

Straffen in soorten en maten

De ontwikkeling van de straftoemeting door de rechter in de periode 1995-2012*

Ben van Velthoven

1 Inleiding¹

Opinieonderzoek laat steevast zien dat een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking van mening is dat misdaden te licht worden bestraft. Daartegenover brengen de justitiële autoriteiten bij herhaling cijfers naar voren die erop zouden wijzen dat de rechters de afgelopen jaren zwaarder zijn gaan straffen.² Die cijfers verdienen kritische aandacht. Immers, als het waar is dat de rechters de afgelopen jaren zwaarder zijn gaan straffen, is het op zijn minst eigenaardig dat tegelijkertijd de gevangnissen in rap tempo leeglopen. Weliswaar is tussen 2005 en 2012 het aantal geregistreerde misdrijven met 16% afgenomen, maar het totale aantal door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke detentiejaren is met liefst 21% gedaald.³ Er zijn dan twee mogelijkheden om de rest van die daling te rijmen met een zwaardere straftoemeting door rechters. In de eerste plaats kan de samenstelling van de criminaliteit zijn veranderd. Als de rechters elk soort misdrijf op zich zwaarder zijn gaan bestraffen, kan het totale aantal opgelegde detentiejaren toch zijn afgenomen als de criminaliteit in de loop van de tijd gemiddeld genomen duidelijk lichter is geworden. In de tweede plaats kan de ontwikkeling van het aantal en/of de zwaarte van andere straffen (taakstraffen, geldboetes) tegenwicht hebben geboden aan de afname van het aantal detentiejaren.

* Dr. B.C.J. van Velthoven is universitair hoofddocent Rechtseconomie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. De auteur is H.G. Aten van het CBS zeer erkentelijk voor het beschikbaar stellen van data over de gemiddelde zwaarte van de door de rechters opgelegde taakstraffen en geldboetes in de periode 1995-2012. Verder dankt hij B.L. Terpstra voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 Voor een uitgebreidere versie van dit artikel met een gedetailleerde verantwoording van de data, de onderzoeksmethode en de resultaten verwijs ik naar B.C.J. van Velthoven, *Straftoemeting door de rechter in de periode 1995-2012*, Leiden: Afdeling Economie 2014, Research Memorandum 2014.01, te downloaden via www.law.leidenuniv.nl/org/fisceco/economie/onderzoek/researchmemorandum/.

2 Zie over een en ander bijv. F.W.H. van den Emster (toenmalig voorzitter van de Raad voor de rechtspraak), *Law and order: strenger straffen?*, lezing op het JOVD-najaarscongres 2010; idem, *Rechters luisteren naar de samenleving*, 19 november 2011; beide te vinden in het Themadossier Strenger Straffen op www.rechtspraak.nl. Zie ook de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 27 mei 2013, *Kamerstukken II 2012/13*, 29 279, 163.

3 S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2012. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013, tabellen 6.15 en 4.1.

In het recente verleden zijn enkele pogingen ondernomen om veranderingen in de punitiviteit⁴ van de rechters te (onder)scheiden van veranderingen in de omvang en de samenstelling van de criminaliteit.⁵ Helaas zijn de bevindingen niet gelijkluidend, omdat het verschil blijkt te maken welke (deel)periode in ogenschouw wordt genomen. Een ander probleem is dat deze studies niet konden beschikken over voldoende gedetailleerde gegevens ten aanzien van de zwaarte van de geldboetes en taakstraffen. Sommige studies hebben zich daarom beperkt tot vrijheidsstraffen, andere hebben verondersteld dat de zwaarte van de geldboetes en de taakstraffen in de loop van de tijd en/of voor verschillende typen delict gelijk was. Daardoor hebben ze mogelijk onjuiste conclusies getrokken ten aanzien van de ontwikkeling van het Nederlandse strafklimaat.⁶ Gelukkig kan ik dankzij aanvullende gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikken over gedetailleerde cijfers ten aanzien van alle door de rechter opgelegde hoofdstraffen voor de aangesloten periode 1995-2012. Met behulp van die cijfers ga ik in dit artikel na of de rechter in de afgelopen jaren inderdaad zwaarder is gaan straffen.

Het betoog is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 geef ik een korte toelichting op de cijfers die ik gebruik. In paragraaf 3 schets ik de algemene ontwikkeling van het aantal schuldigverklaringen door de rechter en de zwaarte van de opgelegde straffen. Daarbij breng ik de verschillende strafsoorten op één noemer door ze om te rekenen in strafpunten. In paragraaf 4 laat ik vervolgens zien in hoeverre de feitelijke ontwikkeling van het aantal door de rechter opgelegde strafpunten in de periode 1995-2012 kan worden toegerekend aan veranderingen in enerzijds de omvang en de samenstelling van het aantal door de rechter afgehandelde zaken, en anderzijds de keuze van de strafsoort en de zwaarte van de straffen per strafsoort. Paragraaf 5 is gewijd aan een gevoeligheidsanalyse, waarbij ik inga op de rol van de omrekeningsleutel waarmee vrijheidsstraffen, taakstraffen en geldboetes onder één noemer worden gebracht. Paragraaf 6 sluit af met conclusies.

2 Data

In dit artikel richt ik mij op de straftoemeting in misdrijfzaken. Dat wil zeggen dat ik geheel voorbijga aan overtredingen. Verder beperk ik mij tot door de rechtbank in eerste aanleg opgelegde straffen. Er zijn namelijk geen cijfers beschikbaar over de uiteindelijke afhandeling van misdrijfzaken waarin ook de beslissingen in hoger beroep en cassatie zijn meegenomen.

Startpunt van de analyse vormen de zaken waarin de rechter een schuldigverklaring heeft uitgesproken. De gerechtelijke statistiek van het CBS bevat ook gegevens over de dagvaardingen en de in totaal door de rechter afgedane zaken. Het is echter niet gepast om de rechter af te rekenen op onvolkomenheden in de opsporing en vervolging. Stel dat politie en Openbaar Ministerie (OM) in de loop van de tijd zwakkere zaken gaan voorleggen, zodat de rechter zich vaker genoodzaakt ziet om de verdachte vanwege gebrek aan bewijs vrij te spreken. Op zich verandert daardoor de punitiviteit van de rechter niet. Toch zou de ontwikkeling van de gemiddelde straf per dagvaarding of per afgedane zaak anders suggereren. Vanuit dat perspectief is het aantal met een schuldigverklaring afgehandelde zaken het meest zuivere vertrekpunt om de straftoemeting door de rechter te bestuderen.⁷ Voor mijn analyse heb ik adequate gegevens nodig over de aantallen en de zwaarte van de opgelegde straffen. Veel informatie is te vinden in *Criminaliteit en rechtshandhaving 2012*.⁸ Die bron geeft cijfers over het aantal door de rechter uitgesproken schuldigverklaringen, het aantal door de rechter opgelegde (geheel of gedeeltelijk) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, jeugddetenties, taakstraffen en geldboetes, en de gemiddelde zwaarte van de (geheel of gedeeltelijk) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en jeugddetenties.⁹ Al deze cijfers zijn beschikbaar voor de periode 1995-2012, uitgesplitst naar type delict.

Verder kan ik dankzij de tussenkomst van het CBS beschikken over aanvullende cijfers ten aanzien van de gemiddelde hoogte van de onvoorwaardelijke geldboetes voor de periode 1995-2012, uitgesplitst naar type delict. Ook heb ik gedetailleerde cijfers gekregen over de gemiddelde zwaarte van de onvoorwaardelijke taakstraffen vanaf 2001. In dat jaar is de taakstraf een zelfstandige hoofdstraf geworden, die ook (deels) voorwaardelijk opgelegd kan worden. Daarmee ontbreken alleen nog gegevens over de zwaarte van de taakstraffen in de jaren 1995-2000. In die lacune kan worden voorzien door terug te vallen op een studie van Berghuis en Mak,¹⁰ waarin cijfers worden gegeven voor de gemiddelde

4 Het woord punitiviteit verwijst in het algemeen naar de strafgeneigdheid van de rechter. Hier doelt het meer concreet op de gemiddelde zwaarte van de door de rechter per afgehandelde zaak opgelegde straf of straffen.

5 A.C. Berghuis & M. Mak, 'De straftoemeting in Nederland van 1995 tot en met 2001', in: *Goed Beschouwd, bijlage bij Jaarverslag 2001 van het Openbaar Ministerie*, 2002, p. 35-47; F. van Tulder, 'Is de rechter zwaarder gaan straffen?', *TREMA Straftoemetingsbulletin* 2005, 1, p. 1-5; B. Vollaard & D. Moolenaar, 'Beperkte invloed rechter op gebruik celstraf', *NJB* 2009, 19, p. 1208-1215; F. van Tulder, 'De straffende rechter, 2000-2009', *NJB* 2011, 24, p. 1544-1550; F. van Tulder, 'Criminaliteit, rechtshandhaving en straftoemeting, 2000-2011', *TREMA Straftoemetingsbulletin*, 2013, 1, p. 11-14.

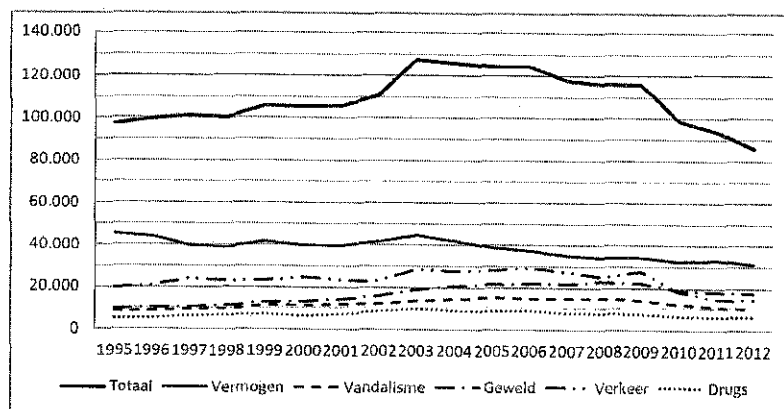
6 Vgl. B.C.J. van Velthoven, 'De punitiviteit is juist gedaald tussen 2000 en 2009', *NJB* 2011, 27, p. 1780-1781, met aansluitend een naschrift van Van Tulder. Uitzondering vormt de studie van Berghuis & Mak 2002, die via bestanden van het OM wel inzicht hadden in de hoogte van de taak- en geldstraffen. Hun studie bestrijkt echter enkel de jaren 1995-2001.

7 Het is ook mogelijk dat de rechter zelf in de loop van de tijd strengere eisen aan de bewijsvoering gaat stellen, bijvoorbeeld omdat publieke ophef over juridische missers hem daartoe dwingen. Dat verschijnsel heeft geen invloed op de gemiddelde straf per schuldigverklaring, mits het zich over de hele linie van te behandelen zaken voordoet.

8 Verder aangehaald als *C&R 2012*. Zie ook de bijbehorende Excel-bestanden op de website van het WODC.

9 Zie resp. *C&R 2012*, tabellen 6.5, 6.13, 6.29, 6.11, 6.9, 6.16 en 6.32.

10 Berghuis & Mak 2002, p. 39.

Figuur 1: Schuldigverklaringen door de rechter, aantal en samenstelling

zwaarte van de opgelegde taakstraffen in de jaren 1995-2001. Die blijken prima aan te sluiten op de CBS-cijfers voor de jaren 2001-2012.¹¹

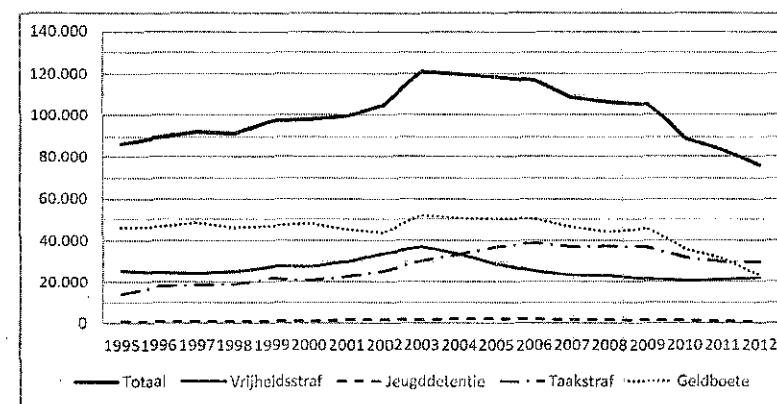
3 Schuldigverklaringen, straffen en strafpunten

Vertrekpunt voor de analyse zijn, zoals gezegd, de schuldigverklaringen door de rechter. Figuur 1 geeft een overzicht van de ontwikkelingen ter zake. Vanaf 1995 is het totale aantal schuldigverklaringen in eerste instantie gestegen, na 2003 is een daling zichtbaar. Per saldo ligt het totale aantal in 2012 11% onder het niveau van 1995. Een en ander is vanzelfsprekend sterk bepaald door de ontwikkeling van de criminaliteit (een stijging tot 2002, gevolgd door een daling).

Ook in de samenstelling van de door de rechter afgehandelde zaken zijn substantiële wijzigingen opgetreden. Het aandeel van de vermogenszaken is aanzienlijk gedaald, terwijl het aandeel van de geweldszaken vrijwel verdubbeld is. Verder zijn de aandelen van de vandalisme- en drugszaken toegenomen.¹²

De ontwikkeling van de aantallen door de rechter opgelegde straffen is weergegeven in figuur 2. Het totaal volgt tamelijk nauwgezet het patroon van de schuldig-

verklaringen uit figuur 1, maar op een iets lager niveau. Dat laatste heeft voor een (klein) deel te maken met het feit dat de rechter bij sommige schuldigverklaringen (zo'n 1% van het totaal) geen aanleiding ziet tot het opleggen van straf. Een andere reden is dat de rechter in plaats van onvoorwaardelijke hoofdstraffen ook voorwaardelijke straffen en bijkomende straffen en maatregelen kan opleggen. Overigens wordt het aantal hoofdstraffen weer wat opgekrikt doordat de rechter ook een combinatie van straffen kan opleggen.

Figuur 2: Onvoorwaardelijke hoofdstraffen, aantal en samenstelling

De figuur laat verder zien dat er tussen 1995 en 2012 belangrijke wijzigingen zijn opgetreden in de aard van de opgelegde straffen. Over de gehele periode genomen heeft de geldboete duidelijk een stap terug moeten doen ten gunste van de taakstraf, eerst vooral relatief, later ook absoluut. Het belang van de vrijheidsstraf wisselt in de loop van de tijd. In eerste instantie neemt het belang toe, vooral in aantal maar ook enigszins in aandeel. Daarna loopt vanaf 2003 zowel het aantal als het aandeel sterk terug. Sinds 2010 lijkt de vrijheidsstraf weer aan betekenis te winnen. Het aandeel van de jeugddetenties ten slotte, is gering (zo'n 1,5%) en min of meer stabiel.

Figuur 3 geeft informatie over de gemiddelde zwaarte van de opgelegde straffen. Ter wille van de vergelijking zijn de verschillende strafsoorten daarbij op één noemer gebracht door ze uit te drukken in strafpunten. In beginsel is de omreken-sleutel van de artikelen 22d en 24c van het Wetboek van Strafrecht (Sr) gebruikt: 1 dag vrijheidsstraf = 2 uren taakstraf = € 25 boete = 1 strafpunt.¹³ Voorts zijn de

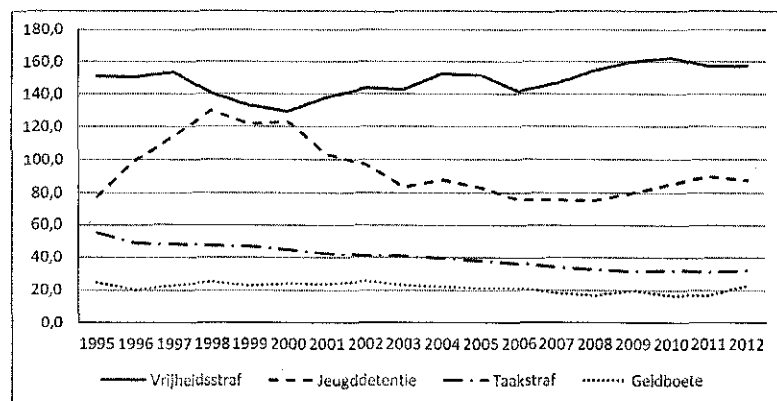
11 Ik merk nog op dat ik in het vervolg voorbijga aan voorwaardelijke en bijkomende straffen, omdat (1) ze kwantitatief minder belangrijk zijn, (2) de beschikbare gegevens aanzienlijk minder gedetailleerd zijn, en (3) er geen aanwijzingen zijn dat ze het beeld van de punitiviteit van de rechter zouden veranderen (Van Tulder 2011, p. 1548 en 1549). Zie voor cijfers C&R 2012, tabel 6.7. Voor enkele andere punten van meer technische aard verwijs ik naar de gedetailleerde verantwoording in Van Velthoven 2014.

12 Ik gebruik de term vandalisme als verkorte aanduiding voor vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag.

13 In paragraaf 5 kom ik terug op de keuze van de omreken-sleutel en de invloed op de analyse. Ik merk alvast op dat de rechter een enigszins andere sleutel hanteert. Zolang het boetebedrag de € 1000 niet overschrijdt, is de sleutel 1 dag = 2 uren = € 50 boete; bij hogere boetebedragen wordt een glijdende schaal toegepast. Vgl. Oriëntatiepunten strafftoemeting en LOVS-afspraken op www.rechtspraak.nl.

geldboetes gecorrigeerd voor de stijging van de consumentenprijsindex sinds 1995 om te corrigeren voor het effect van geldontwaarding. Er blijkt een eenduidige rangorde van de verschillende strafsoorten te resulteren. Qua gemiddelde zwaarte liggen de taakstraffen tussen enerzijds de vrijheidsstraffen en anderzijds de geldboetes in.

Figuur 3: Gemiddelde zwaarte van de opgelegde straffen naar strafsoort, in strafpunten

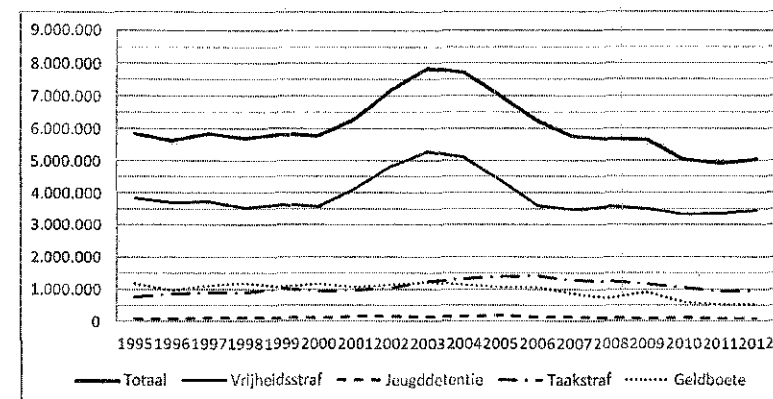


De ontwikkeling van de zwaarte van de verschillende strafsoorten in de loop van de tijd laat een uiteenlopend patroon zien. Waar de gemiddelde hoogte van de geldboetes tussen 1995 en 2012, gecorrigeerd voor inflatie, min of meer constant is gebleven, zijn de taakstraffen gemiddeld genomen duidelijk lichter geworden. Daarentegen is de gemiddelde lengte van de vrijheidsstraf in eerste instantie gedaald, om vanaf 2000 weer een stijgende lijn in te zetten. Een enigszins tegengestelde beweging valt te noteren bij de gemiddelde lengte van de jeugddetenties.

Door de aantallen en de gemiddelde zwaarte van de opgelegde straffen te combineren ontstaat een beeld van het totale aantal door de rechter opgelegde strafpunten. Zie daarvoor figuur 4. Opvallend is de piek in het begin van de jaren nul, gevolgd door een niet onaanzienlijke daling in de periode daarna. Uiteindelijk ligt het totale aantal strafpunten in 2012 14% onder het niveau van 1995. De piek in het begin van de jaren nul wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de opgelegde vrijheidsstraffen. De andere straffen laten een gelijkmatiger patroon zien, waarbij het aandeel van de taakstraffen geleidelijk is toegenomen ten koste van de geldboetes.

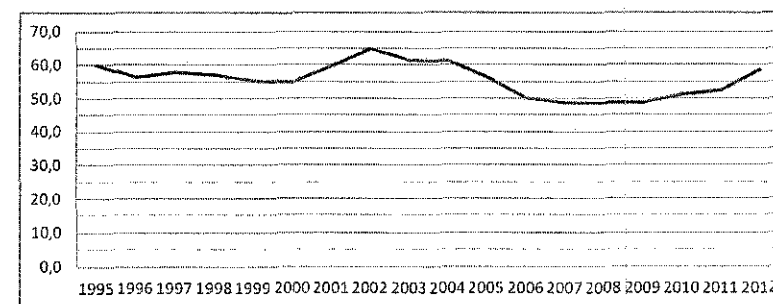
De ontwikkeling van het totale aantal opgelegde strafpunten kan alleen op waarde worden geschat als die in samenhang wordt gezien met de ontwikkeling van het totale aantal schuldigverklaringen (zie figuur 1). Ook die laat immers een piek zien in het begin van de jaren nul, gevolgd door een niet onaanzienlijke

Figuur 4: Totaal aantal door de rechter opgelegde strafpunten, naar strafsoort



daling tot 2012. Figuur 5 corrigeert voor het aantal afgedane zaken en toont de ontwikkeling van het gemiddelde aantal strafpunten per schuldigverklaring.

Figuur 5: Gemiddeld aantal door de rechter opgelegde strafpunten per schuldigverklaring

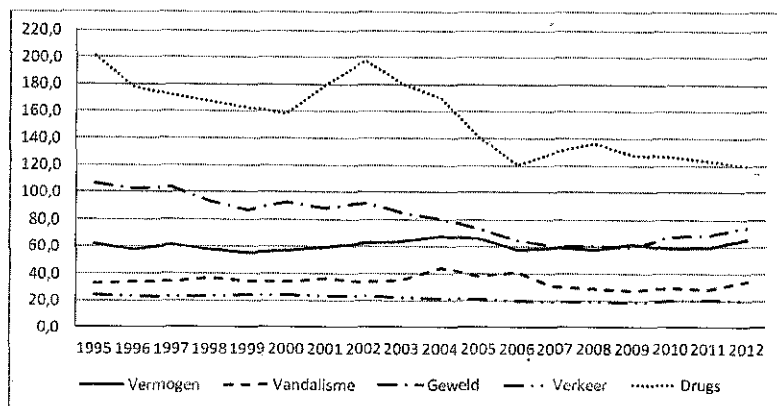


Ruwweg zijn in deze figuur vier deelperiodes te onderkennen. In de eerste deelperiode, 1995-2000, daalt de gemiddelde straf per schuldigverklaring, van 60,1 naar 54,8 strafpunten. Het aantal door de rechter met een schuldigverklaring afgedane zaken loopt weliswaar op, maar daar staat tegenover dat het totale aantal opgelegde strafpunten min of meer constant blijft. Dat verandert sterk na 2000. In de periode 2000-2004 laat het totale aantal opgelegde strafpunten een duidelijke piek zien. Dat wordt ten dele veroorzaakt doordat het aantal afgedane zaken in deze periode ook naar een hoog peil stijgt. Het aantal strafpunten groeit echter sneller, zodat per saldo het gemiddelde aantal strafpunten per schuldigverklaring op een relatief hoog niveau uitkomt. De hoogste waarde wordt

bereikt in 2002; er worden dan per schuldigverklaring 64,8 strafpunten opgelegd door de rechter. Na 2004 verandert het beeld wederom. Het totale aantal opgelegde strafpunten loopt weer sterk terug, sterker nog dan het aantal afgehandelde zaken, dat eveneens een dalende lijn vertoont. Het gemiddelde aantal strafpunten per schuldigverklaring neemt snel af, om uit te komen op 48,7 in 2008. Vanaf 2008, ten slotte, daalt het aantal afgehandelde zaken verder, maar lijkt het totale aantal opgelegde strafpunten zich te stabiliseren. Het gemiddelde aantal strafpunten per schuldigverklaring neemt weer toe, tot 58,5 in 2012. Daarmee is de gemiddelde zwaarte van de door de rechter opgelegde straffen aan het eind van de onderzochte periode na alle op- en neergaande bewegingen 1,6 strafpunten lichter dan aan het begin.

Figuur 5 suggereert dat de rechter sinds 2008 punitiever is geworden, maar dat de punitiviteit nog niet het niveau van 1995 heeft bereikt (laat staan dat van 2002). Met die suggestie is het echter oppassen geblazen. Immers, de gemiddelde zwaarte van de opgelegde straffen kan ook zijn toegenomen als de rechter in verhouding meer zware zaken heeft afgedaan dan voorheen, zonder dat hij op zich iets heeft veranderd aan de straftoemeting voor de verschillende soorten zaken. Om meer zicht te krijgen op dat verschijnsel geeft figuur 6 een uitsplitsing van het gemiddelde aantal strafpunten naar enkele hoofdcategorieën van zaken.

Figuur 6: Gemiddeld aantal strafpunten per schuldigverklaring, naar type delict



Duidelijk wordt dat er inderdaad, afgemeten aan het gemiddelde aantal opgelegde strafpunten, belangrijke verschillen zijn in de relatieve zwaarte van typen delict. Drugs- en geweldsdelicten blijken gemiddeld genomen aanzienlijk zwaarder bestraft te worden dan vermogens-, vandalisme- en verkeersdelicten. Aangezien, zoals eerder geconstateerd, het aandeel van de geweldsdelicten binnen de door de rechter afgedane zaken in de loop van de onderzoeksperiode is verdubbeld en het aandeel van de vermogenszaken aanzienlijk is gedaald, terwijl ook het aandeel

van de drugsdelicten is gegroeid, zal dat op zich een opwaarts effect hebben gehad op de gemiddelde zwaarte van de door de rechter opgelegde straffen.

Maar het beeld wordt vertroebeld doordat er tegelijkertijd sprake is geweest van niet onbelangrijke veranderingen in de straftoemeting voor de verschillende hoofdtypen delict. Juist voor de zwaarste typen zaken, drugs en geweld, zijn de straffen in 2012 gemiddeld genomen aanzienlijk lichter dan in 1995. Daar staat tegenover dat de gemiddelde straffen voor de vermogens- en vandalismezaken in 2012 (een klein beetje) zwaarder zijn dan aan het begin van de onderzochte periode.

4 Decompositie

De figuren 4 en 5 hebben laten zien dat het aantal opgelegde strafpunten in de loop van de tijd behoorlijke fluctuaties kent, zowel in totaal als gemiddeld per schuldigverklaring. Die fluctuaties kunnen het gevolg zijn van uiteenlopende ontwikkelingen in:

- het aantal met schuldigverklaring afgehandelde zaken;
- de samenstelling van de afgehandelde zaken naar typen delict;
- de combinatie van de soorten straf per type delict; en
- de zwaarte van de afzonderlijke strafsoorten per type delict.

Bij de eerste twee factoren gaat het om aantallen zaken. Dit zijn de *volume-effecten*, waarop de rechter geen, althans geen directe, invloed heeft.¹⁴ Dat heeft hij via zijn straftoemingsbeleid wel op de andere twee factoren. Die laatste twee factoren vormen de *punitiviteitseffecten*.

Dat brengt mij bij de hoofdvraag van dit artikel: Is de rechter de afgelopen jaren inderdaad zwaarder gaan straffen? Daarvoor moet worden nagegaan in hoeverre de ontwikkeling van het totale aantal door de rechter opgelegde strafpunten wordt bepaald door de volume-effecten enerzijds en de punitiviteitseffecten anderzijds. Om de rol van de verschillende factoren uiteen te rafelen heb ik een rekenschema gemaakt waarmee een decompositie kan worden gemaakt van de ontwikkeling van het aantal strafpunten in de loop van de tijd. De resultaten van de decompositie zijn samengevat in tabel 1.¹⁵

Voor de overzichtelijkheid van de presentatie heb ik vier deelperioden onderscheiden. Bij de indeling heb ik me laten leiden door het algemene patroon uit figuur 5, dat aangaf dat het aantal opgelegde strafpunten tussen 1995 en 2000

14 De rechter kan zijn werklast wel indirect beïnvloeden. Als er zwaardere straffen worden opgelegd, leidt dat op termijn mogelijk tot minder criminaliteit en als afgeleide daarvan tot minder ophelderingen, minder dagvaardingen en minder schuldigverklaringen. Dit feedbackeffect blijft hier buiten beschouwing.

15 Bij het opstellen van het rekenschema heb ik voortgeborduurd op eerder onderzoek. Zie de referenties in voetnoot 5. Voor technische details verwijs ik naar Van Velthoven 2014. Daar zijn ook tabellen te vinden met meer gedetailleerde resultaten. Die geven tegelijkertijd (1) een decompositie voor de afzonderlijke typen delict en (2) een uitsplitsing van de bijdragen van de afzonderlijke strafsoorten.

min of meer constant is gebleven, in de periode 2000-2004 een opmerkelijke piek liet zien, daarna sterk is teruggelopen en vanaf 2008 weer een stijgende lijn laat zien.

Tabel 1: *Decompositie van de ontwikkeling van het totale aantal strafpunten 1995-2012*

	1995	2000	2004	2008	2012
Totaal aantal schuldigverklaringen	97.208	105.393	126.174	116.302	86.041
Totaal aantal strafpunten	5.837.561	5.778.049	7.724.301	5.658.696	5.030.769
Verandering in totaal aantal strafpunten, waarvan voor rekening van:	-59.512	1.946.252	-2.065.605	-627.927	
– verandering in totaal aantal zaken (a)	491.528	1.139.294	-604.358	-1.472.355	
– verandering gemiddeld aantal strafpunten per zaak	-551.039	806.957	-1.461.246	844.427	
Gemiddeld aantal strafpunten per zaak	60,1	54,8	61,2	48,7	58,5
Verandering in gemiddeld aantal strafpunten, waarvan voor rekening van:	-5,2	6,4	-12,6	9,8	
– verandering in typen delict (b)	-1,2	-1,5	-3,9	2,4	
– verandering in gebruik strafsoorten (c)	1,8	5,4	-4,0	2,4	
– verandering in zwaarte van straffen (d)	-5,9	2,4	-4,7	5,0	

De opbouw van de tabel is als volgt. Eerst is, per deelperiode, nagegaan welk deel van de verandering in het totale aantal strafpunten kan worden toegerekend aan de groei van het totale aantal afgehandelde zaken (factor a). Daartoe is de samenstelling van de afgehandelde zaken vooralsnog constant gehouden, evenals de wijze van straftoemeting. De tabel laat zien dat de toename van het totale aantal zaken tot 2004 een flinke opwaartse druk heeft uitgeoefend op het aantal opgelegde strafpunten, daarna is een zeer sterke daling ingetreden.

De rest van de verandering in het totale aantal strafpunten komt voor rekening van een verandering in het gemiddelde aantal opgelegde strafpunten per afgehandelde zaak. Die verandering is vervolgens nader uitgesplitst. Per deelperiode is nagegaan welk deel van de verandering in het gemiddelde aantal strafpunten per zaak kan worden toegerekend aan een verandering in de samenstelling van de afgehandelde zaken (factor b), een verandering in het gebruik van de verschillende strafsoorten (factor c) en een verandering in de zwaarte van de verschillende soorten straf (d).

De veranderingen in de samenstelling van de afgehandelde zaken (factor b) blijken in de eerste drie deelperioden een negatief effect gehad te hebben; alleen in de vierde deelperiode is het effect positief. Dat is opmerkelijk, omdat het groeiende aandeel van de gewelds- en drugszaken tussen 1995 en 2012 en het krimpende aandeel van de vermogenszaken anders hadden doen verwachten. De verklaring is te vinden in het feit dat de genoemde hoofdcategorieën, net als het totaal van de schuldigverklaringen, geen homogene groep zaken omvatten. Zo omvat de hoofdcategorie geweldszaken enerzijds buitengewoon ernstige seksuele misdrijven en de misdrijven tegen het leven, maar ook gevallen van mishandeling, bedreiging en stalking. En die laatste zijn, afgaande op het gemiddelde aantal opgelegde strafpunten, in het algemeen minder ernstig dan de gevallen van gekwalificeerde diefstal en de valsheidsmisdrijven binnen de hoofdcategorie vermogenszaken. Nu is in de onderzochte periode 1995-2012 weliswaar het aandeel van de hoofdcategorie geweldszaken toegenomen, maar dit komt vooral door een sterke groei van de minder ernstige zaken: mishandeling, bedreiging en stalking. Aan de andere kant is binnen de vermogenszaken juist het aandeel van de relatief ernstige gevallen van gekwalificeerde diefstal en valsheidsmisdrijven afgenomen. Per saldo kan door een dergelijke combinatie van verschuivingen het totaal van de afgehandelde zaken wel degelijk lichter worden.

Intrigerende vervolgvraag is natuurlijk of de subcategorieën die ik voor mijn analyse heb gebruikt wél voldoende homogeen zijn. Immers, ook daar zou zich een soortgelijk probleem kunnen voordoen. Een afdoend antwoord heb ik niet. Ik kan alleen opmerken (1) dat ik geen andere data heb en (2) dat zaken op het niveau van subcategorieën waarschijnlijk meer homogeniteit kennen dan op het niveau van hoofdcategorieën, laat staan op het niveau van het totaal van de afgehandelde zaken.

Dat brengt mij bij de punitiviteitseffecten (factoren c en d). In de eerste deelperiode, 1995-2000, is de rechter volgens tabel 1 minder zwaar gaan straffen. Weliswaar is de straftoemeting wat zwaarder geworden doordat er vaker taakstraffen zijn opgelegd die slechts voor een deel in de plaats zijn gekomen van vrijheidsstraffen. Maar daar staat tegenover dat de opgelegde taak- en vrijheidsstraffen als zodanig lichter zijn geworden. Per saldo is de gemiddelde straf door toedoen van de rechter met 4,1 strafpunten gedaald.

De tweede deelperiode, 2000-2004, laat een geheel ander beeld zien. Hier is de rechter onmiskenbaar zwaarder gaan straffen. Er is bij schuldigverklaringen meer gebruikgemaakt van zowel taak- als vrijheidsstraffen, en de opgelegde vrijheids-

straffen zijn zwaarder geworden. Over deze periode is de gemiddelde straf door toedoen van de rechter met 7,8 strafpunten gestegen.

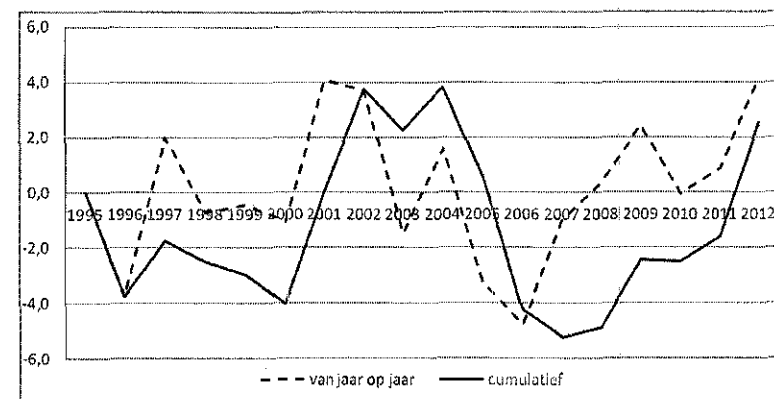
In de derde deelperiode, 2004-2008, is de straftoemeting weer lichter geworden. Er is weliswaar meer gebruikgemaakt van taakstraffen, maar het effect daarvan wordt volledig tenietgedaan doordat er minder vrijheidsstraffen en ook minder geldboetes zijn opgelegd. Verder zijn de opgelegde straffen over de hele linie wat lichter geworden. In totaal is de gemiddelde straf door toedoen van de rechter met 8,7 strafpunten teruggelopen.

De vierde deelperiode, 2008-2012, laat vervolgens opnieuw een verzwaring van de straftoemeting zien. Door de rechter is weliswaar wederom minder gebruikgemaakt van geldboetes, maar dat wordt ruimschoots gecompenseerd doordat meer vrijheidsstraffen zijn opgelegd. Ook de opgelegde straffen zijn zwaarder geworden, in het bijzonder de vrijheidsstraffen. Samen genomen is de gemiddelde straf toegenomen met 7,4 strafpunten.

Al met al blijkt door toedoen van de rechter de gemiddelde straf anno 2012 als gevolg van alle fluctuaties in de straftoemeting uiteindelijk 2,5 strafpunten zwaarder te zijn dan in 1995. Bij die strafverzwaring moet echter meteen worden aangetekend dat ze volledig voor rekening komt van het laatste jaar uit de onderzochte periode. Immers, in 2011 is de gemiddelde straf als gevolg van de fluctuaties in de straftoemeting door de rechter nog 1,6 strafpunten lichter dan in 1995. De onderzochte periode wordt gekenmerkt door een afwisseling van wat meer en minder punitieve jaren, zonder dat er in de straftoemeting door de rechter (vooral nog) een duidelijke trend in de richting van zwaardere straffen valt waar te nemen.

Dat wordt nog eens onderstreept door figuur 7, waarin de bijdrage van de punitiviteitseffecten aan de ontwikkeling van het gemiddelde aantal strafpunten op jaarbasis is weergegeven. Die bijdrage fluctueert van jaar op jaar rondom de horizontale as (de 0-waarde). Dat er geen structurele component in die fluctuaties van jaar op jaar zit, blijkt als we naar de cumulatieve ontwikkeling kijken. Daarin ontstaat weliswaar een patroon waarin vier onderscheiden deelperiodes (b)lijken te ontstaan, maar ook die alterneren rondom de horizontale as zonder dat er aanwijzingen zijn voor een structurele verzwaring in de straftoemeting.

Figuur 7: Bijdrage van de punitiviteitseffecten aan de ontwikkeling van het gemiddelde aantal strafpunten



Kortom, voornamelijk lijkt er onvoldoende basis om met enige zekerheid te kunnen concluderen dat de rechter in de afgelopen jaren punitiever is geworden. Wie toch harde conclusies wil trekken, kan het pleit in zijn voordeel beslechten door het juiste referentiepunt te kiezen. Neemt men bijvoorbeeld 2008 als referentiepunt, dan kan op basis van tabel 1 worden geconcludeerd dat de straftoemeting door de rechter de afgelopen jaren verantwoordelijk is geweest voor een gemiddelde strafverzwaring met 7,4 strafpunten. Daarentegen is de gemiddelde straf anno 2012 op grond van de straftoemeting door de rechter nog altijd 1,3 strafpunten lichter dan in 2004.

Blijft de vraag waarop de stelling van de justitiële autoriteiten is gebaseerd dat rechters in Nederland de afgelopen jaren zwaarder zijn gaan straffen. Ik vermoed dat zij zich daarbij hebben laten leiden door de ontwikkelingen bij de beperkte groep van zeer zware geweldsdelicten (moord, doodslag en dergelijke), die nu eenmaal veel media-aandacht krijgen. Als ik inzoom op de subcategorie misdrijven tegen het leven, kom ik tot de decompositie in tabel 2.¹⁶ En inderdaad, voor deze subcategorie van zaken is de punitiviteit van de rechter onmiskenbaar toegenomen. Na een betrekkelijke stabiliteit in het begin van de onderzochte periode is de gemiddelde strafzwaarte per schuldigverklaring sinds 2004 met zo'n 272 strafpunten opgelopen, wat neerkomt op (afgerond) driekwart jaar extra vrijheidsstraf. De gemiddelde straf is daarmee bijna 50% zwaarder geworden.

16 In deze tabel ontbreekt de factor b, omdat de decompositie betrekking heeft op slechts één type delict.

Tabel 2: Misdriven tegen het leven: ontwikkeling van het aantal strafpunten 1995-2012

	1995	2000	2004	2008	2012
Totaal aantal schuldigverklaringen	971	1.198	1.438	1.000	678
Totaal aantal strafpunten	528.328	658.194	783.269	579.873	553.475
Verandering in totaal aantal strafpunten, waarvan voor rekening van:	129.865	125.076	-203.397	-26.397	
– verandering aantal zaken (a)	123.512	131.858	-238.576	-186.719	
– verandering gemiddeld aantal strafpunten per zaak	6.353	-6.783	35.179	160.322	
Gemiddeld aantal strafpunten per zaak	544,1	549,4	544,7	579,9	816,3
Verandering in gemiddeld aantal strafpunten, waarvan voor rekening van:	5,3	-4,7	35,2	236,5	
– verandering in gebruik strafsoorten (c)	-10,2	51,6	-22,4	60,5	
– verandering in zwaarte van straffen (d)	15,5	-56,3	57,5	176,0	

Daartegenover staan echter diverse andere typen zaken, zoals eenvoudige diefstal, gekwalificeerde diefstal, mishandeling, bedreiging en stalking, per zaak een stuk lichter, maar in aantal veel belangrijker, waar de rechter in de loop van de onderzochte periode niet of nauwelijks zwaarder is gaan straffen. Tabel 3 geeft als voorbeeld de eenvoudige diefstal. De gemiddelde strafzwaarte blijkt hier sinds 1995 met 0,6 strafpunten teruggelopen te zijn.

5 Gevoeligheidsanalyse: de rol van de omrekeningsleutel

Nu de decompositie heeft geleid tot interessante inzichten in de ontwikkeling van de straftoemeting door de rechter, is het van belang om na te gaan hoe robuust de resultaten zijn. Daarbij moet in elk geval de rol van de omrekeningsleutel naar voren worden gehaald.¹⁷

¹⁷ In de literatuur wordt ook gewezen op de mogelijk vertekende rol van de drugszaken. Denk bijvoorbeeld aan de problematiek van de bolletjesslikkers in het begin van de jaren nul. Als ik de drugszaken in mijn analyse buiten beschouwing laat, blijken de patronen in de decompositie echter niet wezenlijk te veranderen. Van een sterke vertekening door de drugszaken is dus geen sprake. Zie voor meer details Van Velthoven 2014.

Tabel 3: Eenvoudige diefstal: ontwikkeling van het aantal strafpunten 1995-2012

	1995	2000	2004	2008	2012
Totaal aantal schuldigverklaringen	10.123	12.912	13.315	9.975	10.471
Totaal aantal strafpunten	177.672	232.763	312.841	194.099	177.872
Verandering in totaal aantal strafpunten, waarvan voor rekening van:	55.091	80.078	-118.742	-16.227	
– verandering aantal zaken (a)	48.951	7.265	-78.475	9.651	
– verandering gemiddeld aantal strafpunten per zaak	6.141	72.813	-40.267	-25.878	
Gemiddeld aantal strafpunten per zaak	17,6	18,0	23,5	19,5	17,0
Verandering in gemiddeld aantal strafpunten, waarvan voor rekening van:	0,5	5,5	-4,0	-2,5	
– verandering in gebruik strafsoorten (c)	6,0	2,6	-2,7	0,8	
– verandering in zwaarte van straffen (d)	-5,5	2,8	-1,3	-3,3	

In de analyse tot nu toe heb ik gebruikgemaakt van de op de artikelen 22d en 24c Sr gebaseerde omrekeningsleutel: 1 dag vrijheidsstraf = 2 uren taakstraf = € 25 boete = 1 strafpunt. Die omrekeningsleutel past goed in een justitieel sanctiebeleid dat wil voorkomen dat veroordeelden hun taakstraffen en geldboetes niet nakomen. De uitvoeringskosten van vervangende hechtenis zijn immers in verhouding (zeer) hoog. Voor het beoordelen van de straftoemeting door de rechter zijn andere perspectieven echter zeker zo relevant.

Vanuit het perspectief van vergelding is van belang hoe de Nederlandse burgers aankijken tegen de onderlinge zwaarte van de verschillende strafsoorten. Vergelijkend onderzoek naar de strafopvattingen van burgers en rechters suggereert dat de officiële omrekeningsleutel geen weerklank vindt onder de Nederlandse bevolking. Burgers vinden 1 dag vrijheidsstraf zeker niet gelijkwaardig aan 2 uur taakstraf, eerder aan 8 tot 16 uur. Maar een bruikbaar alternatief voor de officiële omrekeningsleutel heeft het onderzoek vooralsnog niet opgeleverd. Probleem is dat de opvattingen sterk blijken te variëren, tussen personen en tussen typen delict,

terwijl er verder aanwijzingen zijn dat de omrekening door burgers niet-lineair verloopt.¹⁸

Een ander perspectief is dat van de afschrikking. Daarbij is van belang hoe de (potentiële) daders de relatieve zwaarte van de strafsoorten percipiëren. Puur materieel gezien loopt een veroordeelde met een dag detentie een dag arbeidsloon mis. Dat is ook het geval bij een taakstraf van 8 uur. De corresponderende geldwaarde hangt af van de arbeidsmarktpositie van de betrokkene, maar kan – uitgaande van het minimumloon – op minimaal € 75 worden gewaardeerd. Daarnaast brengen straffen immateriële lasten met zich mee. Denk aan het ongemak van de onvrijheid, dat bij een verblijf in de gevangenis veelal groter zal zijn dan bij het werken ten algemene nutte. Al met is het niet ondenkbaar dat de omreken-sleutel voor een delinquent vandaag de dag in de buurt ligt van 1 dag vrijheidsstraf = 16 uur taakstraf = € 150.

Die omrekeningsleutel ligt ten grondslag aan de decompositie in tabel 4.¹⁹ Vanzelfsprekend liggen de totale aantallen strafpunten op een lager niveau dan in tabel 1. Immers, volgens de alternatieve omrekeningsleutel zijn taakstraffen en geldboetes duidelijk minder punitief dan eerder aangenomen. Ook in de eigenlijke decompositie gericht op de ontwikkeling over de tijd verandert er het een en ander. De sterke groei van het aantal taakstraffen in de periode 1995-2012 legt aanzienlijk minder gewicht in de schaal, nu 1 uur taakstraf slechts als 1/16 in plaats van 1/2 strafpunt wordt gerekend. Daar staat tegenover dat de geleidelijke daling van de gemiddelde zwaarte van de taakstraffen in de periode 1995-2012 om dezelfde reden eveneens minder gewicht in de schaal legt. Tabel 4 laat zien dat de ontwikkeling van de straftoemeting door de rechter, gemeten in strafpunten, aanzienlijk gedempt is ten opzichte van de bevindingen in tabel 1. Maar uiteindelijk zijn de veranderingen in verhouding niet minder belangrijk, omdat ook het totale aantal strafpunten zelf op een lager niveau ligt. Ook nu blijkt de straftoemeting door de rechter in de eerste deelperiode lichter geworden te zijn (-5,3 strafpunten), in de tweede deelperiode zwaarder (+7,4), in de derde deelperiode lichter (-6,5) en in de vierde deelperiode weer zwaarder (+6,8). Die hoofdlijn in de resultaten blijkt dus robuust te zijn.²⁰

6 Conclusie

De rechter heeft de beschikking over een heel scala aan sanctiemogelijkheden: onvoorwaardelijke en voorwaardelijke hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen, die hij ook nog eens in combinatie kan opleggen. In de praktijk zet

18 S. Ruiter & J. Tolsma, 'Taakstraffen langs de lat: strafopvattingen van Nederlanders', *Rechtstreeks* 2010, 3, p. 7-34; S. Ruiter e.a., *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.

19 Zoals eerder aangegeven, zijn alle boetebedragen gecorrigeerd voor de geldontwaarding sinds 1995. Volgens dezelfde logica is ten behoeve van tabel 4 ook het sleutelbedrag van € 150 omgerekend in prijzen van 1995.

20 Evenals de conclusie dat de straftoemeting in 2011 per saldo iets lichter en in 2012 iets zwaarder is dan in 1995.

Tabel 4: *Decompositie: alternatieve omrekeningsleutel 1 dag = 16 uur = € 150 = 1 strafpunt*

	1995	2000	2004	2008	2012
Totaal aantal schuldigverklaringen	97.208	105.393	126.174	116.302	86.041
Totaal aantal strafpunten	4.281.582	4.077.831	5.703.924	4.021.729	3.790.588
Verandering in totaal aantal strafpunten, waarvan voor rekening van:	-203.751	1.626.093	-1.682.195	-231.141	
– verandering totaal aantal zaken (a)	360.513	804.052	-446.282	-1.046.427	
– verandering gemiddeld aantal strafpunten per zaak	-564.264	822.041	-1.235.913	815.286	
Gemiddeld aantal strafpunten per zaak	44,0	38,7	45,2	34,6	44,1
Verandering in gemiddeld aantal strafpunten, waarvan voor rekening van:	-5,4	6,5	-10,6	9,5	
– verandering in typen delict (b)	-0,1	-0,9	-4,1	2,7	
– verandering in gebruik strafsoorten (c)	-1,9	4,0	-4,9	3,1	
– verandering in zwaarte van straffen (d)	-3,3	3,4	-1,6	3,7	

de rechter dit hele scala aan sanctiemogelijkheden ook in, en in toenemende mate lijkt het om de daders van misdrijven zo veel mogelijk op maat te straffen. Bij die maatvoering houdt hij rekening met de specifieke kenmerken van het delict, de kenmerken van de dader en het verwachte recidiverisico.²¹

Door de veelheid aan sanctiemogelijkheden echter, en het toenemende gebruik van die mogelijkheden bij het straffen op maat, wordt het voor de buitenwacht steeds lastiger om het straftoemittingsbeleid van de rechter op waarde te schat-

21 Vgl. H. Wermink, J. de Keijser & P. Schuyt, 'Verschillen in straftoemeting in soortgelijke zaken. Een kwantitatief onderzoek naar de rol van specifieke kenmerken van de dader', *NJB* 2012, 11, p. 726-733.

ten. Hoe zwaar is nou de gemiddelde straf? En wordt de gemiddelde straf in de loop van de tijd nou lichter of zwaarder? Daar komt nog eens bij dat de ontwikkeling van de gemiddelde straf niet onbelangrijk vertekend kan worden door verschuivingen binnen het pakket aan zaken dat de rechter voor afdoening voorgelegd krijgt.

Met dit artikel heb ik geprobeerd om het debat over de straftoemeting door de rechter enkele stappen verder te brengen. Ten eerste is duidelijk geworden dat het CBS in staat is om niet alleen voor vrijheidsstraffen maar ook voor taakstraffen en geldboetes gedetailleerde cijfers te leveren over de aantallen en de zwaarte van de door de rechter opgelegde hoofdstraffen, uitgesplitst naar type delict. Op basis daarvan kunnen we ons een beter beeld vormen van de ontwikkeling van de straftoemeting dan tot nu toe mogelijk was.

In de tweede plaats is een rekenschema ontwikkeld waarmee volume- en punitiviteitseffecten kunnen worden uitgesplitst en overzichtelijk gepresenteerd. Met de decompositie kunnen de ontwikkelingen in de gemiddelde straftoemeting in Nederland in beeld worden gebracht, uitgaande van het totaal van de door de rechter met schuldigverklaring afgehandelde zaken. Maar het rekenschema maakt het ook mogelijk de bijdragen van de afzonderlijke typen delict zichtbaar te maken, evenals de uiteenlopende ontwikkelingen in het gebruik van de verschillende hoofdstraffen.

In de derde plaats heeft toepassing van het rekenschema op Nederlandse cijfers voor de periode 1995-2012 interessante conclusies opgeleverd. Op het niveau van de afzonderlijke typen delict blijken er aanzienlijke verschillen te zijn. Voor de beperkte groep van zeer zware geweldsdelicten is de rechter in de loop van de jaren duidelijk zwaarder gaan straffen. Maar daar staan diverse vormen van veelvoorkomende criminaliteit tegenover, waarbij niet of nauwelijks van strafverzwaring sprake is geweest.

Kijken we naar de gemiddelde punitiviteit, dan blijken in de onderzochte periode jaren van strafverlichting en strafverzwaring elkaar met een zekere regelmaat af te wisselen. Daardoor is er vooralsnog onvoldoende basis om met enige zekerheid te kunnen stellen dat de rechter in de loop van die jaren gemiddeld genomen punitiever is geworden. Wanneer een andere positie wordt ingenomen, hangt die volledig op het gekozen referentiepunt. Er is een strafverzwaring door toedoen van de rechter te constateren als 2012 wordt vergeleken met 2008, of met 1995. Daarentegen kan worden geconcludeerd tot lichtere straffen vanwege het straf-toemetingsbeleid van de rechter als 2012 wordt vergeleken met 2004. De tijd zal leren of de strafverzwaring die de rechter rond 2008 ingezet lijkt te hebben, van tijdelijke aard is, als terugkerend onderdeel van de regelmatige golfbeweging die sinds 1995 waargenomen kan worden, of een meer structureel karakter zal krijgen.

Daarmee is, voor alle duidelijkheid, het laatste woord nog niet gezegd. Om serieus te kunnen beoordelen of er in Nederland te licht dan wel te zwaar gestraft wordt, is het niet genoeg om alleen te kijken naar de door de rechter afgehandelde zaken. Daarvoor moeten ook de sancties worden meegenomen die door politie en OM bij wijze van transactie/strafbeschikking worden opgelegd. Verder moeten de zaken waarin uiteindelijk door politie, OM of rechter een sanctie wordt opgelegd, nog

worden afgezet tegen het veel grotere aantal misdrijven waarbij de justitiële keten er niet in slaagt de dader op te sporen, te vervolgen en te veroordelen. Dat zijn kwesties om in een vervolgartikel aan de orde te stellen.