerd door de wetgever.

Elffers' omschrijving van de majoriteitsregels vertoont sterke overeenkomsten met deze van een geïnternaliseerde regel. Hij argumenteert dan ook dat voor deze regels strafdreiging eigenlijk overbodig is. Strengere straffen zullen geen andere uitwerking hebben dan mildere. Alleen de groep mensen die deze regels niet geïnternaliseerd hebben, zijn te beïnvloeden met bestraffingskosten. Deze bestraffingskosten moeten behalve hoog ook reëel zijn, dus prompt volgen op de wandaad. Bij voldoende verhoging '*zullen meer mensen net aan de goede kant van de scheidslijn getrokken worden*'. (p. 25). Maar ook dan zullen er individuen zijn die daar toch ongevoelig voor zijn. Minoriteitsregels daarentegen zijn door een groot deel van de bevolking niet geïnternaliseerd en worden dus amper door de sociale omgeving gedragen. De meesten onder ons houden er zich aan door 'zich te voegen', maar gaan we over de schreef, dan is er geen grote sociale of morele afkeuring. Neem snelheidsovertredingen. Er worden jaarlijks meer dan 10 miljoen boetes voor uitgeschreven. Daar laat niemand zich dus door straf afschrikken. Volgens Elffers zou een draconische verhoging van die boetes misschien effect sorteren maar de auteur geeft aan dat de praktijk uitwijst dat in het strafrechtstelsel minoriteitsregels licht worden opgenomen en het dus onwaarschijnlijk is dat de straf voldoende afschrikkend is om regelovertrekking te voorkomen. Elffers concludeert daarom dat bij minoriteitsregels afschrikking door hoge bestraffingskosten in theorie wel denkbaar is, maar in de praktijk weinig haalbaar.

STRENGER STRAFFEN OF VAKER STRAFFEN?

Wat betekent bovenstaande analyse voor de vraag of een strenger strafbeleid de overheid kan helpen in haar strijd tegen de criminaliteit? Elffers argumenteert dat mensen een rationele afweging maken van de kosten en de baten alvorens over te gaan tot normoverschrijdend gedrag. Hij stelt zich vervolgens de vraag of het verhogen van de bestraffingskosten (strengere straffen) het plegen van misdrijven kan voorkomen. Bovenstaande analyse maakt duidelijk dat de rol van afschrikking door strengere straffen bescheiden is en geen structurele oplossing biedt in de strijd tegen criminaliteit. De oplossing ligt volgens Elffers daarom niet in het strenger straffen, maar in het vaker straffen en het verhogen van de perceptuele pakkans. Het verhogen van de gepercipieerde pakkans (hogere strafdreiging en dus hogere bestraffingskosten) kan leiden tot een daling van de criminaliteit. Hierdoor kan ingespeeld worden op de onderliggende vraag en behoefte van het publiek. De overheid moet niet zozeer strenger straffen, maar vaker straffen is dan ook de conclusie van Elffers' verhaal.

Elffers' conclusie is interessant, niettegenstaande de afschrikkingsthese en de stelling van de perceptuele afschrikking feitelijk niet nieuw is. *'Het onderwerp lijkt gedoemd om eens in de zoveel tijd weer op te duiken in wetenschappelijke en maatschappelijke debatten'* (Scheepmaker, 2008). Vooral bij beleidscriminologen en rechtseconomen kan deze these actueel rekenen op ondersteuning (zie o.m. Justitiële verkenningen, 2008). De onderzoeksresultaten in dit kader blijken echter niet zelden tegenstrijdig en geven aanleiding tot methodologische en fundamentele discussies. Onze belangrijkste conclusie uit deze discussies is ongetwijfeld dat het niveau van criminaliteit in de samenleving meer is dan het product van het strafbeleid van de overheid en de afschrikkende functie van de (gepercipieerde) straf(kans). *'The results of our analysis indicate that the strongest and most stable macro-level predictors of crime include racial heterogeneity, poverty, and family disruption. Conversely, with the exception of the effect of incarceration, predictors related to the criminal justice system ... are consistently among the weakest predictors of crime'* (Pratt and Cullen 2005 in Suurmond en van Velthoven, 2008). We sluiten ons dan ook aan bij Tonry wanneer hij stelt dat *'het mij onduidelijk is wat verrassender is: dat er zo weinig geloofwaardig bewijs is dat crimineel gedrag substantieel beïnvloed wordt door veranderingen in strafbeleid, of dat beleidsmakers nog steeds geloven dat beleidsveranderingen gedrag essentieel beïnvloeden en dat onderzoekers nog steeds toetsen op misdaadvoorkomende effecten hiervan'* (Tonry, 2008).

EEN NIEUWE IMPULS

Met dit werk heeft Elffers op een interessante wijze getracht een antwoord te formuleren op de complexe vraag of strenger straffen een oplossing kan bieden voor de ontevredenheid van het publiek met betrekking tot criminaliteit en criminaliteitscontrole. Op een zeer gestructureerde en overzichtelijke wijze bouwt hij zijn redenering op. Niettegenstaande we het niet eens zijn met sommige van zijn uitgangspunten en stellingen heeft Elffers met zijn rede de discussie omtrent de afschrikkingsthese ongetwijfeld een nieuwe impuls gegeven. Jammer blijft echter het ontbreken van een aantal algemene criminologische reflecties en de theoretische terugkoppeling van een aantal stellingen. Anderzijds kunnen we dit Elffers niet kwalijk nemen. Met zijn wiskundige achtergrond - hij is immers opgeleid als wiskundig statisticus - stamt Elffers immers af van een heel andere traditie. Hij heeft al een hele weg afgelegd. De meerwaarde van dit

werk moet daarom niet gezocht worden in een sterke criminologische theorievorming of doorgedreven criminologische reflecties, maar in de ontwikkeling van een sociaal-psychologisch model voor de naleving en handhaving van regels waardoor hij een complexe materie begrijpbaar en toegankelijk maakt voor ieder van ons...

BIBLIOGRAFIE

- DAEMS, T. (2009). Punitiviteitshypothesen in de criminologie. Slaan ze de nagel op de kop? In I. AERTSEN, K. BEYENS, T. DAEMS en E. MAES (eds.), *Hoe punitief is België?* Antwerpen: Maklu, te verschijnen.
- DIAMOND, S.S. & STALANS, L. (1989). The Myth of Judicial Leniency in Sentencing. *Behavioral Sciences & the Law*, 7(1), 73-89.
- ELFFERS, H. (2008). Afschrikking en het aanleren van normen; de theorie van Kelman toegepast op het strafrecht. *Justitiële Verkenningen*, 34(2), 82-97.
- GELB, K. (2008). Myths and misconceptions: public opinion versus public judgement about sentencing. In A. FREIBERG & K., GELB (eds.) *Penal Populism, Sentencing Councils and Sentencing Policy* (pp. 68-82). Collumpton: Willan Publishing.
- GOETHALS, J., VAN AERSCHOT, G. & WYSEUR, L. (2005). Publieke opinieonderzoek omtrent justitie: zinvol, maar voorzichtigheid geboden. *Orde van de Dag*, 29, 21-26.
- HOUGH, M. (1996). People talking about punishment. *The Howard Journal*, 191-214.
- HOUGH, M. & ROBERTS, J.V. (1999). Sentencing Trends in Britain. *Punishment & Society*, 1(1), 11-26.
- MATTHEWS, R. (2005). The Myth of punitiveness. *Theoretical criminology*, 9(2), 175-201.
- ROBERTS, J.V. & HOUGH, M. (2005). Attitudes to sentencing and the courts. In J.V. ROBERTS & M. HOUGH. *Understanding public attitudes to criminal justice* (pp.68-87). Berkshire: Open University Press.
- SCHEEPMAKER, M.P.C. (2008). Voorwoord. *Justitiële Verkenningen*, 34(2), 5-9.
- SUURMOND, G. en VAN VELTHOVEN, B.C.J. (2008). Werkt de gevangenis echt? Criminologen als struisvogels. *Justitiële Verkenningen*, 34(2), 27-45.
- VERFAILLIE, K. (2009). Punitieve behoeften, samenleving en publieke opinie In I. AERTSEN, K. BEYENS, T. DAEMS en E. MAES (eds.), *Hoe punitief is België?* Antwerpen: Maklu, te verschijnen
- TONRY, M. (2008). Onderzoek naar afschrikking. De noodzaak om klein te denken als we iets nieuws willen leren. *Justitiële Verkenningen*, 34(2), 98-117.