

Afschrikking en het aanleren van normen

De theorie van Kelman toegepast op het strafrecht

*H. Elffers**

Het publiek in Nederland zou wensen dat het strafrechtstelsel zwaarder zou straffen dan het feitelijk doet. Over hoeveel zwaarder dat dan wel zou moeten uitvallen, daarover valt te discussiëren (Elffers en De Keijser, 2007; De Keijser, Van Koppen e.a., 2006), maar dat zullen we in deze bijdrage niet doen. De Keijser en Elffers (2007) hebben betoogd dat zulks er ook niet zoveel toe doet, omdat de wens tot zwaarder straffen niet zozeer moet worden gezien als de uitdrukking van een weloverwogen oordeel over geprefereerde straffen in concrete casus, maar als een uitdrukking van onvrede over de omvang van de criminaliteit, en over de gebrekkige bestrijding ervan. Het publiek vindt dat er meer en succesvoller moet worden opgetreden tegen criminaliteit, omdat het ervaren niveau ervan te hoog is: kennelijk worden mensen die op het punt staan een misdrijf te begaan te weinig afgeschrikt door de bestaande strafdreiging. Waar het publiek een onbegrensd vertrouwen heeft in de effectiviteit van straf(dreiging) om misdrijven te voorkomen (Van Koppen, 2003), vertaalt de wens tot minder criminaliteit zich linea recta in een wens tot sterkere afschrikking door hogere straffen. In deze bijdrage zal ik de vraag stellen of mensen terecht hun hoop stellen op zwaarder straffen als middel om criminaliteit te bestrijden. Daartoe zal ik eerst nagaan hoe strafdreiging verondersteld wordt te werken, om daarna te beschouwen welke conclusies daaraan kunnen worden verbonden met het oog op de kans dat zwaardere straffen helpen om de misdaad onder de duim te krijgen.

* Prof. dr. Henk Elffers is als hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtpleging verbonden aan de Afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam en als senior onderzoeker aan het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving NSCR te Leiden.

Hoe werkt afschrikking?

De theorie van de afschrikking is duidelijk genoeg. In de woorden van de Heidelbergse catechismus: *mensen zijn geneigd tot alle kwaad*, en ze zullen die neiging dan ook uitleven zolang hen niets in de weg wordt gelegd (Glover, 1922). Wil je dat niet, dan moet je ze een reden geven om die neiging niet bot te vieren. Om mensen zich te laten gedragen, zich aan geldende regels of normen te laten houden, moet je de neiging om dat niet te doen compenseren, door ofwel goed gedrag te belonen, ofwel slecht gedrag te bestraffen. In termen van de rationele-keuzetheorie: mensen die kunnen kiezen tussen twee gedragsopties, regelnavolging of regelovertreding, vergelijken – impliciet – de verwachte netto-opbrengst (baten minus kosten) van beide opties en kiezen die optie die naar verwachting het meeste zal opbrengen. Een voldoende grote beloning in het vooruitzicht voor goed gedrag zal de optie van het goede gedrag het aantrekkelijkst maken, en evenzo, verwacht men een voldoende hard aankomende bestraffing voor slecht gedrag, dan maakt dat overtreding onaantrekkelijk. In het laatste geval is men ‘afgeschrikt’. Merk op dat dit afwegingsmodel natuurlijk ook impliceert dat onder omstandigheden een zware straf voor overtreding of een grote beloning voor regelnavolging toch niet genoeg zal zijn om regelvolgving af te dwingen, namelijk in die gevallen dat de verhoopte voordelen van overtreden toch nog die zware straf overtreffen, of de beloning van goed gedrag doen verbleken.

Voor wie vindt dat dit afwegen van voor- en nadelen als verklaring van (wan)gedrag allemaal wel erg kil, calculerend en amoreel klinkt, zij onderstreept dat men gerust allerlei niet-materiële, zo men wil morele afwegingen tot die kosten en baten kan rekenen, en dat komt de kracht van het model ook ten goede (Elffers, 2005).¹ Dat is ook precies zoals wij onze jonge kinderen opvoeden: als een kind zijn voeten niet veegt, of niet met twee woorden spreekt, dreigt er een standje van zijn moeder (kosten: het nare gevoel ongehoorzaam te

1 In die bijdrage worden ook allerlei andere tegenwerpingen tegen de rationele-keuzetheorie besproken (en verworpen), zoals dat sommige mensen helemaal geen afwegingen zouden (kunnen) maken, dat de theorie onvoldoende plaats zou geven aan irrationele overwegingen, impulsiviteit, subjectiviteit, morele elementen, schaamte en schuld, of alleen van toepassing zou zijn op een bepaald soort delicten. Die discussie, hoe interessant in zich zelf ook, is voor het huidige betoog niet van belang.

zijn). Of, positief, wie zonder morren de hele week bij het afdrogen helpt, wordt geprezen (baten: goedkeuring) en mag 's zaterdags mee naar de film (baten: erbij horen, gezelligheid, filmgenot).

Drie typen nadelen van overtreden volgens Kelman

Men kan een onderscheid maken naar de typen kosten die regelovertreiding met zich mee dreigt te brengen, en dat is precies wat gebeurt in Kelmans theorie van het aanleren van normen (Kelman, 1961; vergelijk ook Kohlberg, 1984; Elffers en Hessing, 1997). Kelman onderscheidt drie stadia die een zich normaal ontwikkelend kind en mens doorloopt ten aanzien van het aanleren van sociale regels.

In het eerste stadium is er sprake van een 'zich voegen', dat wil zeggen dat een kind zich uitsluitend aan de regels houdt uit angst voor een negatieve reactie (straf) van de zijde van autoriteiten (meestal de ouders), autoriteiten die nu eenmaal de macht hebben om zo'n straf uit te delen: *'als je dat nog eens doet, krijg je een draai om je oren van pappa'*. Wat ik hier met 'zich voegen' aanduid, noemt Kelman zelf 'compliance', maar dat is naar hedendaags spraakgebruik een wat ongelukkig gekozen term, aangezien met 'compliance' tegenwoordig (vergelijk Kirchner en Hölzl, 2006) meestal wordt bedoeld dat men zich aan een regel houdt (gedrag), ongeacht uit wat voor reden dat regelvolgend gedrag voortkomt (motief). Met de term 'zich voegen' wordt impliciet aangegeven dat men zich netjes gedraagt vanwege het motief van de angst voor straf, vanwege de afschrikking dus. Mensen voegen zich uiteraard alleen als ze weten, of menen te weten, dat er optreden van die autoriteiten kan worden verwacht. Dat is natuurlijk alleen het geval als men vermoedt dat de autoriteiten kunnen weten dat men zich misdraagt, en dat de autoriteiten de middelen hebben om hun afschrikwekkende dreiging in daden om te zetten.

Het tweede stadium in Kelmans typologie wordt gevormd door het 'zich identificeren'. Wie zich in dat stadium bevindt, gaat zich aan regels houden in verband met de verwachte afkeuring bij overtreden (of toejuicing bij regelvolging) door sociaal belangrijke anderen, met wie men zich verbonden voelt, met wie men zich identificeert.

In dit stadium is het niet de angst voor concrete straf, maar de sociale angst voor afkeuring die mensen op het rechte pad houdt. Uiteraard werkt dit mechanisme alleen als men ook werkelijk verwacht dat sociaal belangrijke anderen regelovertreding afkeuren, én ervan op de hoogte zouden geraken dat men zich aan overtreding bezondigt. Een voorbeeld van het niet gelden van de eerste van deze twee condities, de geldigheid van de norm bij belangrijke anderen, is als mamma altijd zelf snoept. Dan is er weinig reden aan te nemen dat een kind dat dit heeft opgemerkt zich zal confirmeren aan de geldende regel niet teveel te snoepen: de belangrijke ander, mamma, hangt de regel immers zelf niet echt aan. Een voorbeeld van het tweede, dat men in heimelijkheid geen last heeft van sociale afkeuring, is bijvoorbeeld: je mag weliswaar niet vloeken, en in de huiskamer confirmeer je je daaraan, uit angst voor wat je huisgenoten aan afkeuring zouden laten blijken, maar in de afzondering van je kamertje merken je ouders het toch niet, en dan zwaait er dus niks, althans geen sociale afkeuring.

Het derde stadium in Kelmans benadering is dat van de 'internalisatie' van een norm. In dit stadium is het zo dat de would-be overtreder zich de regel zodanig heeft eigengemaakt dat hij het zelf bij zichzelf zou afkeuren als hij zich niet aan die regel zou houden.² De kosten van regelovertrading zijn in dat geval dat men zichzelf opscheept met een schuldgevoel, een naar gevoel 'van binnen'. Merk op dat in het geval van internalisatie er helemaal geen dreigende autoriteit of afkeurende omgeving meer in het geding is: de regelvolger heeft genoeg aan zichzelf en zijn eigen moraal.

Een succesvol verlopende socialisatie weet vele regels voor de betreffende persoon tot dit internalisatie-stadium te brengen: hoezeer een éénjarige peuter ook, nietsvermoedend, zijn huiskat aan de staart probeert te trekken, een zich gezond ontwikkelend kind molesteert zijn huisdieren na verloop van tijd niet meer, ook niet als er geen ouders of broers of zusters aanwezig zijn om er iets van te zeggen.

Kelman benadrukte dat voor vele regels gedurende de ontwikkeling van een kind de diverse stadia in volgorde worden doorlopen. Eerst voegt een kind zich naar de regels, dan identificeert hij zich

2 Dat dit voorkomt, is in strijd met de andere helft van het eerder aangehaalde maxime uit de catechismus, namelijk dat mensen ganselijk onbekwaam zijn tot enig goed.

met regelvolgers, om de regels ten slotte te internaliseren. Als een kind dat laatste stadium, vroeger of later, niet bereikt, dan is er in Kelmans idee sprake van een ontwikkelingsstoornis. Uiteraard geldt wel dat men voor sommige regels al veel vroeger tot internalisatie overgaat dan voor andere regels. Elkaar niet met een stoel op het hoofd meppen wordt hopelijk vroeg geïnternaliseerd, terwijl dat voor complexere sociale regels, zoals de deur voor elkaar openhouden, pas later wordt bereikt. En ook mensen die gezond en wel volwassen worden zullen weliswaar de meeste, maar toch niet alle sociale regels internaliseren: ieder heeft zijn eigen kleine of grote ondeugden.

Kelman en strafrechtelijk gesanctioneerde regels

Kelman dacht bij het ontwikkelen van zijn theorie vooral aan sociale regels, over hoe mensen met elkaar omgaan, maar, in navolging van Hessing (2002) en Grassmick en Green (1980), meen ik dat er alle reden is om Kelmans paradigma ook toe te passen wanneer we het hebben over strafrechtelijke normen. Immers, ook het zich houden aan strafrechtelijke normen hebben mensen moeten leren, en het komt mij voor dat men zulks leert in het verlengde van het aanleren van sociale normen. Men kan gerust volhouden dat veel strafrechtelijke normen niet anders zijn dan in een juridisch kader neergeslagen sociale normen. Mensen vinden niet dat ze elkaar niet mogen doodslaan, *omdat* dat in het WvS als strafbaar wordt omschreven, nee, doodslag wordt in het WvS strafbaar gesteld omdat wij Nederlanders, en trouwens alle wereldbewoners, in het algemeen vinden dat men niet behoort dood te slaan. Strafrechtelijke normen zijn in deze optiek gewoon gedragsnormen die, net als andere sociale normen, in een sociale context, te weten de maatschappij, gelden, en op welke overtreding strafrechtelijke sancties staan. Strafrechtelijke regels en sociale regels die men in zijn kindertijd heeft aangeleerd verschillen vooral in wie er bekleed is met de autoriteit om overtreding te bestraffen. Ligt die macht in het geval van vroeg aangeleerde sociale regels veelal bij ouders of andere sociaal belangrijke personen uit de directe omgeving, in het geval van strafrechtelijke regels gaat het meestal om nogal ver van de mogelijke overtreder afstaande justitiële autoriteiten. Qua structuur is er echter een grote overeenkomst tussen beide regelsystemen.

Majoriteits- en minoriteitsregels

Wanneer we kijken naar strafrechtelijke normen, is het wel van belang onderscheid te maken tussen wat ik zal noemen majoriteitsregels en minoriteitsregels. Met majoriteitsregels bedoel ik strafrechtelijk gesanctioneerde regels die door de meeste mensen ook zouden worden onderschreven, zelfs al zouden ze niet door het strafrecht als overtredingen of misdrijven worden gebrandmerkt. Denk aan zaken als doodslag of diefstal, dat zijn wangedragingen die door de meeste mensen zonder meer, uit de aard van die gedragingen zelf, als abject worden beschouwd. Bij majoriteitsregels gaat het veelal om misdrijven die in het wetboek van strafrecht staan omschreven. Minderheidsregels zijn regels die weliswaar strafbaar zijn gesteld, maar die voor de meerderheid van de bevolking ‘relatief’ zijn, het zijn regels die slechts doordat ze door een wetgevende autoriteit zijn geformuleerd als strafrechtelijk handhaafbaar, ook als zodanig worden gepercipieerd, maar die niet uit de aard van het gedrag zelf als abject worden ervaren door een meerderheid van de bevolking. Het gaat daarbij vaak, maar niet altijd, om regels uit bijzondere wetten waarop een strafsancie is gesteld. Denk bijvoorbeeld aan de legitimatieplicht, of de regels van de mestwet. Je mag ze niet overtreden, dat onderschrijft de meerderheid van de bevolking misschien wel, maar dan toch alleen maar of toch in de eerste plaats omdat je nu eenmaal de wet behoort te gehoorzamen, niet omdat het intrinsiek schandalig is om meer mest te strooien op een akker dan de mestwet toelaat. Ook als verouderd ervaren regels vallen soms onder dit chapter. Rechtsaf door rood rijden op de fiets mag nog steeds niet, maar voor veel verkeersdeelnemers is dat geen absoluut gebod meer, maar iets wat onder omstandigheden zeker te billijken valt. Ik ben me er terdege van bewust dat er onderscheid tussen majoriteits- en minoriteitsregels niet altijd even helder is, en dat het in concrete gevallen zeer discutabel kan zijn of bepaalde regels tot de ene of de andere categorie behoren, maar dat hoeft ons in het kader van dit artikel niet af te leiden.

Kelman-stadia en majoriteitsregels

Laten we eerst eens kijken naar de Kelman-status van strafrechtelijke majoriteitsregels, regels die de meeste mensen ook zouden

aanvaarden als er geen strafrechtelijke sanctionering bij hoorde. De omschrijving van een majoriteitsregel komt sterk overeen met die van een geïnternaliseerde regel, ééntje die ook zonder straf door de justitiabele wordt gevolgd. Voor zulke regels is strafdreiging eigenlijk overbodig. Natuurlijk geldt dat niet altijd en overal voor iedereen. Sommige mensen zullen bepaalde regels niet als majoriteitsregel ervaren, zij houden zich er misschien alleen maar aan omdat ze zich met de regelvolgers hebben geïdentificeerd, en, dat is nu juist het karakter van majoriteitsregels, veruit de meeste mensen zijn voor die regel regelvolgers. Slechts zij die zich in een omgeving bevinden waarin weinigen overtreding van die regels afkeuren worden, eventueel, in het gareel gehouden door strafdreiging. Of, als die dreiging niet hoog genoeg is in hun omstandigheden, zullen zij zich niet voegen, maar overtreden.

Voor majoriteitsregels geldt dus eigenlijk dat voor de meeste mensen afschrikking, en dus ook de sterkte ervan, geen rol speelt: zij hebben de regels geïnternaliseerd. Voor identificeerders, zij die zich slechts aan de regels houden omdat hun omgeving overtreding afkeurt, geldt dat het belangrijk is dat die omgeving dat blijft doen: als de sociale omgeving van afkeurders afbrokkelt, vervalt immers hun reden zich te gedragen. Bij het instandhouden van een gemeenschap van afkeurders speelt strafbaarstelling van gedragingen wel degelijk een rol. Het feit dat een gedraging strafbaar is gesteld schraagt hun afkeuring. Zij voelen zich erkend als het juiste oordeel bezittend, uitgerekend omdat de wetgever het overtreden van zulke regels strafbaar heeft gesteld. Hier geldt echter dat het feit dat regelovertreding strafbaar is gesteld voldoende is, het gaat er dan niet om hoe zwaar de straf is waarmee bedreigd wordt. Normonderhoud wordt bewerkstelligd door strafbaarstelling als zodanig, niet door de mate van afschrikking die erbij hoort. De hoogte daarvan zal de meeste mensen ook onbekend zijn.

Slechts de zich voegers, mensen die een majoriteitsregel niet als zodanig ervaren en ook niet door hun omgeving in het gareel worden gehouden – voor majoriteitsregels is dat, per definitie, een minderheid – kan de hoogte van de straf een rol spelen bij het voorkomen van hun misdragingen. Die strafdreiging moet dan behalve hoog ook reëel zijn, in de zin dat het behoorlijk zeker is dat het niet bij dreiging alleen blijft, maar een straf ook feitelijk volgt op een wandaad.

Kelman-stadia en minoriteitsregels

Minoriteitsregels zijn door een groot deel van de bevolking niet geïnternaliseerd, dat is immers de definitie van een minoriteitsregel. Voor zover men zich eraan houdt zal dat dus zijn vanwege zich identificeren met een sociale omgeving die dat vergt, of door zich voegen. Maar juist de status van minoriteitsregel brengt met zich mee dat het betrekkelijk zelden het geval zijn dat er een voldoende grote sociale omgeving aanwezig is die overtreding scherp afkeurt. Kortom, minoriteitsregels worden veelal slechts gevolgd vanwege een 'zich voegen'. Deze regels kunnen enkel en alleen door afschrikking worden gehandhaafd, en dus zal in dit geval de strafzwaarte van belang zijn. Echter, de status van minoriteitsregel brengt in het algemeen met zich mee dat overtreding veelal betrekkelijk licht wordt opgenomen, en dat betekent dan weer dat het niet goed mogelijk is draconische straffen op te leggen, althans niet in een responsief strafrechtelijk systeem, dat wil zeggen een systeem dat rekening houdt met de maatschappelijke steun voor de regels en strafbaarstellingen (Nonet en Selznick, 1978; De Keijser en Elffers, 2004). Bij minoriteitsregels geldt daarom dat een zeer hoge mate van afschrikking wellicht werkzaam zou kunnen zijn, maar dat het onwaarschijnlijk is dat een afschrikking die hoog genoeg is om regelovertreding te voorkomen, en bijna elkeen zal dwingen zich te voegen, zal worden ingevoerd en onderhouden. Een mooi voorbeeld is de maximumsnelheid op de openbare weg, een voorschrift dat massaal niet opgevolgd wordt en wel als minoriteitsregel mag worden geklasseerd: veel mensen houden zich, in bepaalde omstandigheden, zeker niet aan die regel als er geen straf dreigt. Dat blijkt wel uit het aantal boetes dat jaar-in-jaar-uit terzake van deze overtreding wordt uitgeschreven (meer dan 10 miljoen): het afschrikkniveau is niet hoog genoeg om mensen in het gareel te houden. Zou dat wel lukken als de boetes bijvoorbeeld tot € 10.000 per overtreding zouden worden opgeschroefd, auto's strijk en zet in beslag worden genomen, en regelmatig gevangenisstraffen worden uitgedeeld? Misschien wel, volgens de rationele-keuzetheorie is er zeker een strafzwaarte denkbaar die zo groot is dat het eenieder afschrikt. Maar, en dat is het argument van het responsieve rechtssysteem, er is geen schijn van kans dat dat gebeurt. Zulke draconische maatregelen ter afdwinging van minoriteitsregels zullen niet worden geaccepteerd, passen niet in het proportionele systeem

van onze straftoemeting, en zouden derhalve ook door onze rechterlijke macht niet worden opgelegd, zelfs al zou een verhoogd strafmaximum voor deze overtreding het wettelijk mogelijk te maken zulks te doen. Bovendien geldt dat de status van minoriteitsregel nu juist met zich meebrengt dat er betrekkelijk veel potentiële overtreders zullen zijn, weinigen immers hebben de regel geïnternaliseerd of zich met afkeuring geïdentificeerd, zodat het omzetten van een strafdreiging in een feitelijke strafoplegging erg kostbaar is. Concluderend: afschrikking is in theorie wel denkbaar als middel ter afdwinging van gehoorzaamheid aan minoriteitsregels, maar we hebben het over een luchtkasteel.

Niet zwaarder straffen, maar vaker straffen

Vorenstaande analyse laat zien dat de rol van afschrikking bescheiden is: als het om majoriteitsregels gaat, is afschrikking voor de meeste mensen overbodig of nominaal, en voor minoriteitsregels is afschrikking zo goed als onhaalbaar.

Laten we echter ons eens concentreren op het geval waar afschrikking wellicht wel kan werken, dus op die kleine groep mensen die majoriteitsregels noch geïnternaliseerd hebben, noch zich ermee identificeren. Dat zijn immers juist zij die mogelijkerwijs misdrijven begaan, en zich alleen voegen als voor hen de afschrikking hoog genoeg is. Een voorbeeld daarvan zijn de zogenoemde veelplegers, mensen die blijkens hun historie grossieren in misdrijven en die, naar we moeten vrezen, in ieder geval de regels niet hebben geïnternaliseerd en zich weinig gelegen laten liggen aan wat anderen ervan vinden. In principe zijn zij, krachtens vorenstaande analyse, gevoelig voor sterkere afschrikking, zwaardere straffen. Immers, een zwaardere strafdreiging brengt, naar verwachting, hogere kosten met zich mee. Hier schuilt evenwel een addertje onder het gras. De gelijkstelling van sterkere afschrikking met zwaardere straffen is niet correct. De verwachte kosten van overtreden worden immers bepaald door enerzijds de kans dat op een overtreding een straf volgt (betrappingskans, vervolgingskans, veroordelingskans, executiekans), anderzijds door de zwaarte van die uiteindelijk te ondergane straf. We weten al dat wie overtreedt, deze nadelen als minder tellend heeft beoordeeld dan de verwachte voordelen van de overtreding, anders had hij immers niet overtreden. Omdat het

hier om niet-identificeerders en niet-internaliseerders gaat, zijn er geen kosten van sociale afkeuring of schuldgevoel in het spel: het gaat enkel en alleen om de eigenstandige afschrikingswaarde van de straf zelf. Maar die wordt dus niet alleen door strafzwaarte, maar ook door strafkans bepaald. Er is vaak naar voren gebracht dat de verwachte waarde van een strafdreiging waarschijnlijk zelfs wordt gedomineerd door de gepercipieerde kans op het negatieve gevolg van betrappt te worden (Beccaria, 1764; Grasmick en Bryjak, 1982; Piquero en Paternoster, 1998; Grosvenor, Toomey e.a., 1999; Hessing en Van Koppen, 2002). Merk op dat het hier inderdaad om de gepercipieerde kans op straf gaat, en niet om de reële kans. Mensen kunnen heel sterk verschillen in hun perceptie van pakkansen. Aanhangers van Gottfredson en Hirschi (1990), bijvoorbeeld, voeren aan dat sommige mensen een lage mate van zelfcontrole en een hoge graad van impulsiviteit hebben, hetgeen met zich meebrengt dat ze niet goed in staat zijn de consequenties van hun daden, waaronder de strafrechtelijke consequenties, op hun waarde te schatten. Zulke mensen zijn dus zeker niet erg gevoelig voor strafzwaarte, omdat ze de dreiging van straf niet onder ogen (kunnen) zien, ze kijken niet ver genoeg vooruit (vergelijk Hessing en Elffers, 2002). Het verschil tussen perceptuele en reële pakkansen speelt overigens ook andere mensen dan die met lage zelfcontrole parten. Zo is uit perceptueel afschrikkingsonderzoek (Berghuis en Kommer, 1982; Klepper en Nagin, 1989; Moerland, 1993) bekend dat mensen nogal eens wel een redelijke schatting kunnen maken van de pakkans in het algemeen, maar dat ze die, impliciet of expliciet, niet op zichzelf van toepassing achten. We kunnen dit vergelijken met het gedrag van mensen die aan een loterij meedoen. Ze weten heel goed dat de kans op een 'niet' heel erg hoog is, misschien wel 90%. Toch kopen ze loten in de veelal later ijdel blijkende hoop dat die kans op een prijs niet hen nu juist voorbij zal gaan, en ze wél een prijs winnen. Voor hen voor wie dit mechanisme ten aanzien van betrapping geldt is de hoogte van de straf betrekkelijk irrelevant, omdat ze er – irrationeel genoeg, maar perceptueel reëel voor hen – van uitgaan dat hen die straf bespaard zal blijven. Uit deze analyse volgt dan dat voor die beperkte groep mensen voor wie afschrikking überhaupt een rol kan spelen, de 'zich-voegers', niet zozeer de strafzwaarte alswel de kans dat ze een straf zullen oplopen van belang is. We weten dat pakkansen voor veel vormen van commune criminaliteit – en dat is hetgeen waarop veelplegers zich concentreren – buitengewoon

laag zijn, voor woninginbraak ligt dat bijvoorbeeld onder de 10%. Er is dus wel een wereld te winnen om de afschrikking te verhogen, maar dan vooral aan de kant van een betere opsporing, eerder dan aan de kant van een zwaardere bestraffing. Dat geldt zeker als we ook het ervaringseffect meerekenen. Bij echt lage pakkansen zullen veel 'zich-voegers' heel wat misdrijven plegen die onbestraft blijven. Hun perceptie van de feitelijke pakkans zal daarom, door ervaring gedreven, ze zijn er immers al zo vaak 'mee weggekomen', verder naar beneden worden bijgesteld (Saltzman, Paternoster e.a., 1982). Alles bijeen geldt dat zelfs voor de vrij kleine groep mensen voor wie sterkere afschrikking in theorie zou moeten kunnen werken (de mensen die voor bepaalde strafbaar gestelde gedragingen van het majoriteitstype in een 'zich voegen'-modus blijven steken), er veel-er iets van een verhoging van de pakkans dan van een verhoging van de strafzwaarte mag worden verwacht. Gevoegd bij het feit dat we hiervoor al lieten zien dat voor de grote meerderheid van mensen afschrikking slechts een bescheiden of geen rol speelt, is dus de kreet: *'zwaarder straffen, dat helpt'*, ongegrond, en zou hij moeten worden vervangen door *'vaker straffen, dat helpt een beetje'*.

Een voorbeeld: afschrikken van veelplegers

Laten we eens bezien hoe vorenstaande inzichten in de praktijk van de criminaliteitsbestrijding passen. Het inzicht dat het in de eerste plaats om een betere opsporing gaat, als we de kleine groep die eventueel slechts door afschrikking in het gareel te krijgen is willen aanpakken, is leidend geweest bij de ontwikkeling van wat tegenwoordig de veelplegersbenadering heet, oorspronkelijk een initiatief van de regiopolitie Haaglanden (Politie Haaglanden, 2003) en het Haagse OM, maar sindsdien ook elders ingezet (zie TvC, 2003). Hierbij hebben politie, openbaar ministerie, reclassering en maatschappelijk werk zich verbonden om veel werk te maken van veelplegers, een groep die bij uitstek bestaat uit mensen die zich slechts aan regels houden vanwege het 'zich voegen'-motief. Kern van de aanpak is dat sterk wordt ingezet op het opsporen en vervolgen van delicten van deze speciale groep, dat er stevig gerequireerd wordt door het OM, en dat er degelijke hulp en nazorg vanuit de hulpverlening wordt verleend tijdens detentie en daarna. Het is dus in wezen een vorm van selectieve politie- en justitieaandacht,

waar de pakkans wordt vergroot juist voor de groep waar dat in theorie zou kunnen helpen: de veelplegers. De hoop is natuurlijk dat deze veelplegers, door de versterking van de afschrikking die deze maatregelen met zich meebrengen, voortaan van regelovertreding worden afgehouden, hetgeen wel speciale afschrikking wordt genoemd.

Nu is de praktijk nog wel eens weerbarstiger dan de leer, en beter opsporen en steviger vervolgen blijkt zeker niet eenvoudig, het is voor politie en openbaar ministerie arbeidsintensief, en het moet ook in het juiste perspectief worden gezien. Het zal de criminaliteit niet voorkómen, maar wel kunnen verminderen. Immers, ook een bijzonder succesvolle verbetering van de opsporing zal er allicht niet in slagen de pakkans meer dan te verdubbelen. Er zullen dan ook flink wat 'zich-voegers' blijven bestaan zolang de afweging van het risico gepakt te worden tegen het voordeel van overtreden ook na verhoging van de pakkans ten gunste van het laatste blijft uitvallen.

In welke mate de Haagse veelplegersketenaanpak effectief is, is onderzocht door Arts en Ferwerda (2007), maar hun onderzoek heeft zich niet gericht op de afschrikingsperceptie van de betrokken overtreeders, zodat daarover niets bekend is. De onderzoekers rapporteren positieve cijfers (afnemende criminaliteit), maar hun betoog laat zien dat de werking mogelijk niet of niet alleen het gevolg is van een verhoogde afschrikking, maar deels ook het gevolg kan zijn van incapacitatie: de betrokken veelplegers zitten immers vaker en langer achter de tralies.

Waar de Haagse veelplegersaanpak in eerste instantie – zij het niet alleen – aangrijpt bij een versterking van de opsporing en vervolging, heeft de erop geïnspireerde landelijke variant zich daarnaast óók gericht op zwaardere straffen. Het gaat dan om de zogeheten ISD (maatregel Inrichting Stelselmatige Daders, zie Ministerie van Justitie, 2004) en zijn voorganger de SOV (Strafrechtelijke Opvang van Verslaafden), die beogen bepaalde veelplegers nog op een andere manier aan te pakken dan alleen door intensivering van de gewone strafrechtelijke bestrijding. De ISD-regeling biedt de rechter de mogelijkheid bepaalde categorieën veelplegers, op vordering van het openbaar ministerie, in een speciale inrichting te plaatsen voor de duur van twee jaar. We kunnen deze benadering zien als een poging in één klap de afschrikking voor deze groep mensen dramatisch te verhogen. Dat is weliswaar niet de officiële doelstelling van

de aanpak, die doelstelling spreekt van voorkoming overlast en van hulpverlening aan de stelselmatige daders/verslaafden. Maar, al of niet bewust zo bedoeld, men zou kunnen vermoeden dat er wel een hogere afschrikking van de ISD uitgaat dan van de gewone strafrechtelijke aanpak. Immers, wie in dat traject terecht komt, ziet zich plotseling voor tot wel twee jaar opgesloten in een ISD-inrichting. Dat heet weliswaar geen straf maar een maatregel, maar door de betrokkene zou het toch wel als heel wat afschrikwekkender kunnen worden ervaren, in ieder geval in tijdsduur, dan wat men anders met de normale tarieven voor het soort misdrijven dat veelplegers begaan aan straf mocht verwachten.³ Of de aldus 'gestraften' ook werkelijk tot een hogere inschatting van de afschrikking komen is niet bekend, en die vraag zou mijns inziens zeker een plaatsje verdienen op de agenda voor de evaluatie van de ISD.

Besluit

Afschrikking heeft een bescheiden rol te spelen in een betere bestrijding van de criminaliteit. Toch zou het onverstandig zijn om de roep om zwaarder te straffen verder maar te negeren, omdat immers mag worden aangenomen dat het toch niet helpt. Ik kom terug op het symbolische karakter van die roep, zoals in de inleiding uiteengezet. De roep om zwaardere straffen moet worden geïnterpreteerd als een uitdrukking van de mening van het publiek dat het criminaliteitsniveau in onze samenleving onaanvaardbaar hoog is, en dat daar iets aan gedaan moet worden. Het negeren van die wens is uitermate onverstandig, maar een verstandige reactie gaat niet in op de suggestie zwaarder te straffen, maar komt met een alternatief plan: vaker opsporen en vervolgen. Want als de maatschappij er niet in slaagt de afkeer van het publiek van een als onaanvaardbaar hoog ervaren criminaliteit tegemoet te komen, dan dreigt er dat óók

3 Voorstanders van de ISD verdedigen de maatregel ook met een beroep op de erdoor bewerkstelligde incapacitatie, en vanwege dat men in die twee jaar werkt aan inprenting van normen, om zo de gestraften tot internalisering of ten minste identificering te brengen. In het midden latend of het toepassen van incapacitatie voor de duur van twee jaar verdedigbaar is binnen het Nederlands strafrechtelijk stelsel, en of die laatste pretentie wordt waargemaakt, in het kader van dit artikel is het niet relevant. Hier gaat het er om te beschouwen of de maatregel afschrikwekkend werkt.

de majoriteitsregels langzamerhand die status gaan verliezen. Als wandaden op grote schaal onbestraft blijven, erodeert de afkeuring ervan onder de meerderheid, en brokkelt zowel de identificatie als de internalisatie af. Deze observatie wordt, in een andere context, vaak verwoord als de noodzaak van generale preventie: het nut van straffen is dan niet gelegen in zijn uitwerking op de dader zelf (speciale preventie), maar in dat straffen de norm onderhoudt voor wie thans regels eerbiedigt (Elffers en Hessing, 1997). Als internalisatie en identificatie serieus onder druk komen te staan, vormt dat een bedreiging voor de autonome regelvolging, in de zin dat de meerderheid niet meer vanzelf, zonder strafdreiging, zich meestal aan de meeste regels houdt. Dan wordt het mechanisme dat het opvolgen van majoriteitsregels in stand houdt, ondermijnd. En dat zou pas echt een afschrikwekkend perspectief bieden.

Literatuur

Arts, N., H. Ferwerda

De Haagse veelplegersaanpak doorgelicht. Een evaluatie van 'De Haagse ketenaanpak van volwassen veelplegers'
Arnhem, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, 2007

Beccaria, C.

Dei delitti e delle pene
[vertaald als: *On crime and punishment*]
Indiana, Bobs Merrill, 1764/1963

Berghuis, A.C., M.M. Kommer

Effecten van voorlichting en controle; een experiment bij de motorrijtuigenbelasting
Den Haag, WODC, 1982

Elffers, H.

De rationele regelovertreder
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005 (inaugurele rede Antwerpen)

Elffers, H., D.J. Hessing

Het nut van sancties
Ars Aequi, 46e jrg., 1997, p. 490-496

Elffers, H., J.W. de Keijser

De strafrechter en de burger; zij konden bijeen niet komen ...
Rechtstreeks, nr. 2, 2007, p. 7-30

Glover, E.

The roots of crime
1922. Reprinted in E. Glover, *Selected papers on psychoanalysis*
London, Imago, 1960

Gottfredsson, M.R., T. Hirschi

A general theory of crime

Stanford, Stanford University Press, 1990

Grasmick, H.G., G.J. Bryjak

The deterrent effect of perceived severity of punishment

Social Forces, 59e jrg., 1982, p. 471-491

Grasmick, H.G., D.E. Green

Legal punishment, social disapproval and internalization as inhibitors of illegal behavior

Journal of Criminal Law and Criminology, 71e jrg., 1980, p. 325-335

Grosvenor, D., T.L. Toomey,

A.C. Wagenaar

Deterrence and the adolescent drinking driver

Journal of Safety Research, 30e jrg., 1999, p. 187-191

Hessing, D.J.

Sociale normen en rechtsregels

In: P.J. van Koppen, D.J. Hessing, H.L.G.J. Merckelbach, H.F.M. Crombag (red.), *Het recht van binnen. Psychologie van het recht*, Deventer, Kluwer, 2002, p. 11-24

Hessing, D.J., H. Elffers

De psychologie van antisociaal en crimineel gedrag

In: P.J. van Koppen, D.J. Hessing, H.L.G.J. Merckelbach, H.F.M. Crombag (red.), *Het recht van binnen. Psychologie van het recht*, Deventer, Kluwer, 2002, p. 255-277

Hessing, D.J., P.J. van Koppen
Straffen

In: P.J. van Koppen, D.J. Hessing e.a. (red.), *Het recht van binnen. Psychologie van het recht*, Deventer, Kluwer, 2002, p. 947-961

Keijser, J. de, H. Elffers (red.)

Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

Keijser, J. de, H. Elffers

Onbegrip voor het strafafoordeel bedreigt het draagvlak voor het rechtssysteem niet

In: M. Malsch, N. van Manen (red.), *De begrijpelijkheid van rechtspraak*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2007, p. 115-127

Keiser, J.W. de, P.J. van Koppen e.a.

Op de stoel van de rechter; oordeelt het publiek net zo als de strafrechter?

Den Haag, Raad voor de rechtspraak, 2e jrg., Research memoranda nr. 2, 2006 (downloadbaar van: www.rechtspraak.nl/gerechten/Rvdr)

Kelman, H.C.

Processes of opinion change
Public Opinion Quarterly, 25e jrg., 1961, p. 57-78

Kirchler, E., E. Hoelzl

Modeling taxpayers' behaviour as a function of interaction between tax authorities and taxpayers.

In: H. Elffers, P. Verboon e.a. (red.), *Managing and maintaining compliance*, The Hague, Boom Legal publishers, 2006, p. 1-23

Klepper, S., D. Nagin

The criminal deterrence literature: Implications for research on taxpayer compliance

In: J.A. Roth, J.T.Scholz (red.), *Taxpayer compliance, vol. 2, Social science perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1989, p. 126-155

Kohlberg, L.R.

Essays in moral development, Vol. 2: The psychology of moral development

San Francisco, Harper and Row, 1984

Koppen, P.J. van

Verankering van rechtspraak. Over de wisselwerking tussen burger, politie, justitie en rechter
Deventer, Kluwer, 2003 (oratie Amsterdam VU)

Ministerie van Justitie

Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD)
Factsheet F&A 4829, 2004
www.justitie.nl/images/vplw%20Factsheet%20ISD%20oktober2004_tcm34-97605.pdf

Moerland, H.

Afschrikking, de bakermat van de rationele-keuzebenadering in de criminologie

Tijdschrift voor Criminologie, 35e jrg., nr. 2, 1993, p. 110-126

Nonet, P., P. Selznick

Law and society in transition.

New York, Harper and Row, 1978

Piquero, A.R., R. Paternoster

An application of Stafford and Warr's reconceptualization of deterrence to drinking and driving

Journal of Research in Crime and Delinquency, 35e jrg., 1998, p. 157-173

Politie Haaglanden

'Criminele carrières verstoren'. Sluitende aanpak gericht op veelplegers in de politieregio Haaglanden

Den Haag, 2003

Saltzman, L.E., R. Paternoster, G.P. Waldo, T.G. Chiricos

Deterrent and experiential effects: the problem of causal order in perceptual deterrence research

Journal of Research in Crime and Delinquency, 19e jrg., 1982, p. 173-189

TvC

Themanummer Veelplegers

Tijdschrift voor Criminologie, 45e jrg, nr. 2, 2003, p. 110-203