



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Werkt gevangenisstraf echt niet?

Suurmond, G.; Velthoven, B.C.J. van

Citation

Suurmond, G., & Velthoven, B. C. J. van. (2008). Werkt gevangenisstraf echt niet? *Justitiële Verkenningen*, 34(2), 27-45. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15815>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15815>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Werkt gevangenisstraf echt niet?

Criminologen als struisvogels

*G. Suurmond en B.C.J. van Velthoven**

Criminaliteit is in Nederland een ernstig probleem. Bestrijding van overlast en criminaliteit scoort hoog op het wensenlijstje van de Nederlandse burger. Een van de zes pijlers van het kabinetsbeleid is dan ook gericht op het vergroten van de veiligheid in de samenleving, bijvoorbeeld door het terugdringen van de criminaliteit met minstens 25%.¹ De vraag is hoe een en ander gerealiseerd kan worden. Uit de hoek van de criminologen en aanverwante wetenschappers komt het geluid dat we daarbij vooral niet aan gevangenisstraf moeten denken. Gevangenisstraf heeft immers geen zin of werkt zelfs contraproductief. Zo houdt De Ruiter (2007, p. 7) ons in haar oratie voor dat het recente overheidsbeleid om criminele recidive tegen te gaan met meer en langere vrijheidsstraffen, alle wetenschappelijke evidentie tart over 'What Works'. 'De nadruk op repressie, met opsluiting in de moderne varianten van kerkers, als basale overheidsstrategie om criminaliteit te beheersen is volledig achterhaald en in strijd met alle wetenschappelijke kennis'. Nieuwbeerta e.a. (2007) tonen aan dat criminelen die voor het eerst met justitie in aanraking komen, na een veroordeling tot gevangenisstraf vaker opnieuw de fout ingaan. Hun bevinding is in krantenkoppen verbreed tot 'Gevangenisstraf werkt averechts'.² Boone en Moerings (2007a) wijzen erop dat de gevangenisbevolking sinds 1985 ongeveer verviervoudigd is, zonder dat de criminaliteit omlaag is gegaan. 'De conclusie moet dan zijn dat Nederland van een land dat bekend stond om zijn tolerantie van afwijkend gedrag, verworpen is tot een land dat zijn problemen met minderheidsgroepen en probleemgroepen oplost door hen op te sluiten (p. 28)'.³

* Drs. Guido Suurmond is als Ph.D. fellow verbonden aan het onderzoeksprogramma Veiligheid en Recht van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek te Leiden. Dr. Ben van Velthoven is universitair hoofddocent rechtseconomie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Leiden.

1 Zie het coalitieakkoord *Samen Werken, Samen Leven*, onderdeel 5.2.

2 Nieuwbeerta, Nagin e.a. trekken deze conclusie overigens zelf niet in hun artikel. Maar ze hebben ook weinig moeite gedaan om de scheve beeldvorming in de media recht te zetten.

3 Zie nog uitgebreider Boone en Moerings (2007b).

Deze Nederlandse onderzoekers staan niet alleen in hun mening. In hun meta-analyse van de internationale empirische literatuur concluderen Pratt en Cullen (2005, p. 378): 'the results of our analysis indicate that the strongest and most stable macro-level predictors of crime include racial heterogeneity, poverty, and family disruption. Conversely, with the exception of the effect of incarceration, predictors related to the criminal justice system ... are consistently among the weakest predictors of crime'. En even verderop: 'our results highlight the inherent limits of crime reduction strategies that focus most heavily on toughening punishments'. Doob en Webster (2003, p. 143) zijn nog stilliger door te poneren dat: 'sentence severity has no effect on the level of crime in society'. Als deze conclusies juist zijn, is dat slecht nieuws voor rechts-economen en anderen die geloven in de afschrikkende werking van gevangenisstraf. In dit artikel willen we daarom onderzoeken of gevangenisstraf echt geen effect heeft op de omvang van de criminaliteit. Wij zullen in dat verband de beschikbare data en empirische onderzoeksresultaten opnieuw tegen het licht houden. Alleen is het dan wel zaak om die gegevens vanuit het juiste perspectief en zonder vooringenomenheid te bekijken.

Ten aanzien van het perspectief willen we drie punten benadrukken. Ten eerste, wie de effecten van gevangenisstraf wil bestuderen, kan zich natuurlijk beperken tot (ex-)gedetineerden of, ruimer, tot (ex)delinquenten. Dan kan blijken of de straf zelf en/of de resocialisatie-inspanningen tijdens en na afloop van de straf gevolgen hebben voor het recidivepatroon. Verder kan worden gekeken naar het insluitingseffect. Om ook zicht te krijgen op generieke afschrikking en vervanging zal het perspectief verbreed moeten worden tot de totale populatie. Een logische aanpak is om de maatschappelijke ontwikkeling van het criminaliteitsniveau in relatie te brengen met het aantal en de zwaarte van de opgelegde straffen. Helaas moet wel een prijs worden betaald. Zonder vergaande additionele veronderstellingen is het niet mogelijk om op het macroniveau de effecten van gevangenisstraf uit te splitsen naar generieke afschrikking, insluiting, vervanging en specifieke afschrikking.⁴

4 Van Tulder (1994) heeft voor Nederland tentatieve pogingen in die richting ondernomen, Levitt en Miles (2007) geven een overzicht van enkele studies voor de Verenigde Staten. Het onderzoek levert duidelijke aanwijzingen op dat gevangenisstraf zowel een substantieel insluitings- als afschrikkingseffect heeft. Maar harde uitspraken over de onderlinge orde van grootte zijn nog niet mogelijk.

Ten tweede is het zaak om de analyseperiode niet onnodig te beperken. Natuurlijk zijn relevante data over de periode sinds, zeg, 1985 in ruimere mate beschikbaar en beter toegankelijk.⁵ Maar de periode daarvoor is vanwege de afwijkende ontwikkeling minstens zo interessant.

Ten derde is het van belang om de data zo goed mogelijk te laten spreken. Dat betekent enerzijds een ruime blik op mogelijk relevante theorieën en variabelen (vergelijk Pratt en Cullen, 2005), en anderzijds gepaste aandacht voor methodologische valkuilen (vergelijk Spelman, 2000). Alleen zonder vooringenomenheid kan een maatschappelijk vruchtbaar inzicht worden verkregen in wat wel en niet werkt in de aanpak van criminaliteit. In onze ervaring zien (rechts)economen er weinig of geen probleem in om in hun empirisch werk rekening te houden met criminologische theorieën, naast en in aanvulling op de 'eigen' rationele-keuze/afschrikkingstheorie. En als na de effectstudie en een kosteneffectiviteit- of kosten-batenanalyse andere beleidsinstrumenten dan gevangenisstraf uiteindelijk beter scoren, zien (rechts)economen er geen probleem in om daarvan publiekelijk kond te doen (vergelijk Donohue en Siegelman, 1998; Levitt, 1996; Aos, 2003). Waarom criminologen en aanverwante wetenschappers, omgekeerd, zo moeilijk doen over de mogelijke betekenis van de rationele-keuzetheorie en over de mogelijke effectiviteit van gevangenisstraf is ons een raadsel.⁶ Onze bijdrage is verder als volgt opgebouwd. Om te beginnen zetten we de Nederlandse cijfers over de ontwikkeling van de gevangenisstraffen en de omvang van de criminaliteit sinds 1950 naast elkaar. Dit brengt ons tot de hypothese dat gevangenisstraf een negatief effect heeft op de omvang van de criminaliteit. Vervolgens onderzoeken we of deze hypothese ook overeind blijft, als wordt gecontroleerd voor andere relevante sociale, economische en demografische ontwikkelingen. Daartoe evalueren we de schattingsresultaten voor Nederland en daarna die uit de internationale literatuur. Op basis

5 Zie de WODC/CBS cijferbijbel *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006* (Van der Heide en Eggen, 2007). Opmerkelijk blijft dat ten aanzien van geld- en taakstraffen wel gegevens zijn te vinden over de aantallen, maar niet (of zeer onvolledig) over de zwaarte. Dat maakt onderzoek naar de werking van deze straffen, als zodanig en in aanvulling op vrijheidsstraffen, vooralsnog onmogelijk.

6 Natuurlijk: opsluiting van medemensen is een weinig humane en beschaafde (en ook nog eens kostbare) maatregel. Maar het accepteren van het materiële en immateriële leed bij slachtoffers en niet-slachtoffers van criminaliteit is ook weinig human en beschaafd (en eveneens kostbaar).

van het beschikbare materiaal blijkt maar één serieuze conclusie mogelijk: gevangenisstraf werkt. Vervolgens gaan we in op de vraag waarom criminologen en aanverwante wetenschappers zoveel moeite (lijken te) hebben om deze conclusie te accepteren, en sluiten we ons betoeg af.

Nederland sinds 1950: een eerste verkenning

Volgens de rationele-keuze/afschrikkingstheorie is de verwachte straf, zijnde het product van de zekerheid van de straf (pakkans) en de zwaarte van de straf (strafmaat), een belangrijke prikkel bij de beslissing om al dan niet over te gaan tot het plegen van een delict. In plaats van verwachte straf wordt ook vaak de term *strafrisico* gebruikt. Bij een groter (kleiner) strafrisico neemt de criminaliteit volgens de theorie, *ceteris paribus*, af (toe). Daarnaast heeft gevangenisstraf een insluitingseffect, doordat gedetineerden die onttrokken zijn aan de samenleving zich niet kunnen vergrijpen aan andermans lijf en goed. Dat effect wordt weer – deels – ongedaan gemaakt door vervanging, wanneer anderen de vrijgekomen mogelijkheden te baat nemen. En er treden mogelijk specifieke effecten op, in positieve zin doordat gedetineerden resocialiseren, of in negatieve zin doordat ze hun baan en huisvesting verliezen en anderszins de-socialiseren. Per saldo kan op theoretische gronden de hypothese worden geformuleerd dat meer en/of langere gevangenisstraffen tot minder criminaliteit leiden.

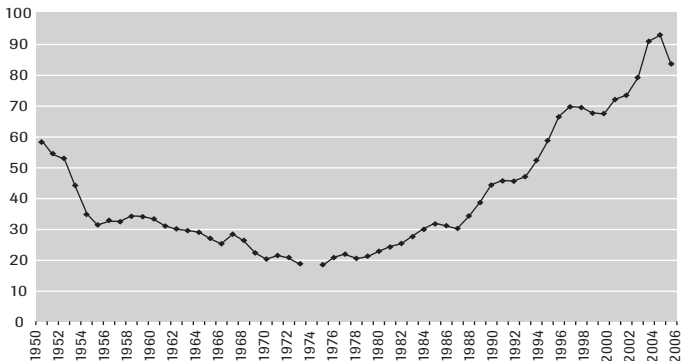
In een eerste verkenning van dit verband kijken we naar Nederlandse cijfers. Om te beginnen berekenen we het gemiddelde strafrisico anno 2006, het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn. Daartoe brengen we de door rechter en OM opgelegde onvoorwaardelijke vrijheids- en geldstraffen ten totale van 9.900 detentiejaren en 75 miljoen euro in relatie tot het totale aantal op basis van slachtoffer-enquêtes geraamde aantal misdrijven van 11,7 miljoen.⁷ Dat levert een gemiddeld strafrisico per misdrijf op van welgeteld 7½ uur vrijheids-

7 Het totaal aantal gepleegde misdrijven is ontleend aan Groot e.a. (2007). Het aantal detentiejaren (alleen het onvoorwaardelijke deel, en na aftrek van het gedeelte dat op grond van vervoegde invrijheidstelling niet hoeft te worden uitgezet) is ontleend aan Van der Heide en Eggen (2007), tabel 5.18. Het bedrag van de geldboetes is een ruwe schatting, op basis van Van der Heide en Eggen (2007), tabel 5.15 (door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke geldboetes) en het Jaarbericht 2006 van het CJIB (geïncasseerde transacties politie, OM en RDW voor overtredingen en misdrijven).

straf en € 6,50 boete. Met het draconische strafklimaat in Nederland blijkt het dus best wel mee te vallen.

Vervolgens zetten we het straf risico in historisch perspectief. Aansluitend op de betogen in Boone en Moerings (2007a, b) geeft figuur 1 de omvang van de gevangenispopulatie per 100.000 inwoners.⁸ Inderdaad blijkt het aantal gedetineerden in de laatste twee decennia sterk gestegen te zijn. In die zin is ons strafrechtelijk klimaat sinds het midden van de jaren zeventig aanzienlijk verhard. Maar door het historisch perspectief te verbreden maakt de figuur duidelijk dat aan de jaren zeventig een periode is voorafgegaan van een aanzienlijke versoepeling van het strafklimaat.

Figuur 1: Aantal gedetineerden per 100.000 inwoners

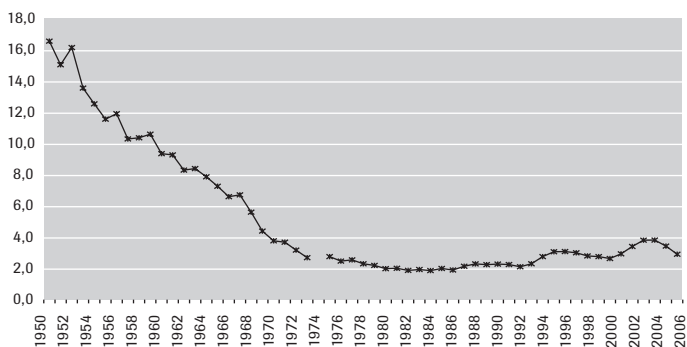


Om de ontwikkeling in het strafklimaat op juiste waarde te schatten moet het perspectief ook in een ander opzicht worden gewijzigd. Daartoe dient te worden bedacht dat het aantal gedetineerden een resultante is van de strafrechtelijke aanpak per misdrijf enerzijds en het aantal gepleegde misdrijven anderzijds. Belangrijke vraag is dan ook of de groei van het aantal gedetineerden sinds het midden van de jaren zeventig in figuur 1 betekent dat gepleegde misdrijven daadwerkelijk harder worden aangepakt. Of moet de ontwikkeling simpel wor-

⁸ Bron: Van der Heide en Eggen (2007), tabel 6.3, aangevuld met oudere gegevens uit CBS, Gevangenisstatistiek. De politieke detenties uit de jaren vijftig en de uitzettingen/uitleveringen van vreemdelingen in meer recente tijden zijn uit de cijfers weggelaten.

den toegeschreven aan een toegenomen omvang van de criminaliteit? In de figuren 2 en 3 zijn deze elementen uiteengehaald. Figuur 2 geeft de ontwikkeling van het strafrisico weer, in de vorm van het aantal dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf dat gemiddeld per geregistreerd misdrijf is opgelegd. Het verloop van het strafrisico is de resultante van ontwikkelingen in de pakkans en de strafmaat. Figuur 3 geeft het aantal geregistreerde misdrijven per 100.000 inwoners.⁹ Uit de twee figuren blijkt dat de toename van de gevangenispopulatie sinds het midden van de jaren zeventig voornamelijk op het conto van de toegenomen criminaliteit geschreven moet worden; ze is maar zeer ten dele veroorzaakt door een verzwaarde strafrechtelijke aanpak per misdrijf.

Figuur 2: Gemiddeld strafrisico per geregistreerd misdrijf

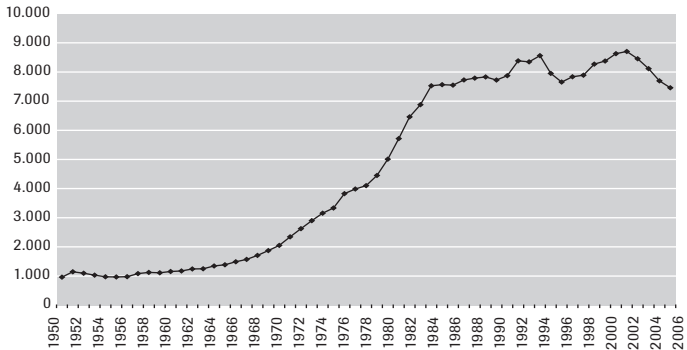


Verder wekken de figuren het vermoeden dat de forse stijging van de criminaliteit in de periode tot, laten we zeggen, 1985 en de betrekkelijke stabilisering daarna niet los staan van de ontwikkeling van het strafrisico. Figuur 2 geeft aan dat het strafrisico tot het midden van de jaren tachtig een structureel dalende trend heeft doorgemaakt.

9 Om de ontwikkeling op langere termijn te kunnen weergeven is, bij gebrek aan andere gegevens, de geregistreerde criminaliteit als uitgangspunt genomen. Voor figuur 2 is uitgegaan van het onvoorwaardelijke deel van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen, na aftrek van het gedeelte dat op grond van vervroegde invrijheidstelling niet hoeft te worden uitgezeten. Cijfers sinds 1994 zijn ontleend aan Van der Heide en Eggen (2007), tabel 5.18. Cijfers voor eerdere jaren zijn door onszelf berekend op grond van de frequentieverdelingen van de opgelegde vrijheidsstraffen in achtereenvolgende CBS-publicaties.

De pakkans is systematisch gedaald, terwijl de gemiddelde duur van de opgelegde gevangenisstraffen in eerste instantie ook flink is teruggelopen, om aan het eind van de jaren zeventig weer te gaan stijgen.¹⁰ Figuur 3 laat zien wat er vervolgens (post hoc, ergo propter hoc?) met de criminaliteit gebeurt. Het heeft er alle schijn van dat de criminaliteit een opgaande lijn inzet, zodra de bevolking zich begint te realiseren dat het strafklimaat structureel versoepeld is. En deze lijn zet zich voort, zolang de strafdreiging afneemt. Het strafrisico stabiliseert vervolgens rond 1985 en begint in de jaren negentig zelfs weer te stijgen, met name onder invloed van een verzwaring van de strafmaat.¹¹ Dit vertaalt zich, zo lijkt het, in een betrekkelijke stabilisatie van de criminaliteit sinds 1985, en een dalende tendens in de laatste jaren.

Figuur 3: Aantal geregistreerde misdrijven per 100.000 inwoners



10 Zo is het ophelderingspercentage (ten opzichte van geregistreerde misdrijven) tussen 1950 en 1985 gedaald van 64 naar 24%; het percentage schuldigverklaringen (ten opzichte van opgehelderde misdrijven) is gedaald van 51 naar 28%; en het percentage veroordelingen tot geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijke gevangenisstraf (ten opzichte van schuldigverklaringen) is gedaald van 40 naar 27%. Al met al is de pakkans dus teruggelopen van 13 naar minder dan 2%. De gemiddelde strafmaat is gedaald van 128 dagen in 1950 tot minder dan 70 in de jaren zeventig, en daarna weer opgelopen tot 112 in 1985.

11 In 2006 ligt de pakkans net iets boven de 2%; de gemiddelde strafmaat is 142 dagen.

Nederland sinds 1950: formele en informele controle

Aansluitend kan worden gememoreerd dat de WRR (2003) de geschiedenis van vijftig jaar criminaliteit in Nederland verklaart vanuit een nog wat breder opgezet rationele-keuzemodel, waarin naast de formele controle door het strafrechtelijke apparaat ook de wisselwerking met de informele controle aandacht krijgt. In dat model bestaat de drempel tot normoverschrijdend gedrag niet alleen uit de dreiging die uitgaat van het strafrisico, maar ook uit de spijt en schaamte die overwonnen moeten worden. Bij spijt gaat het om de intrinsieke gevoelens van wroeging, schuld en berouw bij het overtreden van de norm. Bij schaamte gaat het om de extrinsieke gevolgen van reputatieverlies richting de omgeving (sociale controle door familie, buren, collega's enzovoort). Beide hangen af van de mate waarin de norm door de bevolking wordt onderschreven. Zo zal een individu alleen spijt voelen wanneer hij of zij zelf de norm onderschrijft. Ook ligt het voor de hand dat iemand alleen op zijn gedrag zal worden aangesproken door mensen die zelf in de norm geloven.

Dit model lijkt goed te passen bij de Nederlandse ontwikkelingen. In de jaren vijftig kenmerkt de samenleving zich door een relatief grote mate van sociale cohesie en sterk normbesef. Zowel de formele als informele controle is groot. Dientengevolge overheerst het normconforme gedrag. In de praktijk hoeven sancties nauwelijks te worden toegepast. Vervolgens wordt – onder druk van bezuinigingen of een sfeer van tolerantie – de formele controle geleidelijk afgebroken: de conducteur verdwijnt van de tram, de supermarkten worden zelfbediening, de strafrechtelijke aanpak wordt verzacht. In het begin heeft dit nog weinig effect, omdat de informele controle de criminaliteit en overlast voor een groot deel in bedwang houdt. Echter, wanneer de formele controle sterk genoeg afneemt, komt een – aanvankelijk kleine – groep in de verleiding de normen te overtreden. Dit zorgt voor een sneeuwbaaleffect. Mensen zien dat zwartrijden in het openbaar vervoer niet wordt bestraft, winkeldiefstal niet wordt vervolgd, vandalisme zonder gevolgen blijft. Dat leidt tot een directe toename in overlast en criminaliteit. Maar bovendien tast het ook het normbesef in de samenleving aan. Mensen gaan denken dat overtredingen niet zo erg zijn en ze zijn minder bereid anderen erop aan te spreken. Zodoende boeten gevoelens van spijt en schaamte in aan kracht. Dat leidt op zijn beurt tot een verdere toename van over-

last en criminaliteit. Op die manier ontstaat een negatieve spiraal van toenemende criminaliteit en verminderend normbesef. In de jaren tachtig leidt de toename van overlast en criminaliteit vervolgens tot een roep om een hardere aanpak. Onder deze druk komt de daling van het formele strafrecht tot stilstand en daarmee de groei van de criminaliteit. Vooralsnog resulteert dit echter niet in een substantiële afname van die criminaliteit. Doordat normbesef en sociale controle zijn aangetast, is een aanzienlijke extra inspanning van het strafrechtelijk apparaat nodig om het normoverschrijdende gedrag daadwerkelijk terug te dringen. De gevolgen voor de omvang van de gevangenispopulatie laten zich raden. Pas als de versterking van de formele controle gedurende langere tijd wordt volgehouden, zullen normbesef en sociale controle (hopelijk) terugkeren naar hun vroegere niveau en weer hun bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van normconform gedrag. Alsdan 'zullen de formele controle en de strafmaat weer enigszins kunnen worden verlicht zonder dat dit onmiddellijk een nieuwe fase van normverval inluidt' (o.c., p. 140).

In deze interpretatie van de figuren 2 en 3 laat de geschiedenis van Nederland na de Tweede Wereldoorlog een duidelijk verband zien tussen de ontwikkeling van het gevangenisstrafrecht en de ontwikkeling van de criminaliteit. Maar een dergelijke interpretatie is natuurlijk niet meer dan tentatief. De periode heeft immers ook allerlei andere sociale, economische en demografische ontwikkelingen gekend die de criminaliteit niet onberoerd hebben gelaten. Zo is de materiële welvaart sterk gegroeid. En de sociale cohesie is afgenomen als gevolg van de grotere mobiliteit, kleinere gezinnen, echtscheidingen en immigratie. Wie echt wil weten of gevangenisstraf werkt, zal in zijn analyse moeten controleren voor andere relevante factoren. Bovendien zal hij zich rekenschap moeten geven van de mogelijk tweezijdige relatie tussen gevangenisstraf en criminaliteit. Enerzijds kan een groter strafrecht de criminaliteit afremmen. Anderzijds kan een groeiende criminaliteit tot een zodanige druk op politiek en rechters leiden dat het strafrechtelijk beleid wordt aangescherpt.

Wat weten we van het effect van gevangenisstraf in Nederland?

In een macromodel wordt geprobeerd de omvang van de criminaliteit in een land te verklaren aan de hand van sociale, economische en demografische variabelen. Daarbij wordt geput uit de volle breedte van criminologische theorieën om factoren te vinden die een verklaring zouden kunnen geven voor de omvang van de criminaliteit, zoals de omvang van de werkloosheid, de hoogte en verdeling van de inkomens, het aandeel jonge mannen in de bevolking, het percentage allochtonen etc. Gegeven dat er criminaliteit is of dreigt te ontstaan, formuleert de rationele-keuze/afschrikkingstheorie de hypothese dat crimineel gedrag onaantrekkelijk gemaakt kan worden door het opleggen van straffen. Het strafrisico (als zodanig, of uitgesplitst naar pakkans en strafmaat) wordt daarom als variabele aan het model toegevoegd.

In de afgelopen decennia zijn er diverse pogingen ondernomen om een dergelijk model voor Nederland te schatten, te beginnen met Van Tulder (1985). Hij geeft 'gewone' kleinste kwadraten schattingen voor het niveau van de criminaliteit (periode 1950-1981). Wat betreft vermogensdelicten blijken zowel het ophelderingspercentage als het percentage schuldigverklaringen een significant negatief effect te hebben. Ten aanzien van het totale aantal misdrijven zijn het percentage schuldigverklaringen en het percentage uitgesproken gevangenisstraffen significant. Een echte maat voor de zwaarte van de gevangenisstraf wordt niet meegenomen.¹²

Latere studies maken gebruik van de eerste verschillen van (de logaritmes van) de variabelen. Dit voorkomt problemen met de aanwezigheid van gemeenschappelijke trends in en hoge correlaties tussen de niveaus van de variabelen. Scheele (2006) vindt in een gewone kleinste kwadraten schatting voor de totale criminaliteit (periode 1950-2003) een elasticiteit van -0,5 voor het ophelderingspercentage en van -0,15 voor de duur van de gevangenisstraf. Theeuwes en Van Velthoven (1994) schatten een zogenoemd error-correction-model voor de totale criminaliteit (periode 1957-1990), omdat de reeksen van de variabelen niet-stationair blijken te zijn. Volgens hun bevindingen is het aantal misdrijven mede afhanke-

¹² Zie ook Van Tulder (1994), die voor de jaren 1983 en 1986 een dwarsdoorsnedeanalyse maakt op gemeenteniveau.

lijk van het ophelderingspercentage, het bestraffingspercentage en de gemiddelde duur van de celstraffen. Een verzwaring van de gemiddelde gevangenisstraf met 1 dag leidt tot een afname van de criminaliteit met 6 per 100.000 inwoners, wat neerkomt op een elasticiteit van -0,2.

Van der Torre en Van Tulder (2001) presenteren een simultaan model voor de criminaliteit, het aantal ophelderingen, het aantal bestraffingen en het aantal gevangenisstraffen (periode 1958-1999). Dit wil zeggen dat de criminaliteitsvergelijking is geschat in samenhang met de vergelijkingen voor het gedrag van de politie en de rechtspraak. Afhankelijk van het type delict hebben strafrechtelijke variabelen (ophelderingskans, straffkans, zitkans, strafduur) een aantoonbaar significant negatief effect. De elasticiteiten aan het begin van de strafrechtelijke keten zijn in het algemeen groter dan aan het eind. De strafduur blijkt met name effect te hebben op gekwalificeerde diefstal; de elasticiteit is -0,6. Ook in het ketenmodel van het WODC blijkt de gemiddelde duur van de vrijheidsstraf een significant negatief effect te hebben ten aanzien van gekwalificeerde diefstal en van overige delicten (Moolenaar e.a., 2004). Al met al leidt het aanwezige bewijs voor Nederland dus tot de conclusie dat het strafrisico (zowel pakkans als strafmaat) een significant negatief effect heeft op de criminaliteit. Daarbij kan worden aangetekend dat de elasticiteiten in het algemeen bescheiden zijn en dat afschrikkingsvariabelen zeker niet de enige relevante verklarende variabelen zijn. In alle genoemde studies blijken ook diverse sociale, economische en demografische variabelen van betekenis. Het gaat dan doorgaans om het aantal werklozen (en arbeidsongeschikten), het aantal echtscheidingen, de omvang van het motorrijtuigenpark, het beschikbare inkomen, het aandeel niet-Nederlanders en het aandeel jonge mannen.

De internationale literatuur over het effect van gevangenisstraf

Ook voor andere landen, met name de Verenigde Staten, zijn er talrijke studies verricht naar de ontwikkeling van de criminaliteit. Eide (1994) concludeert in een survey van (vooral) rechtseconomische studies dat ze nagenoeg alle een duidelijk negatief verband laten zien tussen strafrechtelijke variabelen en de criminaliteit. De zekerheid van de straf heeft een significant negatief effect op de

criminaliteit en ook de coëfficiënt voor de zwaarte van de straf is in alle gevallen negatief en significant in ongeveer de helft van de gevallen.

Pratt en Cullen (2005) voeren een meta-analyse uit van de kwantitatieve criminologische literatuur wat betreft macroverklaringen van criminaliteit (in totaal 214 studies). Ze kijken eerst naar de sterkte van het effect van 31 (gecategoriseerde) variabelen en concluderen dat de kracht van niet-economische instituties, werkloosheidsduur, wapenbezit, het percentage niet-blanken, het aantal gedetineerden en collectieve weerbaarheid de belangrijkste variabelen zijn. Vervolgens geven ze zich rekenschap van de robuustheid van de resultaten; ten slotte is er grote variatie wat betreft het aantal studies waarin de verschillende variabelen zijn meegenomen en significant bevonden. Uiteindelijk blijken vijf variabelen zowel hoog te scoren op sterkte als op robuustheid van het effect: van de eerder genoemde resteren het percentage niet-blanken en het aantal gedetineerden, en verder voldoet het percentage zwarten, gezinsontwrichting en armoede. In onze perceptie sluiten deze bevindingen prima aan bij de rationele-keuze/afschrikkingstheorie. Enerzijds zijn er diverse maatschappelijke variabelen die het optreden van criminaliteit verklaren. Anderzijds is ook het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners een relevante voorspeller. Als maatstaf voor het strafrisico zou het logischer zijn om de gevangenispopulatie te relateren aan het aantal misdrijven. Maar de effecten van insluiting, vervanging en specifieke afschrikking worden waarschijnlijk beter gevangen met het absolute aantal mensen dat op een gegeven moment een vrijheidsstraf uitzit.¹³ In de criminologische literatuur wordt, anders dan in veel rechtseconomische analyses, geen onderscheid gemaakt in pakkans en strafmaat, maar gewerkt met de totale gevangenispopulatie. Ook dan echter blijkt gevangenisstraf ertoe te doen. Het is van de robuuste verklarende variabelen, na het percentage niet-blanken, de factor met het grootste effect. Als wij het artikel van Pratt en Cullen lezen, kunnen we dan ook niet anders concluderen dan dat de resultaten wijzen op forse steun voor de afschrikkingstheorie.

13 En het vermijdt het probleem dat de te verklaren variabele als noemer in een verklarende variabele opduikt.

De overzichtsstudies van Eide en van Pratt en Cullen hebben een belangrijk nadeel. De methodologische kwaliteit van de meegenomen studies loopt sterk uiteen. Spelman (2000) zet de belangrijkste methodologische problemen van macromodellen op een rij. Het gaat dan allereerst om de kwaliteit van de data. Die zijn van wezenlijke invloed op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de resultaten. Vervolgens is de modelspecificatie van belang. Welke variabelen worden in het model opgenomen (waarbij de beschikbaarheid van data opnieuw een rol speelt)? Op welke wijze worden de variabelen meegenomen en geschat (per hoofd of per delict, in niveaus of in verschillen enzovoort)? Het belangrijkste probleem is de simultaneïteit: gevangenisstraf is zowel oorzaak als gevolg van criminaliteit. Wie het effect van gevangenisstraf op de criminaliteit wil weten, moet rekening houden met het mogelijke effect van criminaliteit op gevangenisstraf. Beste oplossing is het in samenhang schatten van twee vergelijkingen, één voor de criminaliteit en één voor de gevangenispopulatie. Daarvoor is het nodig ten minste één variabele te vinden die wel effect heeft op de gevangenispopulatie, maar niet op de criminaliteit (anders dan via de gevangenispopulatie). Zoals bijvoorbeeld instructies van de rechtbank om de overbezetting in gevangenissen terug te dringen, de variabele die Levitt (1996) gebruikt. Zijn analyse is gebaseerd op paneldata voor de VS. In de onderzoeksperiode (1971-1993) waren er in twaalf staten gedurende enkele jaren rechterlijke bevelen om de overbezetting van gevangenissen te reduceren. Met behulp van de status van deze bevelen als zogenoemde instrumentele variabele¹⁴ komt hij tot schattingen waaruit blijkt dat elk additioneel jaar gevangenisstraf ongeveer vijftien misdrijven helpt voorkomen.

Na zijn beschrijving van de methodologische haken en ogen onderzoekt Spelman (2000) welke studies tegemoetkomen aan de geschetste problemen. De literatuur overziende concludeert hij dat er daarvan maar een beperkt aantal zijn: Cappell en Sykes (1991), Marvell en Moody (1994) en Levitt (1996). Met name aan het simultaneïteitsprobleem wordt weinig aandacht geschonken.¹⁵ Gelet op

14 Voor technische details over regressieanalyse met instrumentele variabelen, ook wel bekend als two-stage least squares (2SLS), verwijzen we naar een tekstboek econometrie; zie bijvoorbeeld Davidson en MacKinnon (2004).

15 Deze constatering komt overeen met discussies van Marvell en Moody (1994) en Nagin (1998). Zie recent ook Levitt en Miles (2007), die ingaan op een aantal manieren om het simultaneïteitsprobleem aan te pakken.

de literatuur concludeert Spelman (p. 484) dat de beste schatting van de elasticiteit van het effect van gevangenisstraf op de criminaliteit $-0,3$ is, met een marge van $-0,2$ tot $-0,4$.

In dit verband is het goed om nog een enkele opmerking te maken over Nagin (1998). In zijn bespreking van de afschrikkingsliteratuur concludeert Nagin dat zowel de zekerheid als de zwaarte van de gevangenisstraf afschrikt. Ook hij kent daarbij relatief groot gewicht toe aan Levitt (1996), maar betreft zeker ook andere studies in zijn overweging. Veel criminologen lijken vooral oog te hebben voor de vervolgvraag van Nagin, namelijk in hoeverre deze resultaten gebruikt kunnen worden voor beleid. Maar het is goed om eerst zijn algehele conclusie te memoreren: zowel de zekerheid als de zwaarte van de gevangenisstraf heeft een negatief effect op de omvang van de criminaliteit.

Natuurlijk zijn dergelijke besprekingen selectief, zoals Doob en Webster (2003) opmerken. Maar op goede gronden. Niet elke studie heeft dezelfde kwaliteit. De resultaten van sommige studies zijn daarom betrouwbaarder dan die van andere. Juist de betrouwbaarder studies leiden tot hogere schattingen van het effect van gevangenisstraf op de criminaliteit.¹⁶

De struisvogelhouding van criminologen

In tegenstelling tot wat De Ruiter (2007) stelt, leidt alle wetenschappelijke kennis (zowel nationaal als internationaal) wel degelijk tot de conclusie dat gevangenisstraf een negatief effect heeft op de criminaliteit. Volgens de literatuur moeten we daarbij denken aan een elasticiteit om en nabij de $-0,3$. Toch lijken veel criminologen en aanverwante wetenschappers moeite te hebben om dit te accepteren. Er lijkt een zodanig ongezonde vorm van aversie tegen de rationele-keuze/afschrikkingstheorie te bestaan, dat men niet

16 Het verwijt van selectiviteit dat Doob en Webster (2003) maken, is dus onzinnig, omdat in de besproken gevallen de selectie is gebaseerd op een gedegen discussie van de methodologische kwaliteit van de studies ter zake. Doob en Webster laten blijken dat ze van deze discussie weinig begrepen hebben. In elk geval gaan ze nergens in op de argumentatie van Spelman (2000). In plaats daarvan lijken ze hun eigen selectie vooral te baseren op de vraag of de uitkomsten hen welgevallig zijn. Zo ja, dan nemen ze de conclusies klakkeloos over. Zo niet, dan leveren ze uitgebreid kritiek op de studie. Daarmee valt het artikel van Doob en Webster niet serieus te nemen.

eens bereid is de data te laten spreken. Vooral de toon die aangeslagen wordt, is tendentius. Het gebruik van woorden als ‘tart alle wetenschappelijke evidentie’, ‘varianten van moderne kerkers’, ‘verworden tot’ en ‘niet langer een lichtend voorbeeld’ wekt de indruk dat het debat niet gewonnen hoeft te worden door de kracht van de argumenten; het als moreel verwerpelijk presenteren van zelfs maar de suggestie dat gevangenisstraf werkt, wordt voldoende geacht. Deels zal deze moeite voortkomen uit een verschil in perspectief. Het onderzoek van criminologen richt zich van nature primair op criminelen en gevangenen en daarmee op de recidive. Dat is op zich natuurlijk wetenschappelijk volstrekt legitiem, en interessant genoeg. Maar er ontstaat een serieus probleem wanneer criminologen en aanverwante wetenschappers hun conclusies niet beperken tot de effecten van gevangenisstraf op de recidive. En dat nu is precies wat ze met regelmaat doen. In het in de inleiding gepresenteerde citaat schuift De Ruiter (2007) bijvoorbeeld moeiteloos het hele idee van gevangenisstraf (repressie) als basale overheidsstrategie aan de kant. En de krantenkoppen naar aanleiding van Nieuwbeerta e.a. (2007) zijn ook weinig restrictief. Wie echter wil weten of de samenleving baat heeft bij gevangenisstraf, zal toch echt moeten kijken naar het totale effect, inclusief insluiting, vervanging en generieke preventie.

De moeite met het aanvaarden van gevangenisstraf als een relevante verklaring voor de omvang van de criminaliteit, komt ook fraai tot uitdrukking in het artikel van Pratt en Cullen (2005). Om te beginnen geven ze een uiterst merkwaardige (zo niet kwalijke) interpretatie aan de uitkomsten van hun meta-evaluatie. Zo laten ze in de samenvatting (p. 378, zie het citaat in onze inleiding) het aantal gedetineerden weg uit de opsomming van sterkste en meest robuuste macrovoorspellers en gebruiken ze formuleringen als ‘met uitzondering van het aantal gedetineerden’ om de invloed van strafrechtelijke variabelen weg te kunnen zetten. Je hoort de auteurs worstelen met het gegeven dat afschrikking ertoe blijkt te doen, terwijl zij dat om wat voor reden dan ook niet kunnen en willen toegeven. Ook twee andere punten uit hun artikel illustreren hoeveel moeite Pratt en Cullen hebben met de feiten. Zij maken bij gevangenisbevolking als verklarende variabele een (terecht) punt van het probleem van de simultaneïteit (p. 417). Maar wie kijkt naar de studies die het simultaneïteitsprobleem aanpakken, ontdekt juist daar een forsere steun voor afschrikking. Bovendien, waarom wordt een dergelijk punt niet

gemaakt voor andere theorieën en variabelen, waar het probleem van simultaneïteit net zo goed kan spelen? Eenzelfde soort meten met twee maten komt in de beleidsaanbevelingen terug (p. 437). Pratt en Cullen stellen (opnieuw terecht) vast dat het opvoeren van de gevangenispopulatie ondanks het sterke en significante teken mogelijk geen goed idee is vanwege de hoge kosten die eraan verbonden zijn. Maar als het gaat om een andere aanpak, 'tackling concentrated disadvantage', wordt opeens geen woord meer vuil gemaakt aan kostenoverwegingen, terwijl die daar minstens zo actueel zijn.

Tot slot

De conclusie van dit artikel is dat de hypothese dat meer en/of langere gevangenisstraffen een negatief effect hebben op de criminaliteit, duidelijk door de beschikbare data en empirische onderzoeksresultaten wordt ondersteund. Dit gegeven moet (eindelijk eens) serieus genomen worden door zowel criminologen als beleidsmakers. Om Doob en Webster (2003) te parafraseren: 'Het wordt tijd om de hypothese dat gevangenisstraf werkt, te accepteren'. Toch is de acceptatie van deze hypothese niet het einde, maar het begin van de discussie. Wat kunnen we met deze uitkomst voor het beleid? Nog niet zoveel. Het gaat in de besproken studies om heel algemene elasticiteiten. De studies laten bijvoorbeeld niet zien wat de effecten zijn van specifieke beleidsmaatregelen als ISD-maatregelen of het eisen van hogere gevangenisstraffen voor geweld tegen hulpverleners (zie in deze ook het commentaar van Nagin, 1998). De literatuur geeft alleen aan dat over het geheel genomen het opvoeren (reduceren) van gevangenisstraffen tot minder (meer) criminaliteit leidt.

Een bijkomend probleem is, dat formele controle om de criminaliteit terug te dringen maar beperkt effectief is. Als we de criminaliteit met 25% willen terugdringen, zullen, uitgaande van de elasticiteit van -0,3 van Spelman (2000), de gevangenisstraffen met ruim 80% moeten worden opgevoerd. En dan zijn we nog niet terug op het niveau van de jaren vijftig; daarvoor zou de criminaliteit met bijna 90% omlaag moeten.

De echte vraag voor wetenschap en beleid is dan ook niet of gevangenisstraf werkt, maar of het opvoeren van de gevangenisstraffen een goed idee is. Daarvoor moeten we nagaan of de

maatschappelijke baten van meer gevangenisstraf groter zijn dan de kosten. Bovendien is van belang of alternatieve programma's zoals gezinstherapie, afkickprogramma's, reclassering enzovoort in een maatschappelijke kosten-batenanalyse mogelijk tot betere resultaten leiden (zie Donohue en Siegelman, 1998; Aos, 2003).¹⁷

Literatuur

Aos, S.

The criminal justice system in Washington State; incarceration rates, taxpayer costs, crime rates, and prison economics
Olympia (WA), Washington State Institute for Public Policy, 2003

Boone, M., M. Moerings

De cellenexplosie; voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen en tbs
Justitiële Verkenningen, 33e jrg., nr. 4, 2007(a), p. 9-28

Boone, M., M. Moerings (red.)

Dutch prisons
Den Haag, BJu Legal publishers, 2007(b)

Cappell, C.L., G. Sykes

Prison commitments, crime, and unemployment; a theoretical and empirical specification for the United States, 1933-1985
Journal of Quantitative Criminology, 7e jrg., 1991, p. 155-199

Davidson, R., J.G. MacKinnon

Econometric theory and methods
New York/Oxford, Oxford University Press, 2004

Donohue, J.J., P. Siegelman

Allocating resources among prisons and social programs in the battle against crime
Journal of Legal Studies, 27e jrg., 1998, p. 1-44

Doob, A.N., C.M. Webster

Sentence severity and crime; accepting the null hypothesis
Crime and Justice; a Review of Research, 30e jrg., 2003, p. 143-195 (red. M. Tonry)

Eide, E.

Economics of crime; deterrence and the rational offender
Amsterdam, Elsevier, 1994

17 Zie Van Velthoven (2007) voor een uitgebreide bespreking van kosten-batenanalyses van criminaliteitsbeleid.

Groot, I., Th. de Hoop e.a.

De kosten van criminaliteit; een onderzoek naar de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen

Amsterdam, 2007, SEO-rapport nr. 971, in opdracht van het WODC

Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (red.)

Criminaliteit en

rechtshandhaving 2006

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2007, WODC-reeks Onderzoek en beleid, nr. 255

Levitt, S.D.

The effect of prison population size on crime rates; evidence from prison overcrowding litigation

Quarterly Journal of Economics, 111e jrg., 1996, p. 319-351

Levitt, S.D., Th.J. Miles

Empirical study of criminal punishment

In: A.M. Polinsky, S. Shavell (red.), *Handbook of Law and Economics*, Amsterdam, Elsevier North-Holland, 2007, dl. 1, p. 455-495

Marvell, Th.B., C.E. Moody jr.

Prison population growth and crime reduction

Journal of Quantitative Criminology, 10e jrg., 1994, p. 109-140

Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts e.a.

Prognosemodellen justitiële ketens; veiligheidsketen.

Technische notitie, versie 1.1

Den Haag, WODC, 2004, cahier 2004-8

Nagin, D.S.

Criminal deterrence research at the outset of the twenty-first century

Crime and Justice; a Review of Research, 23e jrg., 1998, p. 1-42 (red. M. Tonry)

Nieuwbeerta, P., D.S. Nagin e.a.

Het meten van effecten van gevangenisstraf op crimineel gedrag in een niet-experimentele studie

Mens & Maatschappij, 82e jrg., 2007, p. 272-299

Pratt, T.C., F.T. Cullen

Assessing macro-level predictors and theories of crime; a meta-analysis

Crime and Justice; a Review of Research, 32e jrg., 2005, p. 373-450 (red. M. Tonry)

Ruiter, C. de

Ik heb niets beters te doen

Maastricht, Universiteit Maastricht, 2007 (oratie)

Scheele, D.

Doelmatigheid in de rechtshuishouding; een rechtseconomische analyse

Amsterdam, Boom Juridische uitgevers, 2006 (diss. Amsterdam UvA)

Spelman, W.

What recent studies do (and don't) tell us about imprisonment and crime

Crime and Justice; a Review of Research, 27e jrg., 2000, p. 419-494 (red. M. Tonry)

Theeuwes, J.J.M., B.C.J. van Velthoven

Een economische visie op de ontwikkeling van criminaliteit

Justitiële Verkenningen, 20e jrg., nr. 8, 1994, p. 42-65

Torre, A.G.J. van der, F.P. van Tulder

Een model voor de strafrechtelijke keten

Den Haag, SCP, 2001, onderzoeksrapport 2001/15

Tulder, F.P. van

Criminaliteit, pakkans en politie

Rijswijk, SCP, 1985, cahier 45

Tulder, F.P. van

Van misdaad tot straf; een economische benadering van de strafrechtelijke keten

Rijswijk, SCP, 1994, Sociale en Culturele Studies 21

Velthoven, B.C.J. van

Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid; over de methodiek in het algemeen en Nederlandse toepassingen in het bijzonder

Leiden, 2007, Department of Economics Research Memorandum 2007.05

WRR

Een rationele-keuze-analyse van normen en gedrag

Bijlage bij hoofdstuk 4 uit WRR-rapport 68, Waarden, normen en de last van het gedrag Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003