

Dertig jaar onderzoek naar klassenjustitie in Nederland; Wat zijn de resultaten en hoe nu verder?

Paper gepresenteerd tijdens het jubileumcongres van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK) op 17 juni 1999 in Amsterdam.

OPZET VAN PAPER

1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Incidenten

1.2 Geschiedenis

1.3 Probleemstelling

2. Definitie van klassenjustitie

3. Klassenjustitie in Nederland: directe selectiviteit

3.1 Inhoud en reikwijdte van de studies

3.2 Resultaten van het onderzoek

3.3 Discussie

4. Klassenjustitie in historisch perspectief; ontwikkelingen vanaf 1970

4.1 Acht verklaringen voor selectiviteit

4.2 Gesignaleerde ontwikkelingen

4.3 Discussie

5. Ontbrekende kennis en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

5.1 Onderdelen van de strafrechtketen en beslissingen

5.2 De inhoud van het onderzoek

5.3 Welk onderzoek verrichten?

6. Slotbeschouwing

Ben Rovers

Erasmus Universiteit Rotterdam
Sectie Strafrecht & Criminologie

Kamer L6-007

Burgemeester Oudlaan 50

Postbus 1738

3000 DR Rotterdam

tel [++] 31 10 408 1549/1547

fax [++] 31 10 408 9196

email Rovers@frq.eur.nl

Dertig jaar onderzoek naar klassenjustitie in Nederland; Wat zijn de resultaten en hoe nu verder?

Ben Rovers*

1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Incidenten

Geruchtmakende incidenten bepalen in veel gevallen het beeld dat mensen zich vormen bij de term klassenjustitie. Deze incidenten worden vooral ‘geruchtmakend’ door de intensieve media-aandacht, die met name wordt gewekt door de betrokkenheid van publieke figuren. Vermeende klassenjustitie kan in zulke gevallen gemakkelijk leiden tot een explosief mengsel. De Amerikaanse ‘O.J.-Simpsonzaak’ (in 1995) mag in dit verband historisch worden genoemd. Niet eerder was er zo’n uitzinnige media-aandacht voor een rechtzaak. Behalve uit de beroemdheid van de verdachte kan dat in dit geval ook uit de aard van de zaak worden verklaard: in deze rechtzaak speelden maar liefst twee aanklachten van klassenjustitie, die bovendien lijnrecht tegenover elkaar stonden. Ter herinnering: O.J. Simpson was een bekende Amerikaanse *football*-speler die extra roem en rijkdom had vergaard door optredens in televisieprogramma’s en *commercials*. Hij werd verdacht van de moord op zijn ex-vrouw en een man die in haar gezelschap verkeerde. Simpson was in meer dan één opzicht een bijzondere figuur; behalve dat hij beroemd was en een lange weg naar de top had afgelegd (waar Amerikanen, zoals bekend, een zwak voor hebben), bezat hij twee eigenschappen die in de Verenigde Staten niet zo vaak samen worden aangetroffen: hij was zwart én rijk. Belangrijk detail: de slachtoffers waren blank. En zo kon het gebeuren dat de ene helft van het land, -het zwarte, arme deel-, de beschuldigende vinger naar justitie wees en stelde dat Simpson het zoveelste slachtoffer dreigde te worden van een rechtssysteem dat zwarten systematisch benadeelt. De andere helft van het land, -de blanke middenklasse-, wees eveneens de beschuldigende vinger naar het rechtssysteem. Hun aandacht betrof echter de uitgebreide staf van dure advocaten waarvan Simpson zich kon bedienen en die hem uiteindelijk, zo was de overheersende opinie in dit deel van de bevolking, ten onrechte een vrijspraak bezorgde.

Hoewel dit soort incidenten in belangrijke mate het beeld van klassenjustitie bepalen, verschaffen ze weinig informatie over de wijze waarop het strafrechtssysteem werkt. Om erachter te komen of de incidenten symptomatisch zijn dan wel toevalstreffers, moeten we de aandacht niet richten op afzonderlijke gebeurtenissen, hoe sprekend ook, maar op *patronen* in gebeurtenissen die blijken geven van *systematische* benadeling van bepaalde groepen. De analyse van incidenten die in de media veel aandacht hebben gekregen, biedt wat dit aangaat weinig soelaas.

1.2 Geschiedenis

De oorsprong van de term klassenjustitie moet ergens in het midden van de vorige eeuw worden gesitueerd. Marx beschouwde het recht als een geformaliseerde neerslag van de wil van de heersende klasse (1988 [1848]). Het rechtssysteem wordt door deze klasse gebruikt om de ongelijke (economische) machtsverhoudingen in de samenleving te bestendigen. Vanuit deze optiek is het recht altijd *klassen*-recht. In het begin van deze eeuw, wanneer proletarische revoluties wederom aanstaande lijken, is een hernieuwde aandacht voor het verschijnsel

* De auteur is als post doc verbonden aan de sectie Strafrecht en Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit paper is een bewerking van een rapport dat werd geschreven in opdracht van het ministerie van Justitie (Rovers, 1999). Merlijn Bak, John Blad, Paul Mevis en Hans Moerland worden bedankt voor hun waardevolle bijdragen aan de totstandkoming van deze studie.

klassenjustitie waar te nemen. De uitwerking van Liebknecht (1907) is klassiek geworden, ofschoon hij een tamelijk enge definitie hanteert; hij beperkt zich tot het gedrag van rechters tijdens het proces. In Nederland heeft onder andere Meijer-Wichmann (1930: 95-99) over dit onderwerp gepubliceerd. Zij merkt op dat klassenjustitie intrinsiek verbonden is met de inrichting van de samenleving: als er geen klassenverschillen zijn, kan er ook geen klassenjustitie bestaan. Na de Tweede Wereldoorlog is het thema zo goed als afwezig in de (*mainstream*) literatuur. In bekende criminologie-inleidingen, zoals die van Bonger (1954), Van Bemmelen (1958) en Kempe (1967), komt het thema niet of nauwelijks aan de orde. In deze werken staan de dader en de achtergronden van zijn gedrag centraal. Hierin komt verandering aan het einde van de jaren zestig. Van Weringh (1986) wijst erop dat Hoefnagels in zijn *Beginselen van criminologie* (1969) de criminologie omkeert: 'Het accent ligt niet meer op de dader, maar op de vraag hoe misdaad gedefinieerd wordt' (1986: 207). Deze 'ommekeer' plaatst de klassen-aspecten van het strafrecht wederom in het middelpunt van de aandacht. Het zijn vooral Groningse criminologen (onder leiding van Jongman) die in later jaren het thema tot onderwerp van systematisch empirisch onderzoek zullen maken. De laatste tien jaar neemt het thema geen prominente plaats in op de wetenschappelijke onderzoeksagenda.

Bij het bestuderen van klassenjustitie hebben veel auteurs, in navolging van Marx en Liebknecht, een politiek-ideologische invalshoek gekozen. Dit ligt voor de hand, omdat de oorspronkelijke inhoud van het begrip gerelateerd is aan een specifiek maatschappijbeeld. In deze studies wordt vooral een visie op de samenleving gepresenteerd, waarbij de aandacht in het bijzonder uitgaat naar de wijze waarop maatschappelijke verhoudingen zich vertalen in de werking van het strafrecht. In de onderhavige studie is voor een *empirische* invalshoek gekozen. Dit betekent dat we de ideologische lading van het begrip vertalen naar empirische categorieën. In onze definitie van klassenjustitie geven we hieraan vorm door begrippen als *selectie en selectiviteit* centraal te stellen. Meer hierover in paragraaf 2.

1.3 Probleemstelling

Meijer-Wichmann stelde terecht vast dat het bestaan van een verschijnsel als klassenjustitie gerelateerd is aan het bestaan van klassen in de samenleving. Dit roept de vraag op of en zo ja, in welke mate er in deze tijd nog sprake is van klassenjustitie. Veel sociologen zijn immers van mening dat de maatschappelijke ongelijkheid in de samenleving sinds de Tweede Wereldoorlog is afgenomen (Dronkers & Ultee, 1995). Anderen wijzen er echter op dat deze trend sinds het midden van de jaren tachtig is omgebogen en dat sedertdien de maatschappelijke tegenstellingen weer groter worden. Er zou sprake zijn van maatschappelijke tweedeling.¹ In een artikel in de Volkskrant betoogt Schuyt dat het verschijnsel klassenjustitie in onze samenleving niet meer zo prominent lijkt te bestaan als vijftientig jaar geleden (VK 20-5-1996). Hij schrijft deze ontwikkeling toe aan afnemende klassentegenstellingen en aan veranderingen in de rechterlijke macht (er is meer openheid gekomen). Tegelijkertijd wijst hij er echter op dat de ongelijkheid in toegang tot rechtshulp weer is toegenomen, nadat lange tijd sprake was van een trend naar meer gelijkheid. Schuyt voorspelt dan ook dat het verschijnsel klassenjustitie binnen tien jaar zal terugkeren. In het betoog van Schuyt blijft de vraag *of* het verschijnsel klassenjustitie daadwerkelijk verdwenen is, onbeantwoord. In dit paper proberen we aan de hand van bestaand onderzoek en bestaande gegevens een antwoord te formuleren op deze vraag.

Met name in de jaren zeventig en begin jaren tachtig is in Nederland veel empirisch onderzoek gedaan naar klassenjustitie. We zullen dit onderzoek, als ook de empirische studies die recenter zijn verschenen, inventariseren en evalueren. Dit moet leiden tot een antwoord op de vraag (1) *of in Nederland sprake is van klassenjustitie en zo ja, in welke mate en in welke onderdelen van de strafrechtketen*. Daarnaast zullen we ook proberen een antwoord te vinden op de vraag (2) *hoe het verschijnsel klassenjustitie zich in Nederland heeft ontwikkeld in de*

¹ Zie overzicht van discussie in rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1996).

periode vanaf 1970 tot heden. Tenslotte zullen we ingaan op de vraag (3) welke kennis ontbreekt in de empirische onderzoeksliteratuur.

De opzet van dit paper is verder als volgt. In paragraaf 2 wordt een definitie van klassenjustitie gegeven. In de paragrafen 3 tot en met 5 worden de drie onderzoeksvragen beantwoord. In een korte slotbeschouwing gaan we in op het belang van dit onderzoek in de toekomst.

2. Definitie van klassenjustitie

Een *screening* van vijf jaar Volkskrant (1994-1998) op de term 'klassenjustitie' laat zien dat deze term wordt gebruikt om zeer uiteenlopende verschijnselen aan te duiden. Om tot een bruikbare definitie te komen, is daarom gepoogd de volgende vragen te beantwoorden: wat is het constituerende element van klassenjustitie, wie worden door klassenjustitie benadeeld, waar doet het verschijnsel klassenjustitie zich voor, welke vormen van klassenjustitie kunnen we onderscheiden, waarin komt benadeling tot uiting en door wie of wat ontstaat klassenjustitie? De antwoorden op deze vragen leiden tot de hier gepresenteerde definitie van klassenjustitie:

Onder klassenjustitie wordt hier verstaan de systematische benadeling van (potentiële) justitiabelen met geringe sociaal-economische hulpbronnen (inclusief allochtonen) in alle onderdelen van de strafrechtketen.

- systematisch betekent dat er sprake moet zijn structurele (i.t.t. incidentele) selectiviteit bij beslissingen in de strafrechtketen;
- de selectiviteit is asymmetrisch, dat wil zeggen het verschil in behandeling tussen groepen wordt geduid in termen van benadeling van specifieke groepen;
- benadeling houdt in een grotere kans om in de strafrechtketen terecht te komen, een kleinere kans om er op enig moment weer uit te komen en een zwaardere behandeling gedurende het verblijf in de strafrechtketen (in strafrechtelijke termen);
- benadeling kan ontstaan door differentiële behandeling van personen in concrete, vergelijkbare strafzaken (directe selectiviteit) en door differentiële behandeling van misdrijven in het algemeen (indirecte selectiviteit);
- het bezit van sociaal-economische hulpbronnen wordt gemeten aan de hand van opleidingsniveau, inkomen, economisch bezit, beroepsstatus of arbeidsstatus;
- benadeling kan zich voordoen in alle onderdelen van de strafrechtketen: bij wet- en regelgeving, bij opsporing, bij vervolging, bij berechting en bij de executie van sancties;
- selectiviteit kan zowel het bedoelde als onbedoelde gevolg zijn van beslissingen in de strafrechtketen waarop verschillende partijen invloed uitoefenen, zoals justitie-actoren, justitiabelen, slachtoffers en publiek;
- de definitie is beperkt tot natuurlijke personen.

Op enkele punten behoeft deze definitie nadere toelichting. De termen bevoordeling en benadeling zijn vanzelfsprekend inwisselbaar: bevoordeling van groep A ten opzichte van groep B impliceert benadeling van groep B ten opzichte van groep A. Het perspectief kan dus verschillen, maar de implicaties zijn identiek. Met de termen 'benadeling' en 'bevoordeling' introduceren we overigens een normatief element in de definitie. Immers, wanneer is hiervan sprake en wie bepaalt dat? Het is niet uit te sluiten dat hierover zeer verschillend wordt gedacht. Zou het daarom niet beter zijn simpelweg te spreken over *verschillen* in behandeling en de waardering hiervan achterwege laten? Wij menen van niet. De termen bevoordeling en benadeling geven richting aan de verschillen in behandeling. Door deze richting uit de definitie te halen, verliest het begrip klassenjustitie zijn (historische) betekenis en ook zijn bruikbaarheid. Immers, zonder deze richting moeten we bijvoorbeeld het feit dat justitiabelen met een hoog inkomen worden benadeeld ten opzichte van justitiabelen met een laag inkomen ook beschouwen als klassenjustitie; dit is contra-intuïtief. We beperken ons daarom tot

selectiviteit in één richting (asymmetrie). We sluiten niet uit dat er ook selectiviteit in een andere richting kan optreden, maar dat heeft niet onze primaire aandacht. Het spreekt voor zich dat onze invulling van de term 'benadeling', gelet op het onvermijdelijk normatieve karakter, voor discussie vatbaar is.

De beslissingen die onder deze definitie vallen, zijn nogal ongelijksoortig van aard. Om hierin enige ordening aan te brengen, maken we een onderscheid tussen directe en indirecte selectiviteit. *Directe selectiviteit* heeft betrekking op beslissingen ten aanzien van *personen in concrete strafzaken*. We spreken in dit geval van selectiviteit indien verdachten of veroordeelden met uiteenlopende sociaal-economische achtergrondkenmerken bij soortgelijke misdrijven verschillend worden behandeld. Deze beslissingen zijn dus alleen aan de orde wanneer concrete individuen als verdachte of veroordeelde in beeld zijn. Hiervan is sprake vanaf het moment dat de politie of een bijzondere opsporingsdienst een persoon als verdachte aanmerkt. Alle beslissingen die vervolgens betrekking hebben op deze persoon (in de sfeer van opsporing, vervolging, berechting en executie van de sanctie) behoren tot de verzameling beslissingen waarop de term directe selectiviteit van toepassing kan zijn.

Indirecte selectiviteit heeft betrekking op beslissingen ten aanzien van (de behandeling van) *misdrijven in het algemeen*. Kenmerk van deze beslissingen is dat er geen concrete individuen in beeld zijn, hooguit in abstracto. Voorbeelden hiervan zijn beslissingen omtrent strafbaarstelling door de formele wetgever, jurisprudentie, vervolgingsrichtlijnen van het OM en opsporingsbeleid bij OM en politie. Samengevat gaat het dus om beslissingen die zijn neergelegd in wetten, regels en beleid. Ook bij deze beslissingen kan selectiviteit naar personen optreden, zij het dat deze niet direct is, maar verloopt via beslissingen ten aanzien van (de behandeling van) misdrijven. Dit mechanisme kan eenvoudig worden verduidelijkt: het strafbaar stellen van zoiets als omkoping impliceert een selectie naar personen die over voldoende financiële middelen beschikken om dit misdrijf (succesvol) te kunnen plegen, het strafbaar stellen van dronken rijden selecteert naar personen die in het bezit zijn van een auto. Er kan in dit stadium dus indirecte selectiviteit optreden, doordat achtergrondkenmerken van personen (in dit geval: geld- en autobezit) systematisch variëren met het vóórkomen van gedragingen die strafbaar worden gesteld. Nu zijn de voorbeelden die hier worden genoemd nogal a-typisch. Diverse auteurs hebben betoogd dat selecties in dit stadium vooral in het nadeel zijn van mensen 'aan de onderkant' van de samenleving (Hulsman 1965, Bianchi 1967, 1980, Hoefnagels 1969). Met andere woorden, de selectie is zodanig dat vooral personen met geringe economische hulpbronnen een verhoogde kans hebben om in de strafrechtketen terecht te komen.

Er zijn vele beslissingen denkbaar waarbij selectiviteit kan optreden. De definitie beperkt zich tot beslissingen met strafrechtelijke consequenties voor de betrokkenen. Deze zijn in beginsel terug te vinden in wet- en regelgeving. Andersoortige beslissingen vallen buiten de definitie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bejegening van verdachten door justitie-actoren.

Het op één na laatste gedachtenstreepje is belangrijk; de selectiviteit waar we het hier over hebben ontstaat altijd *in* het strafrecht, maar niet altijd *door* het strafrecht. Ook factoren van buiten kunnen hierop van invloed zijn. Overigens geeft het onderscheid tussen bedoelde en *onbedoelde* gevolgen ook aan waarin klassenjustitie zich onderscheidt van discriminatie: het laatste is altijd het gevolg van een bewuste beslissing, dit is bij klassenjustitie niet (noodzakelijk) het geval.

De termen klassenjustitie en selectiviteit worden verder als synoniemen gebruikt.

3. Klassenjustitie in Nederland: directe selectiviteit

In deze paragraaf bespreken we de resultaten van het empirisch onderzoek naar *directe* selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen (par 3.2). Dit is de bulk van het onderzoek. In deze studies is geprobeerd zoveel mogelijk te controleren voor de aard van het misdrijf (zodat sprake is van vergelijkbare feiten) om vervolgens te onderzoeken of er verschillen zijn in de wijze waarop personen met uiteenlopende sociaal-economische kenmerken worden

behandeld. Voorafgaand aan de resultaten worden inhoud en reikwijdte van de studies besproken (par 3.1). De paragraaf besluit met een discussie van de resultaten (3.3).

3.1 Inhoud en reikwijdte van de studies

In totaal hebben we 47 studies gevonden waarin (na 1970) verslag wordt gedaan van empirisch onderzoek naar verschijnselen die binnen de hier gehanteerde definitie van directe selectiviteit passen. De meeste studies zijn behoorlijk gedateerd. Klassenjustitie is de laatste 10 jaar nauwelijks onderwerp van empirisch onderzoek geweest. De nadruk in deze literatuur ligt op vervolging (21 studies) en berechting (17 studies) en in mindere mate op opsporing (9 studies). De studies naar selectiviteit in de opsporingsfase hebben alle betrekking op beslissingen van de politie. Veruit de meeste onderzoeken zijn beschrijvend van aard, dat wil zeggen dat de vraag centraal staat of er sprake is van selectiviteit. Empirisch onderzoek naar de oorzaken van selectiviteit is schaars. Het meeste onderzoek, vooral het onderzoek dat betrekking heeft op de vervolgings- en berechtingfase, is gebaseerd op strafdossiers en CBS-statistieken. In het onderzoek dat betrekking heeft op de opsporingsfase is vaker gebruik gemaakt van een combinatie van bronnen (observaties, interviews, dossiers). De geografische variatie in de studies is groot. De meeste studies hebben betrekking op gegevens die zijn verzameld in enkele geografische eenheden (gemeenten, arrondissementen), een groot aantal studies heeft betrekking op gegevens over geheel Nederland en een gering aantal studies beperkt zich tot gegevens over één geografische eenheid (bijvoorbeeld een stad of een rechtbank). De meeste onderzoeken hebben betrekking op meerderjarige mannen van Nederlandse afkomst, die verdacht worden van 'traditionele' vormen van commune criminaliteit (zoals diefstal, mishandeling en vernieling). Een uitzondering hierop vormen uiteraard de studies waarin selectiviteit naar etniciteit is onderzocht. Ten slotte kunnen we opmerken dat bijna alle studies een *cross-section design* hebben, dat wil zeggen dat verschillende onderzoekseenheden (zaken, personen, arrondissementen) op één tijdstip met elkaar zijn vergeleken. Longitudinaal onderzoek, dat is onderzoek waarin ontwikkelingen in de tijd worden onderzocht, hebben we nauwelijks aangetroffen.

Samenvattend kunnen we vaststellen dat het onderzoek naar directe selectiviteit ons géén inzicht kan bieden in de achtergronden van klassenjustitie en ook niet in de ontwikkeling van dit verschijnsel over tijd. Het meeste onderzoek is bovendien behoorlijk gedateerd en beperkt zich voornamelijk tot beslissingen in de vervolgings- en berechtingsfase (en in mindere mate ook de opsporingsfase). Wat het onderzoek ons wel kan bieden is een goed beeld van de prevalentie van klassenjustitie in met name de vervolgings- en berechtingsfase en in mindere mate ook in de opsporingsfase.

3.2 Resultaten van het onderzoek

Selectiviteit bij beslissingen van de politie

Onderzoek naar selectiviteit bij beslissingen van de politie heeft betrekking op zowel opsporing als afhandeling van strafbare feiten. Hieronder verstaan wij gemakshalve ook de beslissingen die formeel door de (hulp)officier van justitie in het kader van het opsporingsonderzoek worden genomen, zoals de verzekeringsstelling. Studies naar opvattingen en gedragingen van politiefunctionarissen waarin geen concrete verbinding wordt gelegd met strafrechtelijke consequenties voor de verdachten, zijn hier buiten beschouwing gelaten.²

In totaal hebben we negen studies gevonden. Zes ervan hebben betrekking op de opsporing van strafbare feiten (staande houden, aanhouden, ophouden voor verhoor), vier studies hebben betrekking op de afhandeling van strafbare feiten van meestal minderjarige

² Deze studies, die meestal vooroordelen van agenten of bejegening van personen/verdachten tot onderwerp hebben, vallen buiten onze definitie van klassenjustitie. Voorbeelden hiervan zijn onder andere: Buruma et al. (1978), Esmeyjer & Luning (1978), Punch (1983), Aalberts & Kamminga (1983) en Willemse et al. (1984).

verdachten (opmaken van proces-verbaal, in verzekering stellen van verdachten).³ Het gaat dus om een gering aantal studies dat bovendien betrekking heeft op zeer uiteenlopende beslissingen van verschillende politiediensten (zoals de surveillancedienst, de recherche, jeugd- en zedenzaken, de vreemdelingendienst).

Van de zes studies die betrekking hebben op de opsporing van strafbare feiten zijn er drie die uitkomsten hebben opgeleverd die we kunnen interpreteren in termen van selectiviteit. Junger-Tas (1977) beschrijft de resultaten van een observatie-onderzoek bij diverse surveillance-diensten. Zij rapporteert verschillende vormen van directe selectiviteit: kleurlingen werden vaker gecontroleerd in het verkeer (terwijl er niets werd geconstateerd) en ze moesten vaker mee naar het bureau (terwijl er geen overtreding was vastgesteld). Een deel van deze selectiviteit gold ook 'slordig geklede' personen en langharigen. Observatie-onderzoek van Jongman en Veendrick (1976) laat vergelijkbare resultaten zien. Zij vonden dat personen uit bepaalde buurten en personen met een lage sociaal-economische status (SES) een grotere kans hadden om meegenomen te worden naar het bureau voor verhoor. Dit gold overigens alleen in gevallen waarin sprake was van een substantieel contact tussen de surveillance-agenten en de wetsovertreder. Het meest recente onderzoek is van Rovers (1997). Hij verrichtte een zelfrapportage-onderzoek onder 12-jarige leerlingen in het basisonderwijs in Rotterdam en vroeg deze kinderen of ze wel eens bepaalde delicten hadden gepleegd en of ze wel eens op een politiebureau waren ondervraagd in verband met het plegen van een delict. Na controle voor het aantal gerapporteerde delicten, bleken er grote verschillen te bestaan in het aantal gerapporteerde politiecontacten: kinderen van ouders met een lage SES en Antilliaanse en Marokkaanse kinderen bleken, onafhankelijk van hun delictgedrag, een aanzienlijk grotere kans te hebben om met de politie in aanraking te komen.⁴ In de overige twee studies, die van Fijnaut (1971) en Aalberts (1990) werden geen sporen van directe selectiviteit aangetroffen.

Van de vier studies die betrekking hebben op de afhandeling van strafbare feiten zijn er twee waarin enige vorm van selectiviteit is aangetroffen. In de eerder genoemde studie van Jongman & Veendrick (1976) bleek dat personen met een lage SES en personen uit bepaalde ("slechte") buurten niet alleen een meer dan evenredige kans hadden om voor verhoor naar het bureau te moeten komen, maar ook de kans om vervolgens geverbaliseerd te worden bleek bovengemiddeld. Andriessen (1976) onderzocht de wijze waarop de kinderpolitie in Amsterdam en Den Haag zaken van minderjarige verdachten afhandelt. In het bijzonder werd hierbij gelet op beslissingen omtrent het opmaken van een proces-verbaal en beslissingen omtrent inverzekeringstelling. De sociaal-economische achtergrond van de verdachten bleek geen rechtstreekse rol te spelen bij deze afdoeningen. In Den Haag bleek wel een samenhang te bestaan tussen enerzijds de SES van een verdachte en anderzijds recidive en coöperatiebereidheid. De laatste twee factoren bleken wel van invloed op de afdoening. In de twee meest recente studies, die van Van der Hoeven (1986) en Junger en Zeilstra (1989) is geen directe selectiviteit aangetroffen bij het opmaken van processen-verbaal.

Concluderend mogen we stellen dat, gelet op de veelheid van beslissingen die hier aan de orde zijn, en gelet ook op het geringe aantal empirische studies dat we hebben kunnen vinden, er geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan over selectiviteit bij (specifieke) beslissingen van de politie. Wanneer we echter alle studies op één hoop vegen, kunnen we vaststellen dat er bij zeven van de elf beslissingen die zijn onderzocht enige vorm van directe selectiviteit is aangetroffen. Dit is naar onze inschatting wel een sterke indicatie dat er 'iets aan de hand is'.

Selectiviteit bij beslissingen van de officier van justitie

Studies naar selectiviteit bij beslissingen van de officier van justitie kunnen betrekking hebben op zeer uiteenlopende beslissingen. De belangrijkste is wellicht de

³ In één studie komt zowel de opsporing als de afhandeling van strafbare feiten aan bod.

⁴ Aanvullende berekeningen zijn uitgevoerd op deze data om de selectiviteit ten aanzien van SES vast te kunnen stellen. In de genoemde publicatie uit 1997 wordt alleen gerapporteerd over selectiviteit ten aanzien van etniciteit.

vervolgingsbeslissing in engere zin, deze heeft betrekking op de wijze van afdoening van een strafzaak (seponeren, transigeren of dagvaarden) en de vordering (strafsoort, strafmaat en strafmodaliteit). Ook onderzoek naar beslissingen van de rechter-commissaris zullen we in deze paragraaf bespreken.

De meeste studies die we hebben gevonden, hebben betrekking op de wijze van afdoening door de officier van justitie (11 van de 21 studies). In zeven studies is (ook) de vordering van de officier van justitie onderwerp van onderzoek. In drie studies is gekeken naar het opleggen van voorlopige hechtenis door de rechter-commissaris.

In de meeste studies waarin de wijze van afdoening is onderzocht, zijn sporen van selectiviteit aangetroffen (9 van de 11 studies). Per studie zijn er wel grote verschillen ten aanzien van de personen en zaken waarop deze selectiviteit betrekking heeft. In het ene geval doet het zich alleen voor bij mishandeling (en niet bij andere misdrijven), in een ander geval bij alle onderzochte misdrijven. De ene keer gaat het alleen om minderjarigen (en niet om meerderjarigen), de andere keer alleen om mannen (en niet om vrouwen).

Onderzoek naar de vordering van de officier van justitie laat zien dat selectiviteit hier in veel mindere mate een rol speelt. Slechts in drie van de zeven studies is selectiviteit aangetroffen ten aanzien van de geëiste strafsoort. Selectiviteit ten aanzien van de geëiste strafmaat is in geen enkele studie aangetroffen (het gaat om vier studies). Uiteraard is het aantal studies hier te gering om algemene uitspraken te doen, maar op basis van deze resultaten lijkt het gerechtvaardigd te concluderen dat er ten aanzien van de geëiste strafsoort enige indicatie is van selectiviteit, bij de geëiste strafmaat ontbreekt deze indicatie. Wanneer er geldboetes worden geëist is juist sprake van hogere boetes wanneer verdachten een gemiddeld of bovengemiddeld inkomen hebben.

Ten slotte hebben we ook nog drie studies gevonden die betrekking hebben op het bevel tot voorlopige hechtenis. Een belangrijke beslissing, omdat dit dwangmiddel van invloed is op de eis van de officier van justitie en op de straftoemeting door de rechter. De opzet van één van deze studies is helaas zodanig, dat het niet mogelijk is uitspraken te doen over selectiviteit. In zowel de studie van Van Leeuwen & Oomen (1974) als in de studie van Berghuis en Tigges (1981) zijn sporen van selectiviteit aangetroffen.⁵ Uit de eerste studie komt naar voren dat opleiding, beroep en inkomen niet van invloed zijn op de beslissing van de rechter-commissaris om voorlopige hechtenis op te leggen. Het hebben van werk blijkt wel van invloed: werklozen krijgen naar verhouding vaker voorlopige hechtenis opgelegd. Uit de tweede studie komt naar voren dat bij het bevel tot voorlopige hechtenis (bij verdachten van diefstal met braak) sprake is van selectiviteit naar etniciteit.⁶

Samenvattend mogen we concluderen dat veel onderzoek laat zien dat er sprake is van selectiviteit bij de wijze van afdoening van strafzaken door de officier van justitie. De kans op een dagvaarding is *ceteris paribus* groter voor verdachten met geringe economische hulpbronnen. Bovendien hebben deze verdachten daarna een verhoogde kans om een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tegen zich te horen eisen. (De indicaties voor dit laatste zijn minder sterk.) Daarnaast is in twee studies aangetoond dat ook bij de toepassing van voorlopige hechtenis selectiviteit optreedt. Ten aanzien van de strafmaat kan worden opgemerkt dat er géén indicaties van selectiviteit zijn. Integendeel, wanneer het gaat om transacties of geldboetes, zien we dat juist verdachten met (boven)gemiddelde economische hulpbronnen worden geconfronteerd met zwaardere eisen.

Selectiviteit bij beslissingen van rechters ter zitting

Beslissingen in dit stadium beperken zich tot uitspraken van rechters ter zitting in strafzaken die zij voorgelegd krijgen. Er zijn twee typen beslissingen te onderscheiden. Enerzijds beslissingen die betrekking hebben op de veroordeling (bewezenverklaring van het ten laste

⁵ Over het materiaal van Van Leeuwen en Oomen (1974) is eerder, maar beperkter, gerapporteerd door Oomen (1970).

⁶ In beide studies is onderzocht of de rechter-commissaris een bevel tot voorlopige hechtenis heeft gegeven. Het is niet duidelijk in hoeverre hierin de invloed van de officier van justitie tot uiting komt (deze vordert immers de voorlopige hechtenis).

gelegde feit, strafbaarverklaring van het bewezen feit en strafbaarverklaring van de verdachte) en anderzijds beslissingen die betrekking hebben op de straftoemeting (strafsoort, strafmaat en strafmodaliteit).

Voordat we deze studies bespreken, moeten we erop wijzen dat de rechter vaak oordeelt conform de eis van de officier van justitie. Dit geldt vooral voor de strafsoort en –modaliteit en in iets mindere mate ook voor de strafmaat (die valt vaak lager uit bij de rechter). Op het laatste wordt door officieren vaak geanticipeerd. Selectie door de rechter kan op deze manier een direct gevolg zijn van selectie door de officier van justitie. Voor het onderzoek naar selectiviteit is het dan ook belangrijk dat de output wordt vergeleken met de input in dezelfde fase, anders is de selectie bij de berechting als zodanig niet te distilleren.

We hebben in totaal 17 studies gevonden. Deze hebben alle betrekking op de straftoemeting in eerste aanleg. In 16 studies is gekeken naar de strafsoort (en –modaliteit) en in 11 studies (ook) naar de strafmaat.

In 12 van de 16 studies wordt melding gemaakt van selectiviteit bij de vaststelling van de strafsoort en -modaliteit.⁷ Verdachten met geringe sociaal-economische hulpbronnen krijgen naar verhouding vaker een onvoorwaardelijke straf opgelegd (in plaats van een voorwaardelijke straf) en ze krijgen ook vaker een vrijheidsstraf opgelegd (in plaats van een geldboete). Selectiviteit bij de vaststelling van de strafmaat is in veel minder gevallen aangetroffen. In 4 van de 11 studies waarin dit verschijnsel is onderzocht, blijkt sprake van (enige) selectiviteit. In de overige 7 studies is géén selectiviteit aangetroffen. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat bij het vaststellen van de strafmaat in een aantal gevallen wel selectiviteit in een andere richting werd aangetroffen, dat wil zeggen dat verdachten met veel economische hulpbronnen hogere boetes opgelegd krijgen.

De selectiviteit die optreedt bij het vaststellen van de strafsoort, strafmodaliteit of strafmaat is niet algemeen. Verschillende studies geven aan dat deze selectiviteit zich met name (of alleen) bij *first offenders* voordoet en in mindere mate (of niet) bij recidivisten. Het valt niet te zeggen of selectiviteit bij bepaalde misdrijven vaker voorkomt dan bij andere. De aanwijzingen hiervoor zijn te diffuus. Ten overvloede zij hier vermeld dat de meeste studies betrekking hebben op commune criminaliteit. Echter, ook bij de afhandeling van misdrijven die buiten het wetboek van strafrecht vallen, zoals rijden onder invloed en overtredingen van de opium- en vuurwapenwet, is selectiviteit aangetroffen.

Samenvattend kunnen we stellen dat selectiviteit bij de berechting zich vooral manifesteert bij de strafsoort en strafmodaliteit: verdachten met geringe economische hulpbronnen krijgen naar verhouding vaker vrijheidsstraffen en vaker onvoorwaardelijke straffen opgelegd. Dit resultaat kan robuust worden genoemd: het onderzoek heeft plaatsgevonden in verschillende perioden, is gebaseerd op verschillende bronnen, verschillende operationaliseringen, verschillende groepen verdachten, et cetera. Selectiviteit bij de strafmaat is veel minder evident, ofschoon enkele studies hiervan melding maken. Bij geldboetes is vaak sprake van selectiviteit in ‘omgekeerde richting’.

De resultaten van de studies zijn samengevat in tabel 1. In het literatuuroverzicht worden alle studies waarop dit samenvattende schema is gebaseerd genoemd (met vermelding van onderzochte beslissing en samenvatting van het resultaat).

Tabel 1 Overzicht van de belangrijkste resultaten van het empirisch onderzoek naar directe selectiviteit

<i>beslissing in de keten</i>	aantal studies totaal	studies waarin selectiviteit	indicatie klassenjustitie**
opsporing van strafbare feiten door politie	5	3	sterk

⁷ Omdat het in de meeste gevallen om gedateerde studies gaat (van vóór 1989) speelt de strafsoort ‘onbetaalde arbeid’ nauwelijks of géén rol.

afhandeling van strafbare feiten door politie	5	2	zwak
bevel voorlopige hechtenis door RC*	2	2	zeer sterk
vervolgingsbeslissing door OvJ*	11	9	zeer sterk
vordering van OvJ*: strafsoort en -modaliteit	7	3	zwak
vordering van OvJ*: strafmaat	4	0	afwezig
straftoemeting door rechter: strafsoort / -mod	16	12	sterk
straftoemeting door rechter: strafmaat	11	4	zwak
totaal aantal onderzochte beslissingen	61	35	sterk

* RC = rechter-commissaris; OvJ = officier van justitie

** indicatie=kol.3/kol.2:<25%: zeer zwak; 25-50%: zwak; 50-75%: sterk; >75%: zeer sterk

3.3 Discussie

In deze paragraaf plaatsen we enkele kanttekeningen bij de resultaten. We zullen enerzijds de resultaten nader kwalificeren en anderzijds enkele algemene punten van kritiek formuleren op het onderzoek.

In alle onderdelen van de strafrechtketen zijn verschijnselen van klassenjustitie aangetroffen, maar ze zijn vaak niet alom tegenwoordig; selectiviteit naar sociaal-economische status treedt op bij bepaalde beslissingen, ten aanzien van bepaalde misdrijven, bij specifieke groepen verdachten, et cetera. De omvang van het fenomeen, om het zo maar eens uit te drukken, is in veel onderzoek dus marginaal. Betekent dit nu ook dat het verschijnsel als zodanig geïnterpreteerd moet worden? Wij geloven van niet. Alles wijst er op dat misdrijfgerelateerde factoren in Nederland veruit het meeste gewicht in de schaal leggen. Niettemin kunnen zelfs in deze situatie (onbewuste) mechanismen optreden die selectiviteit veroorzaken. Deze mechanismen zullen dan wel een 'marginale' rol spelen *ten opzichte van* factoren die gerelateerd zijn aan het misdrijf. Dit neemt niet weg dat als gevolg van deze mechanismen concrete individuen zullen worden benadeeld.

De eerste indruk van het onderzoek is dat er veel tegenstrijdige resultaten zijn gevonden. In het verleden zijn hierover ook heftige debatten gevoerd.⁸ De kern van deze debatten was telkens dat onderzoeksintrinsieke factoren verantwoordelijk werden gehouden voor de verschillen in uitkomsten. Dit is heel wel mogelijk, maar er zijn ook andere interpretaties denkbaar. Uit de discussie in de vorige alinea kunnen we bijvoorbeeld afleiden dat tegenstrijdige onderzoeksresultaten het gevolg kunnen zijn van de marginaliteit van het verschijnsel, waardoor het in het ene geval wel wordt aangetroffen en in het andere geval niet. Dit betekent dat we uit tegenstrijdige onderzoeksresultaten niet automatisch kunnen afleiden dat het in een aantal gevallen om ondeugdelijk onderzoek gaat. Bovendien moet niet worden uitgesloten dat onbekende factoren de tegenstrijdigheden veroorzaken. Dit kunnen factoren zijn die samenhangen met persoonskenmerken, met kenmerken van het misdrijf, maar ook met andere processen en omstandigheden van invloed op de uiteindelijke beslissing.

Om klassenjustitie op het spoor te komen is het van belang dat onderzoekers rekening houden met alternatieve verklaringen voor het verschil in behandeling. De mate waarin onderzoekers dit doen varieert echter per studie. Het is mogelijk dat klassenjustitie alleen wordt aangetroffen in studies waarin geen rekening is gehouden met deze alternatieve verklaringen. Dit blijkt niet het geval. Ook in studies waarin uitgebreide controles zijn uitgevoerd op tal van alternatieve verklaringen is selectiviteit naar sociaal-economische status aangetoond. Overigens moeten we deze eis (zoveel mogelijk controles invoeren) ook enigszins relativeren. Het controleren voor alternatieve verklaringen is op zichzelf goed en noodzakelijk, maar we moeten uitkijken dat we het kind niet met het badwater weggoien: hoe meer controlefactoren, hoe groter ook de kans dat er factoren bijzitten die samenhangen met de sociaal-economische status van justitiabelen. Dan mag het lijken alsof SES van minder belang is wanneer rekening wordt gehouden met meer controlefactoren, maar intussen zijn er via een achterdeur allerlei SES-gerelateerde factoren in de analyse gekomen.

⁸ Zie bijvoorbeeld het Tijdschrift voor Criminologie (vol. 19), nrs. 1-4.

Ook het tijdvak kan van invloed zijn op het resultaat. Mogelijk tonen studies van recente datum een ander beeld dan oudere studies. Om dit te na te gaan hebben we een zeer grove maat geconstrueerd: we hebben alle studies van vóór 1980 bij elkaar geteld en alle studies die daarna zijn verschenen. Beide verzamelingen bestaan (toevallig) uit evenveel studies, namelijk 22.⁹ Vervolgens hebben we binnen deze verzamelingen het aantal studies geteld waarin enige vorm van selectiviteit is gerapporteerd. Het percentage studies van vóór 1980 waarin selectiviteit is gerapporteerd, bedraagt 82 procent, bij de studies van na 1980 ligt dit percentage op 59. Bij de recente studies is dus in minder gevallen sprake van selectiviteit. In hoeverre we aan dit verschil betekenis moeten hechten valt nog te bezien. De aantallen waarop de percentages zijn gebaseerd, zijn immers erg klein. Bovendien zitten in de eerste verzameling veel vergelijkbare studies, die zijn uitgevoerd door dezelfde onderzoeker (Jongman), en die telkens een vergelijkbaar (positief) resultaat laten zien. Wanneer je deze studies niet meetelt, worden de verschillen tussen oud en nieuw onderzoek geringer. We concluderen dan ook dat het verschil in resultaten tussen oud en nieuw onderzoek marginaal is.

In de studies die we hebben besproken is gebruik gemaakt van uiteenlopende SES-operationaliseringen, zoals de hoogte van het inkomen, het al of niet hebben van werk, hoogte van de opleiding, beroepsstatus en etniciteit. In deze studie is geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende indicatoren; ze worden allemaal beschouwd als operationaliseringen van dezelfde onderliggende theoretische dimensie, namelijk sociaal-economische status. Dit doen we om verschillende redenen. In de eerste plaats vloeit het voort uit de vraagstelling van het onderzoek en uit de wijze waarop het begrip klassenjustitie is gedefinieerd. Ten tweede is het aantal studies te gering om geldige uitspraken te kunnen doen op basis van afzonderlijke indicatoren. Ten slotte mag worden aangenomen dat er een sterke samenhang bestaat tussen de verschillende kenmerken; personen met een laag inkomen zijn naar verhouding vaker laag opgeleid, et cetera. Dit betekent dat het in deze studie hoe dan ook niet goed mogelijk is de invloed van de afzonderlijke kenmerken te isoleren.

Schilt & Jongman (1976) hebben betoogd dat de kans op selectiviteit toeneemt naarmate de justitie-actor een grotere discretionaire bevoegdheid heeft. Ofschoon deze hypothese zeer plausibel is, gaat hij niet algemeen op. Zo hebben de officier van justitie en de rechter een grote discretionaire bevoegdheid bij beslissingen ten aanzien van de strafmaat. Toch zijn er nauwelijks aanwijzingen dat hierbij selectiviteit optreedt. Overigens is er zo goed als niets bekend over mogelijke selectiviteit bij sterk geformaliseerde beslissingsprocessen, zoals bijvoorbeeld de veroordeling van verdachten door een rechter. Hier is geen onderzoek naar gedaan. Het heersende idee is dat bij dit type beslissingen nauwelijks of geen selectiviteit zal optreden. Dat valt natuurlijk nog te bezien.¹⁰

Ten slotte formuleren we twee algemene punten van kritiek op het hier besproken onderzoek. Om directe selectiviteit vast te kunnen stellen moeten de kenmerken van het misdrijf (en de omstandigheden waarin dit plaatsvond) zoveel mogelijk worden gelijkgeschakeld. Hoe groter de spreiding van deze kenmerken in een onderzoek des te groter ook de kans dat ten onrechte wordt aangenomen dat sprake is van klassenjustitie, omdat de variërende kenmerken van het misdrijf een 'storende' factor vormen die van invloed kan zijn op de onderzochte beslissing. De gelijkenschakeling van misdrijven is in veel studies echter een zwak punt. In de meeste onderzoeken die betrekking hebben op vervolging en berechting is gebruik gemaakt van dossiers en statistieken. In deze bronnen ontbreken belangrijke gegevens omtrent het misdrijf, zodat het kan lijken of de geselecteerde misdrijven (tamelijk) gelijksoortig zijn, terwijl ze in werkelijkheid sterk kunnen variëren op kenmerken die relevant zijn voor de beslissing.

Een tweede punt van kritiek betreft de landelijke studies. Bij het bestuderen van strafrechtelijke beslissingen in verschillende organisatorische contexten (zoals politie-

⁹ Drie studies hebben we buiten beschouwing gelaten, omdat daarvan geen uitkomst ten aanzien van selectiviteit bekend is.

¹⁰ Het onderzoek van Crombag et al. (1992) doet vermoeden dat het heel wel mogelijk is dat bij deze beslissing selectiviteit optreedt.

organisaties, parketten, rechtbanken, etc.), moet rekening worden gehouden met de onafhankelijke invloed van deze organisaties op de beslissingen. Dat dit geen overbodige luxe is bewijzen de studies van onder andere Fiselier (1991) en Berghuis (1992). Zij tonen aan dat er grote verschillen bestaan tussen arrondissementen in de wijze waarop strafzaken worden afgedaan. In de landelijke studies die wij hebben besproken is hiervoor niet of nauwelijks gecontroleerd. Dit kan tot foutieve conclusies leiden wanneer verschillen in behandeling tussen organisaties samenhangen met verschillen in sociaal-economische achtergrondkenmerken van verdachten (waarmee de betreffende organisaties te maken hebben). Het is in die gevallen mogelijk dat ten onrechte wordt geconcludeerd dat er sprake is van selectiviteit naar sociaal-economische status, omdat de verschillen in behandeling in feite worden veroorzaakt door verschillen in organisatiecultuur. Het is echter ook mogelijk dat door organisatieverschillen de selectiviteit naar sociaal-economische status juist verborgen blijft.¹¹ Hoe dan ook, in landelijk onderzoek dient rekening gehouden te worden met de invloed van deze belangrijke factor.

4. Klassenjustitie in historisch perspectief; ontwikkelingen vanaf 1970

De empirische studies die we in paragraaf 3 hebben besproken, bieden onvoldoende aanknopingspunten voor een antwoord op de tweede onderzoeksvraag: *hoe het verschijnsel klassenjustitie zich in Nederland heeft ontwikkeld in de periode vanaf 1970 tot heden*. Er is geen longitudinaal onderzoek beschikbaar waarop we ons kunnen baseren en de besproken *cross-section* studies bieden te weinig houvast om een trend aan te kunnen geven. Dit betekent dat we alleen via een omweg enig inzicht kunnen verkrijgen in ontwikkelingen over tijd. We doen dit door een aantal (vaak gehoorde) verklaringen van klassenjustitie op een rij te zetten en te beoordelen -op grond van bestaand empirisch onderzoek- in welk opzicht de daarin genoemde processen en omstandigheden in de afgelopen dertig jaar zijn veranderd. Deze indirecte werkwijze stelt ons in staat een redelijke (weliswaar grove) indruk te krijgen van de ontwikkeling van het verschijnsel klassenjustitie in Nederland. De indruk is grof, omdat we niet weten hoe valide de genoemde verklaringen zijn; het is dus mogelijk dat we ontwikkelingen analyseren die niet van belang zijn voor het verschijnsel klassenjustitie.

In paragraaf 4.1 wordt een overzicht gegeven van acht verklaringen die zijn gegeven voor het verschijnsel klassenjustitie.¹² Deze verklaringen hebben voor het merendeel betrekking op specifieke beslissingen in de strafrechtketen. Er is een onderverdeling gemaakt naar verklaringen voor directe respectievelijk indirecte selectiviteit. De verklaringen worden kort toegelicht. Daarna wordt in paragraaf 4.2 in samenvattende termen een overzicht gegeven van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de omstandigheden die in de verklaringen worden genoemd. Tevens wordt beschreven wat de mogelijke effecten van deze ontwikkelingen zijn -in termen van selectiviteit- op beslissingen in het strafrecht. In paragraaf 4.3 wordt een korte discussie gewijd aan de resultaten.

*4.1 Acht verklaringen voor selectiviteit*¹³

Verklaringen voor directe selectiviteit

Uit de literatuur zijn de volgende vier verklaringen geselecteerd die betrekking hebben op directe selectiviteit. Nogmaals: directe selectiviteit heeft betrekking op ongelijke behandeling van personen in vergelijkbare, concrete strafzaken.

Verklaring 1: Directe selectiviteit bij aanhouden van verdachten door de politie als gevolg van selectieve beeldvorming over daders

¹¹ Een en ander is afhankelijk van de aard van de samenhang.

¹² We hebben niet de pretentie een volledig overzicht te verschaffen.

¹³ De meeste verklaringen zijn ontleend aan de literatuur. In sommige gevallen zijn verklaringen samengevoegd of geherformuleerd. Voor herkomst van de verklaringen zie: Rovers (1999; hoofdstuk 2).

Bij de politie bestaan bepaalde beelden over daders. Deze beelden kunnen gebaseerd zijn op eerdere ervaringen, maar ook op vooroordelen en stereotyperingen. Het overheersende beeld is dat daders vooral gezocht moeten worden in groepen met een geringe sociaal-economische status. Als gevolg hiervan hebben personen uit deze groepen een grotere kans om in de strafrechtketen terecht te komen.

Verklaring 2: Directe selectiviteit bij afdoeningsbeslissing (inclusief vordering) door de officier van justitie en straftoemeting door de rechter als gevolg van individualisering

Hoe meer de officier van justitie en de strafrechter rekening houden met persoonlijke omstandigheden van de verdachte, des te groter is de kans dat vervolging en straftoemeting in het nadeel werken van verdachten met geringe economische hulpbronnen. Aangezien deze personen sociaal-economisch het minst te verliezen hebben, zijn er voor de officier van justitie en de rechter minder drempels om bij deze groep tot vervolging over te gaan en onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen te eisen respectievelijk op te leggen.

Verklaring 3: Directe selectiviteit bij straftoemeting als gevolg van de variërende toegang tot rechtshulp

Verdachten met (boven)gemiddelde economische hulpbronnen beschikken over meer financiële middelen om zich van gespecialiseerde rechtshulp te voorzien dan verdachten met geringe hulpbronnen, waardoor de eerste groep over meer mogelijkheden beschikt de beslissing van de rechter in een voor hen gunstige richting te beïnvloeden.

Verklaring 4: Directe selectiviteit als gevolg van culturele verschillen tussen justitie-actor en justitiabele

Hoe groter de cultuurkloof tussen justitie-actor en justitiabele, des te groter de kans op een negatieve uitkomst voor de justitiabele. Het idee is dat cultuurverschillen groter zijn wanneer de justitiabele een lage(re) sociaal-economische status heeft en/of allochtoon is. Het cultuurverschil kan op zeer uiteenlopende manieren tot uiting komen. Bijvoorbeeld in de mate waarin een justitiabele de autoriteit en de status van een justitie-actor bevestigt en de normen en waarden deelt waar deze voor staat. Het kan ook tot uiting komen in de verbale middelen waarover een justitiabele beschikt om de uitkomst gunstig te beïnvloeden (of niet ongunstig te beïnvloeden). Algemeener kan de cultuurkloof worden afgeleid uit de mate waarin onbegrip optreedt tussen beide partijen. Ook kan het cultuurverschil zich uiten in de mate waarin een justitie-actor macht toekent aan een justitiabele, et cetera. Al deze factoren kunnen de beslissing beïnvloeden.

Verklaringen voor indirecte selectiviteit

Vier verklaringen voor indirecte selectiviteit. Nogmaals: indirecte selectiviteit heeft betrekking op selecties ten aanzien van misdrijven in het algemeen. Het gaat hier dus om beslissingen met een wetgevend, regelgevend of beleidsmatig karakter.

Verklaring 5: Indirecte selectiviteit bij wetgeving als gevolg van selectieve strafbaarstelling

Gedragingen die door de wetgever strafbaar zijn gesteld, komen naar verhouding het meest voor bij personen met geringe economische hulpbronnen. Bovendien is de strafmaat voor deze gedragingen hoger dan voor misdrijven die in bredere lagen van de samenleving kunnen worden aangetroffen.

Verklaring 6: Indirecte selectiviteit bij opsporingsbeleid van de politie als gevolg van (1) selectief aangiftegedrag van publiek, (2) selectiviteit bij keuze van misdrijven voor opsporingsonderzoek en (3) selectiviteit bij het succesvol afronden van opsporingsonderzoek

(1) Misdrijven gepleegd door personen met (boven)gemiddelde economische hulpbronnen komen naar verhouding minder vaak als *aangifte* bij de politie terecht, omdat er minder vaak sprake is van persoonlijk slachtofferschap en omdat deze personen over meer middelen beschikken om de misdrijven verborgen te houden voor de buitenwereld. Vervolgens is het zo dat er meer misdrijven worden geregistreerd dan er door de politie kunnen worden opgehelderd. Dit betekent dat er bij de opsporing selecties moeten worden gemaakt. (2) Eenvoudige misdrijven hebben naar verhouding een grotere kans om onderwerp van opsporingsonderzoek te worden. Hiervoor kunnen verschillende redenen worden genoemd. De aandacht van de politie is traditioneel op deze misdrijven gericht, hierdoor is veel ervaring en kennis opgebouwd, die telkens opnieuw kunnen worden ingezet bij het ophelderen van soortgelijke misdrijven. Bovendien is de kans dat het opsporingsonderzoek succesvol kan worden afgerond en leidt tot (eveneens succesvolle) vervolging en veroordeling van de daders, het grootst bij eenvoudige misdrijven. Ten slotte kan hier worden genoemd dat er vanuit het publiek druk op de politie wordt uitgeoefend om de misdrijven op te helderen waar zij persoonlijk slachtoffer van wordt. Dit zijn vooral eenvoudige misdrijven. (3) De kans dat opsporingsonderzoek succesvol wordt afgerond en leidt tot vervolging van de daders is bij eenvoudige misdrijven groter dan bij complexe misdrijven. Eenvoudige misdrijven worden naar verhouding het meest gepleegd door personen met geringe economische hulpbronnen, in tegenstelling tot complexe misdrijven, die naar verhouding vaker voorkomen bij personen met (boven)gemiddelde economische hulpbronnen.

Verklaring 7: Indirecte selectiviteit bij vervolgingsbeleid als gevolg van sepot bij complexe zaken

Complexe misdrijven worden vaker geseponeerd dan eenvoudige misdrijven omdat het doorgaans moeilijker is om de bewijslast rond te krijgen. Bovendien wordt er meer weerstand verwacht in de rechtszaal. Dit werpt een drempel op voor vervolging. Complexe misdrijven komen vaker voor bij personen met (boven)gemiddelde economische hulpbronnen.

Verklaring 8: Indirecte selectiviteit bij straftoemeting als gevolg van selectiviteit in publieke opinie

Opvattingen over straftoemeting in de bevolking vinden hun weerslag in de straftoemetingspraktijk. Indien het publieke sentiment is dat er strenger gestraft moet worden, vertaalt dit zich (met enige vertraging) in straftoemetingsbeslissingen van rechters. De publieke opinie is echter vooral gebaseerd op misdrijven waarvan individuele personen slachtoffer worden. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om eenvoudige misdrijven gepleegd door personen met geringe economische hulpbronnen. Deze eenzijdigheid in de publieke opinie vertaalt zich aldus in selectiviteit bij de straftoemeting.

4.2 Gesignaleerde ontwikkelingen

De ruimte ontbreekt om hier uitgebreid op de diverse ontwikkelingen in te gaan. We volstaan derhalve met een staccato-overzicht, waarin per verklaring wordt aangegeven of er naar ons idee sprake is van afnemende, toenemende of gelijkblijvende selectiviteit en geven hierbij de belangrijkste argumenten weer. Voor een volledig overzicht van de analyse zij de lezer verwezen naar het rapport dat wordt genoemd in de eerste voetnoot.

Ad 1) Selectieve beeldvorming over daders (bij politie-ambtenaren) is een verschijnsel dat wellicht van alle tijden is. Toch zijn er redenen om aan te nemen dat directe selectiviteit op deze grond tegenwoordig een minder grote rol speelt dan pakweg tien, twintig jaar geleden. Dit kan onder andere worden toegeschreven aan organisatieveranderingen bij de politie; beslissingen over opsporingsonderzoek worden tegenwoordig hoger in de organisatie genomen en er zijn meer mensen bij betrokken (Naeye, 1995). De opsporing is ook meer gesystematiseerd en wordt vaker dan voorheen geëntameerd op grond van algemene beleidslijnen bij politie en justitie. Dit verkleint de kans dat individuele rechercheurs hun vooroordelen kunnen 'realiseren'.

Ad 2) De toegenomen *case-load* bij zowel justitie als rechtbanken heeft er onder andere toe geleid dat meer misdrijven worden afgedaan volgens standaardregelingen. Deze standaardisering verkleint de kans op directe selectiviteit, omdat er minder ruimte is om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Anderzijds zien we dat de *case-load* ook van karakter is veranderd; de misdrijven waarmee justitie te maken heeft zijn zwaarder en complexer geworden. Deze ontwikkeling verkleint de mogelijkheden van officieren van justitie en rechters om terug te vallen op standaardoplossingen. Deze ontwikkeling verhoogt derhalve de kans op directe selectiviteit.

Ad 3) In de gefinancierde rechtshulp hebben zich in de voorbije jaren vele ontwikkelingen voorgedaan die zowel van invloed zijn op het aanbod als de vraag. In 1993 is een nieuwe wet op de rechtsbijstand (WRB) ingevoerd. Deze heeft financiële drempels opgeworpen voor het verkrijgen van rechtshulp (WODC 1995, De Koning 1998). Tegelijkertijd zien we ontwikkelingen aan de aanbodzijde die erop duiden dat gespecialiseerde advocaten zich in steeds mindere mate beschikbaar stellen voor gefinancierde rechtshulp (Van Leeuwen et al. 1996). De diverse ontwikkelingen indiceren dat de toegang tot kwalitatief goede rechtshulp voor personen met geringe sociaal-economische hulpbronnen in de afgelopen jaren is afgenomen.

Ad 4) De cultuurkloof tussen justitie-actoren en justitiabelen is in de afgelopen jaren hoogstwaarschijnlijk toegenomen onder invloed van twee ontwikkelingen. De sociale ongelijkheid is na jaren van nivellering vanaf het midden van de jaren tachtig weer toegenomen (SCP 1998). Ook is sprake van een sterk toegenomen instroom van immigranten in het strafrechtstelsel. Beide ontwikkelingen vergroten de culturele afstand tussen justitie-actor en justitiabele en zullen derhalve de kans op (directe) selectiviteit vergroten.

Ad 5) In de voorbije dertig jaar hebben zich diverse veranderingen en uitbreidingen voltrokken in strafbaarstelling en sanctionering (De Roos 1994). Meer dan in het verleden gaat het hierbij om criminalisering (en zwaardere sanctionering) van regelovertredingen die vooral bij de beter gesitueerden in de samenleving kunnen worden aangetroffen. Per saldo lijkt daarom sprake van afnemende indirecte selectiviteit in de wetgeving.

Ad 6) Er zijn geen redenen om te veronderstellen dat de selectiviteit bij het aangiftegedrag van burgers in de afgelopen dertig jaar ingrijpend gewijzigd is. De indirecte selectiviteit die optreedt bij de keuze van misdrijven die door de politie in onderzoek worden genomen, is waarschijnlijk afgenomen. De politie is actiever dan voorheen op zoek naar misdrijven aan de 'bovenkant' van de samenleving (er is meer nadruk gekomen op pro-actieve opsporing; Naeyé 1995). De opsporing is bovendien in verschillende opzichten professioneler geworden en de methodieken zijn meer dan voorheen (ook) afgestemd op complexe misdrijven. Dit vergroot de kans dat deze misdrijven, die vooral voorkomen bij beter gesitueerden, door de politie in onderzoek worden genomen. Waar het gaat om de differentiële succeskans (eenvoudige misdrijven worden vaker opgehelderd dan complexe misdrijven), kan worden opgemerkt dat de eerder genoemde professionalisering er waarschijnlijk ook toe heeft geleid dat het verschil in succeskans voor eenvoudige en complexe misdrijven geringer is geworden. Al met al lijkt het er daarom op dat de oorzaken die worden geassocieerd met indirecte selectiviteit in dit onderdeel van de strafrechtketen in de afgelopen jaren per saldo aan betekenis hebben ingeboet.

Ad 7) Het grotere aanbod van zware misdrijven en de toegenomen professionalisering van het opsporingsapparaat hebben er waarschijnlijk aan bijgedragen dat het verschil in sepotpercentage tussen 'onderkant-' en 'bovenkantcriminaliteit' geringer is geworden (het gaat hier om technische sepot). De betekenis van het kale beleidsepot is in de afgelopen jaren afgenomen. Steeds vaker worden schikkingen (transacties) aangeboden (WODC 1996, Berghuis 1994). Deze trend vergroot juist de kans op selectiviteit, omdat transacties (i.e. standaardbedragen) in het nadeel zijn van mensen met weinig financiële middelen. Het sepotbeleid van het OM laat derhalve zowel selectiviteitremmende als selectiviteitbevorderende ontwikkelingen zien.

Ad 8) Er is sprake van toenemende punitiviteit in de opvattingen van de bevolking (Moerings 1994, De Konink & Scheepers 1998). Tegelijkertijd zien we dat rechters voor vergelijkbare misdrijven langere vrijheidsstraffen opleggen. Deze trend is niet voor alle misdrijven gelijk. Vooral de opgelegde straffen voor verschillende typen 'onderkantcriminaliteit' zijn fors toegenomen (Berghuis 1994). De hier gesignaleerde ontwikkelingen indiceren dan ook een toename van indirecte selectiviteit bij de straftoemeting.

4.3 Discussie

In tabel 2 hebben we het besprokene nog eens samengevat door per verklaring aan te geven of de gesignaleerde ontwikkelingen een positieve (+), een negatieve (-) of géén (o) invloed hebben op de ontwikkeling van het verschijnsel klassenjustitie in de voorbije periode. Dit levert een gemengd beeld op. Enerzijds signaleren we ontwikkelingen die de kans op selectiviteit in de voorbije periode hebben doen afnemen. Deze ontwikkelingen doen zich met name voor aan de voorkant van de keten, bij wetgeving en opsporing. Naarmate we verder in de keten komen, lijken er meer aanwijzingen te zijn voor toegenomen selectiviteit. Hier staat weer tegenover dat bij empirische studies van recente datum minder selectiviteit is aangetroffen dan bij studies van oudere datum, terwijl deze studies vooral betrekking hebben op de vervolgings- en berechtingsfase (zie par. 3.3). Helaas kunnen we op basis van het huidige materiaal geen uitsluitend geven over deze discrepantie. Uiteraard moeten we ons bedenken dat het hier om grove indicaties gaat en dat de ontwikkelingen die we ten aanzien van diverse beslissingen hebben geschetst vatbaar zijn voor discussie, zoals overigens ook de verklaringen zelf vatbaar zijn voor discussie. Van belang is daarom dat we de verschillende verklaringen en ontwikkelingen alleen in samenhang beschouwen.

Ten slotte moeten we in het achterhoofd houden dat niet alle hier beschreven ontwikkelingen endogeen zijn, dat wil zeggen binnen de strafrechtketen plaatsvinden. Ook exogene ontwikkelingen, zoals veranderingen in de publieke opinie, de toename van criminaliteit, het toegenomen aantal immigranten in de samenleving, et cetera, zijn van invloed op beslissingen in de keten. In een aantal opzichten zijn deze ontwikkelingen op een vooralsnog onduidelijke wijze met elkaar verbonden. Zo doet de toegenomen aandacht voor ‘grote’ zaken in het opsporingsonderzoek van de politie vermoeden dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van ‘onderkantercriminaliteit’ naar ‘bovenkantercriminaliteit’. Om deze endogene ontwikkeling op waarde te kunnen schatten (in termen van afnemende selectiviteit) moeten we echter ook de exogene ontwikkeling kennen (ontwikkeling van deze criminaliteit), opdat we kunnen vaststellen of de verschuiving in het opsporingsonderzoek gelijke tred houdt met de verschuiving in criminaliteit (of dat deze hierop vooruitloopt dan wel hierbij achterblijft).

Tabel 2 Ontwikkeling van klassenjustitie in Nederland tussen 1970 en 1999 op basis van een analyse van verklarende factoren

<i>beschreven ontwikkeling tussen 1970 en 1999 van:</i>	<i>verondersteld effect op ontwikkeling van klassenjustitie</i>
<i>directe selectiviteit</i>	
1. selectiviteit door beeldvorming over daders bij de politie	-
2. selectiviteit door individualisering van zaken door OM/rechter	-/+
3. selectiviteit door variërende toegang tot rechtshulp	+
4. selectiviteit door cultuurkloof tussen justitieactor en justitiabele	+
<i>indirecte selectiviteit</i>	
5. selectiviteit door strafbaarstelling	-
6a. selectiviteit door aangiftegedrag van publiek	0
6b. selectiviteit door input van opsporingsonderzoek	-
6c. selectiviteit door output van opsporingsonderzoek	-
7. selectiviteit door seponeren van complexe zaken door OM	-/+
8. selectiviteit door invloed van publieke opinie op straftoemeting	+

5. Ontbrekende kennis en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Hiervoor hebben we een beeld geschetst van de kennis die het onderzoek tot op heden heeft voortgebracht. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat veranderingen in het strafrecht van invloed (kunnen) zijn op veranderingen in selectiviteit. De laatste jaren is er veel veranderd in (de toepassing van) het strafrecht. Het effect van deze veranderingen op mogelijke selectiviteit is de meeste gevallen onbekend. Deze constatering maken het relevant enige opmerkingen te maken over ontbrekende kennis. De beschrijving hiervan kan worden beschouwd als een onderzoeksagenda voor de toekomst.

5.1 Onderdelen van de strafrechtketen en beslissingen

Het valt op dat zeer veel is geschreven over mogelijke selectiviteit bij opsporingsbeslissingen. Het empirisch onderzoek hiernaar is echter marginaal en beperkt zich bovendien tot activiteiten van de politie. Over selectiviteit bij bijzondere opsporingsdiensten is zo goed als niets bekend. Niettemin is dit onderdeel van de strafrechtspleging (de opsporing) zeer interessant, omdat processen van directe en indirecte selectiviteit hier door elkaar (kunnen) lopen. Bovendien zijn de organisatie en de methodiek van het opsporingsonderzoek sterk in beweging. In kwantitatieve termen doen zich hier de belangrijkste selecties ten aanzien van personen voor, omdat door de opsporing wordt bepaald wie wel en wie niet in de strafrechtketen terechtkomen. Meer dan andere justitie-actoren beschikken

opsporingsambtenaren ook over uitgebreide discretionaire bevoegdheden (ten aanzien van het selecteren van misdrijven en verdachten). Dit alles maakt de opsporingsfase tot een belangrijke en interessante fase voor onderzoek naar selectiviteit.

Een ander onderdeel dat onderbelicht is gebleven, is de executie van sancties. De output in termen van aantallen sancties en sanctiemodaliteiten is sterk toegenomen. Ook bij het ten uitvoer brengen van deze sancties worden tal van beslissingen genomen die strafrechtelijke consequenties hebben voor de betrokkenen. Deze beslissingen kunnen betrekking hebben op de implementatie van de straf, de beëindiging en de uitvoering. Naar selectiviteit bij deze beslissingen is voorzover wij weten nog nooit onderzoek gedaan.

Binnen de onderdelen van de strafrechtketen waar het meeste onderzoek gedaan is, zijn het vooral bepaalde beslissingen die de aandacht hebben gekregen, met name de wijze van afdoening van strafzaken door de officier van justitie (inclusief de inhoud van de vordering) en de straftoemeting door de rechter. Ofschoon het hier gaat om zeer belangrijke beslissingen, moeten we niet uit het oog verliezen dat ook bij andere beslissingen selectiviteit kan optreden, zoals bij beslissingen tot veroordeling van verdachten, beslissingen omtrent in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis, et cetera. Bovendien veranderen beslissingen in de loop van de tijd van karakter en komen er 'nieuwe' beslissingen bij. Zo is in het verleden veel onderzoek gedaan naar het beleidssepot door de officier van justitie. Het aantal kale beleidssepots is echter belangrijk afgenomen. In plaats daarvan worden nu meer schikkingen getroffen. Ook wordt vaker onbetaalde arbeid geëist als sanctie voor een misdrijf. Over mogelijke selectiviteit bij deze 'nieuwe' beslissingen is nog weinig bekend.

Ofschoon onderzoek naar directe selectiviteit de meeste aandacht heeft gekregen en dit wellicht ook verdient, mag het belang van indirecte selectiviteit niet onderschat worden. In de Nederlandse strafrechtspleging wordt bijvoorbeeld in toenemende mate gebruik gemaakt van richtlijnen. Deze werken wellicht remmend op mechanismen van directe selectiviteit, omdat er minder ruimte is om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van justitiabelen, maar het valt niet uit te sluiten dat via deze richtlijnen nieuwe vormen van indirecte selectiviteit worden geïntroduceerd.¹⁴ Naar deze vormen van indirecte selectiviteit is nog weinig empirisch-toetsend onderzoek gedaan.¹⁵

5.2 De inhoud van het onderzoek

De nadruk in het onderzoek heeft gelegen op de vraag *of* sprake is van selectiviteit. Concrete toetsingen van de verklaringen die zijn gegeven voor dit verschijnsel hebben nauwelijks plaatsgevonden. Dit zou meer aandacht moeten krijgen, al is het maar omdat beleid dat is gericht op het tegengaan van ongewenste selectiviteit alleen effectief kan zijn wanneer de oorzaken van de selectiviteit goed in kaart gebracht zijn.

De bronnen waarop veel onderzoek is gebaseerd zijn beperkt. Of het nu gaat om de kwantitatieve gegevens uit CBS-statistieken of om observaties in de rechtszaal. Toekomstig onderzoek zou meer gebruik moeten maken van combinaties van bronnen. Overigens lijken hiervoor wel (praktische) mogelijkheden aanwezig. De toegenomen automatisering heeft de verzameling van kwantitatieve gegevens aanzienlijk vereenvoudigd en efficiënter gemaakt. De tijd die hiermee kan worden bespaard kan worden gebruikt om deze gegevens aan te vullen met kwalitatieve informatie.

Het onderzoek laat zien dat selectiviteit niet een alom tegenwoordig verschijnsel is. Het doet zich voor bij bepaalde beslissingen en ten aanzien van bepaalde misdrijven en

¹⁴ Zoals bleek in het onderzoek van Timmerman en Van der Zee (1990): werklozen slaan vaker dan werkenden een transactie-aanbod van de officier van justitie af, omdat de kosten voor hen een onoverkomelijke factor zijn. Daardoor komen ze vaker voor een rechter en krijgen vaker een vrijheidsstraf opgelegd.

¹⁵ Een analyse op strafrechtstatistieken (uit 1994) laat zien dat de afhandeling van misdrijven tegen de Wegenverkeerswet en tegen de Wet economische delicten, waarvan de daders zich onderscheiden door relatieve welstand, sterk afwijkt van de afhandeling van de meeste andere misdrijven (doorgaans *poor men crime*): er worden bij deze misdrijven zelden of nooit vrijheidsstraffen opgelegd (Rovers 1999: 57-65).

justitiabelen. Onderzoekers zouden met dit gegeven rekening moeten houden en het onderzoek hier ook op moeten richten, zodat er meer verfijnde beschrijvingen komen. Op basis hiervan kunnen weer betere hypothesen worden geformuleerd over het ontstaan van selectiviteit.

Een belangrijke omissie in het onderzoek is dat er nauwelijks aandacht is besteed aan ontwikkelingen in de tijd. De analyses in de vorige paragraaf maken duidelijk dat er wel degelijk mogelijkheden zijn om op basis van bestaand empirisch materiaal onderzoek te doen naar specifieke ontwikkelingen en hun effect op selectiviteit in de strafrechtketen.

5.3 Welk onderzoek verrichten?

Hiervoor zijn we al ingegaan op de aandacht voor verschillende onderdelen van de strafrechtketen en daarbinnen weer de aandacht voor bepaalde beslissingen. Ook over de inhoud van het onderzoek hebben we het een en ander opgemerkt. Rest ons nog een opmerking te maken over hoe toekomstig onderzoek er naar ons idee zou moeten uitzien om de genoemde *white spots* adequaat in te kunnen kleuren.

Het onderzoek zou moeten bestaan uit opeenvolgende kwantitatieve en kwalitatieve stappen. In de eerste stap, het kwantitatieve onderzoek, wordt op kritische wijze vastgesteld of sprake is van selectiviteit. Indien dit het geval blijkt, volgt de tweede stap, het kwalitatieve onderzoek. In dit onderzoek wordt gespeurd naar mogelijke verklaringen voor de gesignaleerde selectiviteit. Deze vormen weer de input van kwantitatief onderzoek waarin de naar voren gebrachte hypothesen kritisch worden getoetst. Bij weerlegging volgt weer kwalitatief onderzoek, waarin geprobeerd wordt een verklaring te vinden voor de weerlegging, waarna weer nieuwe hypothesen worden geformuleerd, die vervolgens weer in kwantitatief onderzoek worden getoetst, et cetera. Het voordeel van een dergelijke, cyclische benadering is, dat zowel de beschrijvingen als de verklaringen in kwaliteit toenemen, omdat ze elkaar voortdurend bevruchten.