



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Nederland een van de meest punitieve landen in Noord- en West-Europa? Een mythe ontzenuwd

Velthoven, B.C.J. van

Citation

Velthoven, B. C. J. van. (2015). Nederland een van de meest punitieve landen in Noord- en West-Europa? Een mythe ontzenuwd. *Proces, Tijdschrift Voor Strafrechtspleging*, 94(04), 240-254. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/43430>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/43430>

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

Nederland een van de meest punitieve landen in Noord- en West-Europa? Een mythe ontzenuwd

Ben van Velthoven*

1. Inleiding

In het publieke debat vormt de zwaarte van de straffen in Nederland een regelmatig terugkerend thema. Bij voortdurend zijn er groepen medeburgers die meer of minder luidruchtig laten weten dat ze de straffen in concrete zaken en/of over de hele linie veel te licht vinden. Daar wordt door meer ingevoerden tegen ingebracht dat (1) rechters de straffen in Nederland de afgelopen jaren reeds aanzienlijk hebben verzaamd, zodat (2) ons land nu een van de strengste strafklimaten van Europa zou hebben.¹

Het eerste deel van deze dubbele claim over de punitiviteit van het Nederlandse strafrechtelijke systeem heb ik al eerder aan een kritische toets onderworpen. Daarbij heb ik om te beginnen op basis van gedetailleerde cijfers van het CBS laten zien dat in de gemiddelde straftoemeting door Nederlandse rechters in de periode 1995-2012 jaren van strafverlichting en strafverzwaring elkaar met een zekere regelmaat afwisselen. Er blijkt vooralsnog onvoldoende basis om met enige zekerheid te kunnen stellen dat de rechters in de afgelopen jaren punitiever zijn geworden.² Vervolgens heb ik in een aansluitend artikel betoogd dat de straftoemeting door de rechter lang niet alles zegt over het strafklimaat in een land. Immers, ook de politie en het OM leggen sancties op en, belangrijker nog, een groot aantal misdrijven ontsnapt aan een sanctie omdat de strafrechtelijke keten er niet in slaagt om de daders op te sporen, te vervolgen en te veroordelen. Een veel betere maatstaf voor de punitiviteit is het strafrisico, de sanctie die een delinquent gemiddeld per misdrijf vanwege de strafrechtelijke keten tegemoet kan zien. Corrigerend voor wijzigingen in de samenstelling van de criminaliteit reken ik voor dat het gemiddelde strafrisico voor commune misdrijven in Nederland tussen 1995 en 2012 aanzienlijk is gedaald. De gemiddelde zwaarte van de opgelegde straffen is in 2012 weliswaar redelijk vergelijkbaar met die in 1995; maar de kans op een straf is duidelijk kleiner geworden.³

In dit artikel wil ik het tweede deel van de claim tegen het licht houden: Is het juist dat de Nederlandse ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben geresulteerd in een van de strengste strafklimaten in Europa? Voor het beantwoorden van die vraag is een internationale vergelijking vereist, een tamelijk hachelijke onderneming gelet op de bestaande verschillen in de afbakening van strafbare feiten en de inrichting van de strafrechtelijke keten in de landen van Europa. Gelukkig is er het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, kortweg *ESB*, waarvan onlangs de vijfde editie is verschenen.⁴ Elke editie van het *ESB* wordt samengesteld door een groep nationale correspondenten die ieder in hun eigen land statistische informatie verzamelen op basis van een in

* Als universitair hoofddocent Rechtseconomie verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Leiden. Met dank aan Paul Linckens (DJI) voor hulp bij het interpreteren van de Nederlandse detentiecijfers en voor kritisch commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

¹ Zie over het debat bijvoorbeeld: de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 27.5.2013, Kamerstukken II 2012/13, 29279, 163; R. de Wijk, Te lichte straffen?, op Telegraaf.nl van 16.1.2014; M. Husken & H. Lensink, *De naakte rechter. Over de storm in de Nederlandse rechtspraak*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2014, hoofdstuk 14; S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2014, p. 275; en M. Feteris, 'Straffen is maatwerk', *Rechtspraak* 2015, 2, p. 7.

² B.C.J. van Velthoven, 'Straffen in soorten en maten. De ontwikkeling van de straftoemeting door de rechter in de periode 1995-2012', *PROCES* 2014, jg. 93(3), p. 245-263.

³ B.C.J. van Velthoven, 'Hoe effectief straft de keten eigenlijk? De ontwikkeling van het strafrisico in de periode 1995-2012', *PROCES* 2014, jg. 93(4), p. 289-307.

⁴ M.F. Aebi e.a., *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, Helsinki: HEUNI Publication Series No. 80, 2014. Alle vijf edities zijn te vinden op <http://wp.unil.ch/europeansourcebook/>.

onderling overleg samengestelde, gemeenschappelijke set van begrippen en definities. Aldus wordt een maximale poging gedaan om de cijfers onderling vergelijkbaar te maken.

Dat is echter geen garantie dat de cijfers ook werkelijk bruikbaar zijn. In paragraaf 2 van dit artikel sta ik daarom eerst stil bij wat het *ESB* te bieden heeft: Welke cijfers zijn beschikbaar, wat zijn de mogelijkheden, en wat de beperkingen? In paragraaf 3 ga ik vervolgens na wat de *ESB*-cijfers ons te vertellen hebben over de ontwikkeling van het strafklimaat in Nederland in vergelijking met die in een reeks naburige landen. Behalve in het *ESB* worden ook in de zogenoemde *SPACE I Annual Penal Statistics* van de Raad van Europa cijfers gepubliceerd over de detentieratio's in Europa. In paragraaf 4 bekijk ik in hoeverre het gebruik van deze alternatieve cijfers tot andere inzichten leidt ten aanzien van het Nederlandse strafklimaat. In paragraaf 5 vat ik mijn conclusies samen.

2. De *ESB*-cijfers

Het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, afgekort *ESB*, geeft statistische informatie over de doorloop van zaken door de strafrechtelijke keten. Aan bod komen:

- de omvang van de door de politie geregistreerde criminaliteit;
- het aantal door de politie geregistreerde verdachten;
- het aantal door een openbare aanklager afgedane zaken;
- het aantal door een rechter of openbare aanklager bestrafte personen; en
- het aantal gedetineerden op peildatum 1 september.

De recent verschenen 5e editie beslaat de periode 2007 t/m 2011 en heeft betrekking op 43 Europese landen, van IJsland tot Azerbeidjan. De vier eerdere edities van het *ESB* gaven cijfers voor respectievelijk 1990 t/m 1995, 1995 t/m 2000, 2000 t/m 2003 en 2003 t/m 2007, waarbij het aantal gedekte landen geleidelijk aan toenam. Om te corrigeren voor de omvang van de deelnemende landen worden alle cijfers uitgedrukt per 100.000 inwoners.

Als gevolg van definitiewijzigingen en veranderingen in meetmethoden sluiten de verschillende deelreeksen uit de afzonderlijke edities van het *ESB* niet naadloos op elkaar aan. Wel is er steeds een overlappend jaar van de ene editie op de andere. Uitgaande van voortschrijdend inzicht bij de samenstellers van het *ESB* neem ik aan dat het niveau van de deelreeksen in de laatste editie juist is, althans de beste benadering van de werkelijkheid vormt. Voor de eerdere edities neem ik aan dat, ook als het niveau van een deelreeks bij nader inzien niet correct is, dan toch de procentuele mutaties van jaar op jaar een voldoende bruikbaar beeld geven van de ontwikkeling van de betrokken grootheid in de loop van de tijd. Alsdan is het mogelijk om de deelreeksen te koppelen tot doorlopende reeksen voor de gehele periode 1990-2011.

Om de ontwikkeling van het Nederlandse strafklimaat in internationaal perspectief te plaatsen, wil ik me met name richten op die landen die sociaal-economisch, cultureel en justitieel voldoende vergelijkbaar zijn. Als in Nederland het aantal gevangenisstraffen sneller groeit dan in Azerbeidjan, heeft dat voor het publieke debat weinig betekenis, gegeven alle andere verschillen tussen de twee landen. Maar als het aantal gevangenisstraffen sneller groeit dan in landen die (min of meer) dezelfde ontwikkeling doormaken, zou dat een indicatie kunnen vormen voor een aanscherping van het strafrechtelijke klimaat hier te lande. Voortbordurend op het werk van Esping-Andersen⁵ heeft Lappi-Seppälä⁶ aannemelijk gemaakt dat op grond van sociaal-economische en culturele factoren binnen Europa zes landenclusters onderscheiden kunnen worden: Noord-Europa, de Angelsaksische landen, West-Europa, Middellandse Europa, de Baltische staten en Oost-Europa. Als het alleen om criminaliteit en strafrechtelijk beleid gaat, kunnen volgens Smit e.a.⁷ de eerstgenoemde drie clusters worden samengenomen tot één cluster Noord/West, dat staat tegenover Middellandse Europa, de voormalige Sovjet staten en een cluster met overige Oost-Europese landen. Uitgaande van deze bevindingen

⁵ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press 1990.

⁶ T. Lappi-Seppälä, 'Penal policy and prisoner rates in Scandinavia. Cross-comparative perspectives on penal severity', in: K. Nuotio (ed.), *Festschrift in Honour of Raimo Lahti*, Helsinki: Helsinki University Print 2007, p. 265-306.

⁷ P. Smit, I. Haen Marshall & M. van Gammeren, 'An empirical approach to country clustering', in: K. Aromaa and M. Heiskanen (eds.), *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1995-2004*, Helsinki: HEUNI Publication Series No. 55, 2008, p. 169-199.

beperk ik mijn analyse tot Noord/West-Europa. Daarbij gaat het om IJsland, Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken in Noord-Europa, Ierland en de drie delen van het Verenigd Koninkrijk (Engeland & Wales, Schotland en Noord-Ierland) als Angelsaksische landen, en Nederland, België, Duitsland, Luxemburg, Frankrijk, Zwitserland en Oostenrijk in West-Europa.

Ter wille van de overzichtelijkheid zal ik de ontwikkeling in Nederland niet vergelijken met die in elk van de andere landen afzonderlijk, maar steeds met het gemiddelde in een groep van landen. Bovendien geeft zo'n gemiddelde een stabiel beeld van de ontwikkeling elders, doordat het effect van een toevallige uitschieter of een meetfout wordt uitgemiddeld. De vergelijkingsgroep is in eerste instantie het geheel van alle andere landen in Noord/West-Europa. Maar ik zal ook een uitsplitsing maken naar de drie samenstellende deelgroepen: Noord-Europa, de Angelsaksische landen en West-Europa. Want hoewel de betrokken landen in vergelijking met andere delen van Europa veel gemeen hebben, zijn ze niet identiek. Bij het bepalen van het gemiddelde voor een landencluster zal ik de cijfers van de afzonderlijke landen steeds wegen met de bevolkingsomvang.⁸

Op zich vormt Noord/West-Europa de set van landen waarover het *ESB* in zijn achtereenvolgende edities de meeste data geeft. Dat wil echter niet zeggen dat de cijferreeksen compleet zijn. Soms ontbreekt voor een land bij een enkele deelreeks een enkele waarneming, soms zijn de hiaten groter en ontbreken voor bepaalde landen en jaren gehele deelreeksen. Het meest volledig qua landen en jaren zijn de data met betrekking tot de geregistreerde criminaliteit en het gemiddelde aantal gedetineerden. Al een stuk problematischer zijn de data voor het aantal bestrafte personen, met name omdat de aansluiting van de vierde op de vijfde editie van het *ESB* wordt bemoeilijkt doordat voor een aantal landen gegevens over het jaar 2007 ontbreken. De andere reeksen lijken onbruikbaar voor een vergelijking op langere termijn. Ten aanzien van het aantal geregistreerde verdachten ontbreken in de laatste twee edities van het *ESB* van te veel landen gegevens om van een betrouwbaar beeld te kunnen spreken. Ten aanzien van de door een openbare aanklager afgedane zaken kan in ieder geval geen doorlopende reeks worden samengesteld, omdat de derde editie van het *ESB* geen cijfers geeft (en vraagtekens zet bij de bruikbaarheid van de data uit de eerste en tweede editie).

Een korte toelichting heeft nog de aanpak van de ontbrekende waarnemingen. Binnen een deelreeks zijn ontbrekende waarnemingen aangevuld door simpele lineaire interpolatie. Ingeval de eerste of laatste waarneming van een deelreeks ontbrak, is daarentegen niet gekozen voor extrapolatie omdat dat in een aantal gevallen tot onverklaarbaar forse uitschieters zou leiden. In plaats daarvan is steeds de naburige waarde binnen de deelreeks aangehouden. Bij gebrek aan betere informatie ga ik, anders gezegd, uit van een stabiele waarde. Daarnaast is er het probleem van de ontbrekende deelreeksen. Voor het aantal bestrafte personen ontbreken bijvoorbeeld de cijfers van België voor de eerste, vierde en vijfde deelperiode en die van Noorwegen voor de derde en vijfde deelperiode. De eenvoudigste oplossing zou zijn om de desbetreffende landen geheel buiten beschouwing te laten. Maar dat zou ten koste gaan van de voor de overige deelperioden beschikbare informatie voor die landen. Als alternatief zou per deelperiode een gewogen gemiddelde berekend kunnen worden voor die landen waarvan cijfers beschikbaar zijn. Dat heeft echter weer als nadeel dat het gemiddelde van de ene deelperiode wordt gebaseerd op een andere set van landen dan in een andere deelperiode. Anders gezegd, de ontwikkeling in een land X kan in de ene deelperiode een ander gewicht krijgen dan in de andere deelperiode. Dat geeft mogelijk aanleiding tot meetfouten en een zekere instabiliteit in de uitkomst. Om dat probleem te ondervangen kan ervoor gekozen worden om bij de weging wel steeds alle landen van de groep mee te nemen, en voor een ontbrekende deelperiode van land Y aan te nemen dat de waarde van de desbetreffende grootte in dat land sinds de vorige deelperiode stabiel is gebleven.⁹ Voordeel van die aanpak is dat de weging van alle landen in de verschillende deelperioden steeds hetzelfde is; nadeel is dat het aldus berekende gemiddelde een zekere vertekening, want afvlakking, van de feitelijke ontwikkeling kan geven. In het vervolg van mijn verhaal baseer ik mij op deze laatste aanpak. Ter controle heb ik ook de andere twee methoden uitgeprobeerd en vastgesteld dat de uitkomsten slechts marginale verschillen laten zien die mijn conclusies onverlet laten.

⁸ Vgl. P. Smit, A. van Eijk & R. Decae, 'Trends in the reaction on crime in criminal justice systems in Europe in 1990-2007: A comparison of four European regions', *European Journal of Criminal Policy Research* 2012, vol. 18, p. 55-82 en Kalidien & De Heer-De Lange 2014, par. 11.5.

⁹ Voor IJsland ontbreken in de eerste twee edities van het *ESB* de bevolkingscijfers, voor Noorwegen in de derde editie. De ontbrekende cijfers heb ik aangevuld op basis van EUROSTAT gegevens.

Uit het voorgaande volgt dat ik dankzij het *ESB* in beginsel, na de invulling van een aantal hiaten, kan beschikken over data met betrekking tot de omvang van de geregistreerde criminaliteit, het aantal door een rechter of openbare aanklager bestrafte personen en de omvang van de gevangenispopulatie voor de 16 landen¹⁰ in Noord/West-Europa. Tegelijk is het goed om ook de beperkingen van het materiaal in het oog te houden.

Zoals al eerder opgemerkt, hebben de samenstellers van het *ESB* door het formuleren van een gemeenschappelijke set van begrippen en definities een maximale poging ondernomen om de cijfers van de verschillende landen onderling vergelijkbaar te maken. De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat dat bij de geregistreerde criminaliteit beter is gelukt dan bij de andere variabelen. Zo wordt bij het bepalen van het aantal bestrafte personen volgens de in het *ESB* gehanteerde definitie niet alleen gekeken naar rechterlijke sancties, maar ook naar de sancties die de openbare aanklager oplegt aan bekende verdachten. Buiten beschouwing blijven de door de politie opgelegde sancties, de sancties van de openbare aanklager die niet zijn voorafgegaan door een bekentenis, en de eventuele sancties van andere autoriteiten. Eveneens buiten beschouwing blijven bepaalde nationale systemen om specifieke categorieën zaken buiten de rechtspraak om af te handelen. In dat verband wordt expliciet verwezen naar de Nederlandse transactie.¹¹ En inderdaad, bij nadere beschouwing blijkt het *ESB*-cijfer voor het aantal bestrafte personen in Nederland enkel gebaseerd te zijn op het aantal door de rechter uitgesproken schuldigverklaringen, met en zonder strafoplegging.¹² De belangrijke aantallen taak- en geldstraffen die in Nederland worden opgelegd via de transacties en strafbeschikkingen van de politie en het OM, zijn niet meegeteld. Daarmee zijn de *ESB*-cijfers voor het aantal bestrafte personen in Nederland maar zeer beperkt bruikbaar voor een internationale vergelijking. Immers, het aantal opgelegde straffen in Nederland wordt fors onderschat in vergelijking met andere landen; bovendien is de verhouding tussen de aantallen door politie, OM en rechter opgelegde sancties in de loop van de tijd bepaald geen constante.

De omvang van de gevangenispopulatie is eveneens een minder eenduidig begrip dan op het eerste gezicht wellicht lijkt. Met name blijken er tussen landen onderling verschillen te zijn wat betreft het al dan niet meenemen van de volgende drie groepen personen:

- minderjarigen die op strafrechtelijke grondslag worden vastgehouden in een justitiële jeugdinstelling;
- gedetineerden die worden behandeld in een psychiatrische instelling of ziekenhuis (denk aan de tbs'ers in Nederland); en
- vreemdelingen die op bestuursrechtelijke grondslag worden vastgehouden in afwachting van hun uitzetting.

In veel landen worden de eerste twee groepen gerekend tot de gevangenispopulatie, terwijl de derde groep bij de meeste landen buiten beschouwing blijft. Zo ook voor Nederland. Maar er zijn belangrijke uitzonderingen. In de cijfers voor Finland en Zweden ontbreken alle drie de groepen en in de cijfers voor Denemarken, Duitsland en Noorwegen de laatstgenoemde twee.¹³ Bij een vergelijking van de detentiecijfers voor het Scandinavische cluster met die van andere landen in Noord/West-Europa is enige voorzichtigheid bij de interpretatie dan ook zeker op zijn plaats.

Daaraan moet worden toegevoegd dat de gevangenispopulatie ook in meer fundamenteel opzicht beperkingen oplegt aan mijn onderzoek. In het *ESB* ontbreken namelijk niet alleen gegevens over de aantallen taak- en geldstraffen, maar ook over de zwaarte van die straffen. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het strafklimaat blijft dus noodgedwongen beperkt tot de ontwikkeling van de vrijheidsstraffen.

Ten slotte merk ik op dat de *ESB*-cijfers geen uitsplitsing naar afzonderlijke categorieën misdrijven toestaan, althans, niet op een manier waarbij de indeling per land aan het begin en aan het

¹⁰ Gemakshalve betitel ik daarbij de samenstellende delen van het Verenigd Koninkrijk ook als land.

¹¹ Aebi e.a. 2014, p. 148.

¹² Volgens M.M. van Rosmalen, S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2011. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2012, tabel 6.4 loopt dat aantal van 117.818 in 2007 naar 91.397 voor 2011, ofwel per 100.000 inwoners van 720 in 2007 naar 549 in 2011. Cf. Aebi e.a. 2014, Table 3.2.1.1.

¹³ Aebi e.a. 2014, p. 293

eind van het strafrechtelijke traject gelijk is. Daardoor is het niet mogelijk om de doorloop door de strafrechtelijke keten van afzonderlijke categorieën zaken op een consistente wijze te volgen. Ik kan dus niet corrigeren voor eventuele verschillen in de samenstelling van de geregistreerde criminaliteit tussen landen onderling, noch voor veranderingen in die samenstelling over de tijd. Mijn analyse blijft beperkt tot het totaal van de criminaliteit.

3. Het strafklimaat in Noord/West-Europa, internationaal vergeleken

Voor mijn analyse kan ik beschikken over *ESB*-cijfers met betrekking tot de omvang van de geregistreerde criminaliteit, het aantal bestrafte personen en de omvang van de gevangenispopulatie. Ik zal die reeksen aanduiden met de symbolen C, S en G.

Om die reeksen met verstand te gebruiken dient allereerst bedacht te worden dat niet alle bestrafte personen een vrijheidsstraf ondergaan. De openbare aanklager en de rechter leggen ook andersoortige sancties op. Met het symbool ϕ (een getal tussen 0 en 1) geef ik aan welk deel van de bestrafte personen S daadwerkelijk een vrijheidsstraf moet uitzitten. Het aantal personen dat een vrijheidsstraf krijgt opgelegd is dus gelijk aan $\phi \times S$. Voor de gemiddelde lengte van de vrijheidsstraffen gebruik ik het symbool L. Nu verhuult zo'n gemiddelde dat er onder de gedetineerden op enig moment, behalve veel kortgestraften die zeer recent veroordeeld zijn, ook langgestraften uit eerdere jaren zitten. Als echter het aantal en de gemiddelde lengte van de vrijheidsstraffen over de jaren heen voldoende stabiel zijn, kan het aantal gedetineerden op enig moment (G) worden benaderd door het product van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen ($\phi \times S$) en de gemiddelde lengte van die straffen (L) op datzelfde moment: $G \approx \phi \times S \times L$.¹⁴

Met behulp van deze benadering kan de ontwikkeling van de strafrechtelijke handhaving worden samengevat in drie ratio's:

- Het aantal bestrafte personen per geregistreerd misdrijf, S/C , vormt een maatstaf voor de *strafkans*.
- Het aantal gedetineerden per bestrafte persoon, G/S , is te gebruiken als indicator voor de *strafmaat*, de gemiddelde zwaarte van de op enig moment opgelegde straffen. Immers, $G/S \approx (\phi \times S \times L)/S = \phi \times L$. De indicator voor de strafmaat heeft een hogere waarde naarmate het aandeel (ϕ) en/of de gemiddelde lengte van de vrijheidsstraffen (L) groter zijn.
- Het aantal gedetineerden per geregistreerd misdrijf, G/C , is het product van de vorige twee ratio's. Immers, $S/C \times G/S = G/C$. Deze derde ratio is een maatstaf voor het *strafrisico*, de sanctie die een delinquent gemiddeld per misdrijf vanwege de strafrechtelijke keten tegemoet kan zien.

De ontwikkeling van deze drie ratio's in de periode 1990-2011 is afgebeeld in de figuren 1, 2 en 3. In deze figuren wordt de ontwikkeling in Nederland afgezet tegen het gewogen gemiddelde in alle andere landen van Noord/West-Europa. Tevens wordt een uitsplitsing gemaakt naar de drie deelclusters: Noord-Europa, het Angelsaksische deel van Europa en West-Europa.

Figuur 1 geeft inzicht in de ontwikkeling van het aantal door een rechter of openbare aanklager bestrafte personen per geregistreerd misdrijf, als *ESB*-indicator voor de strafkans. De figuur laat zien dat de strafkans in Nederland tussen 1990 en 2006 een stijgende lijn heeft doorgemaakt, maar sindsdien weer dalende is. Verder blijkt de strafkans in Nederland aanzienlijk lager te zijn dan in de rest van Noord/West-Europa.

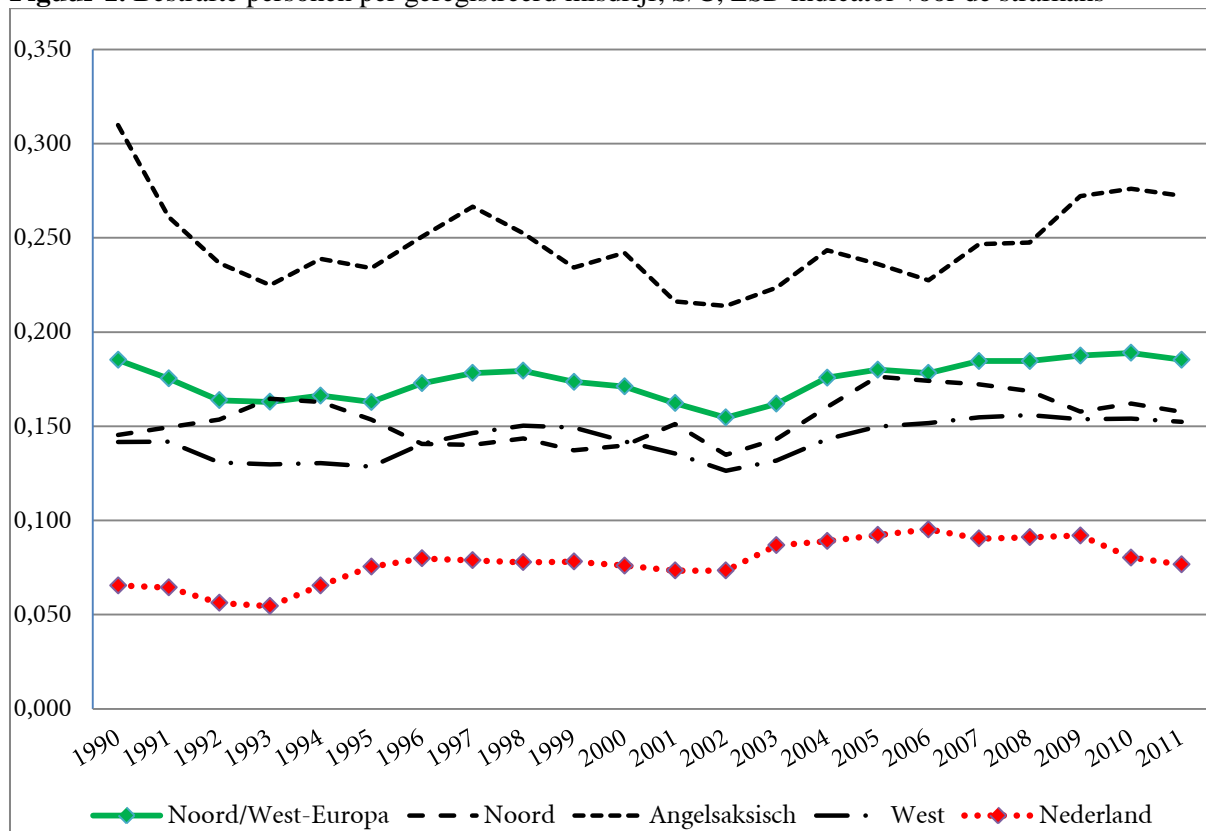
Bij de interpretatie van deze figuur is echter voorzichtigheid op zijn plaats, gezien de

¹⁴ Vgl. Smit e.a. 2012, p. 60. L verwijst hier naar de lengte van de vrijheidsstraf voor zover die daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd, d.w.z.: exclusief het voorwaardelijke deel en exclusief het gedeelte dat niet uitgezeten hoeft te worden op grond van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling.

Merk op dat de formule er als het ware van uitgaat dat alle in een bepaald jaar X opgelegde detentiejaren daadwerkelijk in datzelfde jaar X uitgezeten moeten worden. Dat is bij langere straffen natuurlijk niet het geval; die worden deels in de toekomst ten uitvoer gebracht. In zoverre zitten de gevangenen in jaar X minder vol. Daar staat tegenover dat de gevangenen in jaar X ten dele ook gevuld zijn met gedetineerden die nog delen van straffen uit eerdere jaren uitzitten. Wanneer het aantal en de gemiddelde lengte van de vrijheidsstraffen over de jaren heen stabiel zijn, hebben die twee componenten een gelijke omvang.

beperkingen van het cijfermateriaal. In paragraaf 2 is gememoreerd dat in de Nederlandse cijfers voor het aantal bestrafte personen de transacties en strafbeschikkingen van het OM en de politie buiten beschouwing zijn gelaten. Dat levert een forse onderschatting van de straffkans op.¹⁵ Anno 2011, bijvoorbeeld, zijn er door de rechters in Nederland 91.400 schuldigverklaringen uitgesproken. Tegelijk zijn er inzake misdrijven 26.500 transacties en strafbeschikkingen afgegeven door de politie en 46.500 door het OM. Zouden die transacties en strafbeschikkingen zijn meegeteld, dan zou in figuur 1 de Nederlandse straffkans anno 2011 niet zijn blijven steken op 0,077, maar zijn uitgekomen op 0,138. Overigens ligt de Nederlandse straffkans ook dan nog altijd onder het gemiddelde van de omringende landen.

Figuur 1. Bestrafte personen per geregistreerd misdrijf, S/C, *ESB*-indicator voor de straffkans



Figuur 2 geeft de ontwikkeling weer van het aantal gedetineerden per bestrafte persoon, als *ESB*-indicator voor de ontwikkeling van de gemiddelde strafmaat. Deze figuur vormt in zekere zin het spiegelbeeld van figuur 1. Hier immers bungelt ons land niet onderaan, maar heeft het juist de hoogste score. Volgens deze figuur zou in Nederland anno nu - inderdaad - aanzienlijk zwaarder worden gestraft dan in de rest van Noord/West-Europa.¹⁶ Verder zou de strafmaat in Nederland over de periode als geheel gezien zijn toegenomen. Omdat de rest van Noord/West-Europa een vergelijkbare ontwikkeling heeft doorgemaakt, is de onderlinge verhouding niet gewijzigd.

Maar op soortgelijke grond als bij figuur 1 is ook bij de interpretatie van deze figuur voorzichtigheid geboden. Ten eerste zijn, zoals zojuist al opgemerkt, de Nederlandse cijfers voor het aantal bestrafte personen zwaar onderschat door het niet meetellen van de transacties en strafbeschikkingen van het OM en de politie. Dat resulteert in een forse overschatting van de Nederlandse strafmaat.¹⁷ Als de transacties en strafbeschikkingen wel meegeteld zouden zijn, zou in figuur 2 de Nederlandse strafmaat anno 2011 niet 0,153 maar 0,085 zijn geweest. Aldus berekend is de Nederlandse strafmaat van dezelfde orde van grootte als het gemiddelde in de rest van Noord/West-

¹⁵ Immers, bij de bepaling van de ratio S/C wordt de waarde van de teller S te laag ingeschat.

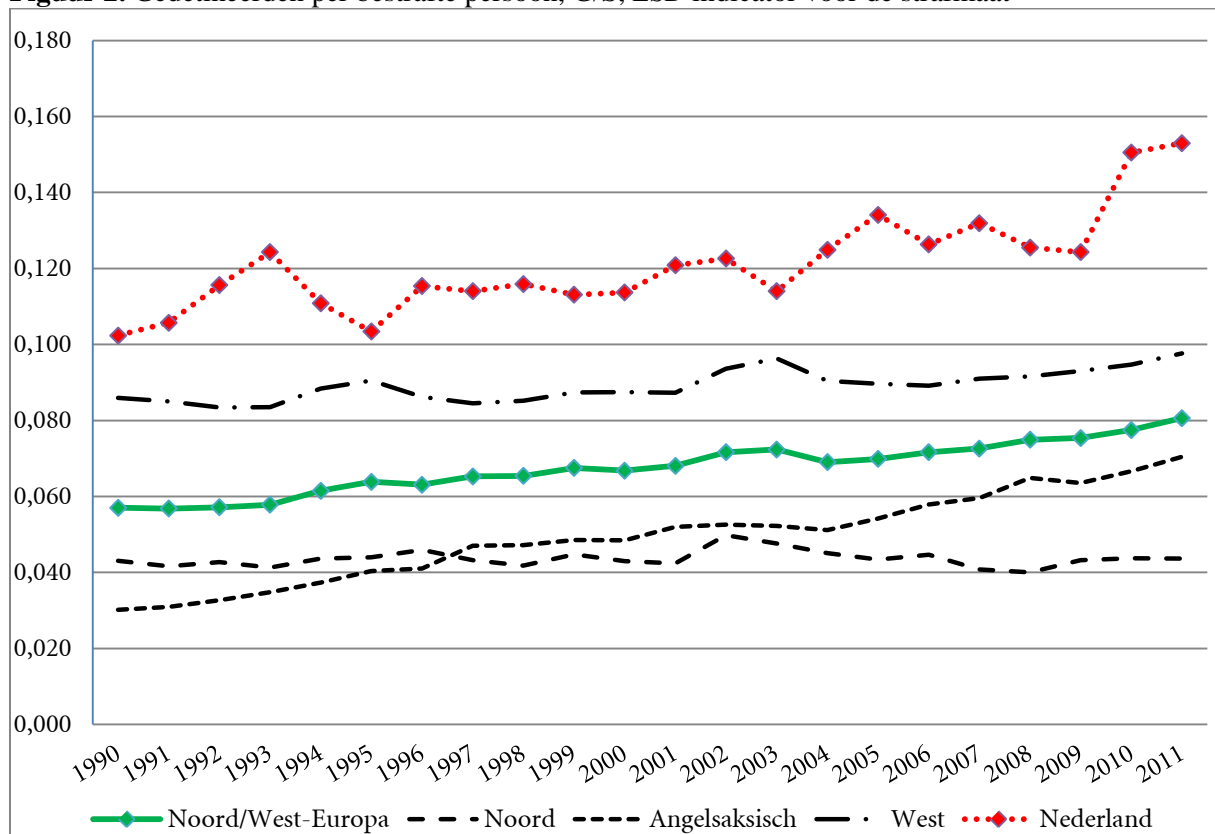
¹⁶ Vgl. Kalidien en De Heer-De Lange 2014, p. 275.

¹⁷ Immers, bij de bepaling van de ratio G/S wordt de waarde van de noemer S te laag ingeschat.

Europa.

Er is ook nog een tweede reden waarom terughoudendheid bij de interpretatie van figuur 2 op zijn plaats is. Bij de bepaling van de gemiddelde strafmaat blijven de zwaarte van de door het OM en de politie opgelegde sancties, zijnde niet-vrijheidsstraffen, en de zwaarte van de niet-vrijheidsstraffen van de rechter buiten beschouwing. Immers, de figuur concentreert zich op de daadwerkelijk ten uitvoer gebrachte gevangenisstraffen. Doordat bruikbare en vergelijkbare data ten aanzien van de niet-vrijheidsstraffen te enen male ontbreken, kan helaas zelfs niet bij benadering worden nagegaan wat het effect is van het buiten beschouwing laten van de andere strafsoorten.

Figuur 2. Gedetineerden per bestraft persoon, G/S, *ESB*-indicator voor de strafmaat



Figuur 1 en figuur 2 belichten verschillende facetten van de strafrechtelijke handhaving: welk gedeelte van de plegers van misdrijven krijgt feitelijk een sanctie opgelegd (figuur 1) en hoe zwaar is dan gemiddeld genomen de daadwerkelijke straf (figuur 2)? De twee facetten komen samen in het strafrisico, het product van de straffkans en de gemiddelde strafmaat. Met andere woorden, het strafrisico geeft de zwaarte van de sanctie die een delinquent gemiddeld per misdrijf vanwege de strafrechtelijke keten tegemoet kan zien. Conceptueel gezien is dit strafrisico naar mijn oordeel de beste indicator voor de punitiviteit van een strafrechtelijk stelsel. Als slechts een (relatief) klein aantal delinquenten een zware straf krijgt opgelegd, zijn de opgelegde straffen als zodanig zwaar, wat wijst op een grote punitiviteit. Maar tegelijkertijd gaat dan een groot aantal delinquenten vrijuit, wat wijst op een geringe punitiviteit. Het strafrisico is een overall cijfer, dat beide aspecten tot uitdrukking brengt.

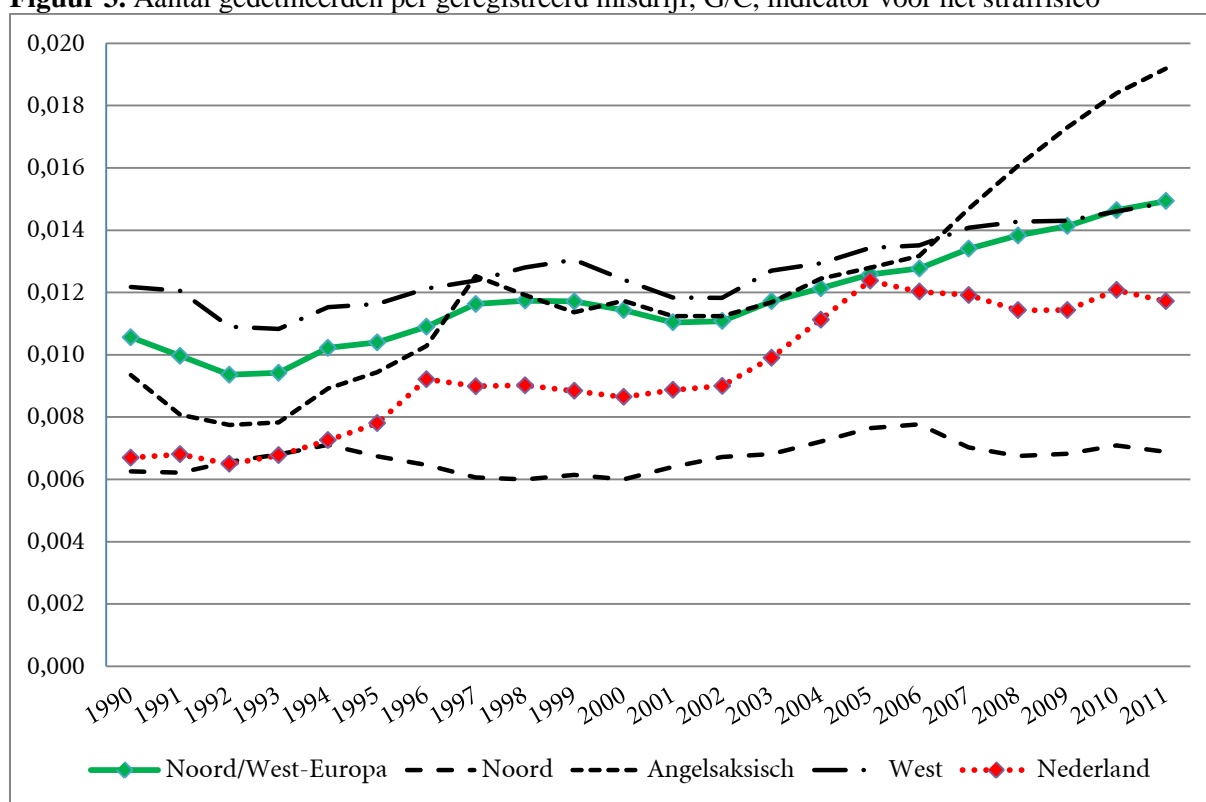
De ontwikkeling van het strafrisico in Noord/West-Europa wordt zichtbaar gemaakt in figuur 3. Volgens de *ESB*-cijfers is het Nederlandse strafrisico in de eerste helft van de jaren negentig opgelopen en daarna weer gestabiliseerd. Vervolgens is het strafrisico in de eerste helft van de jaren nul verder opgelopen, maar sinds 2005 weer stabiel. In het begin van de onderzochte periode lag het Nederlandse strafrisico duidelijk onder het gemiddelde in de omringende landen. Dat verschil was tegen 2005 bijna ingelopen. Recent is het Nederlandse strafrisico echter opnieuw achtergebleven bij de toename elders in Noord/West-Europa.

Figuur 3 geeft al met al geen steun voor de claim dat ons land nu een van de strengste

strafklimaten in Europa zou hebben. Integendeel, het Nederlandse strafklimaat behoort tot de mildste. Alleen het cluster van Scandinavische landen in Noord-Europa heeft een strafrisico dat gemiddeld genomen lager is dan het Nederlandse.

Bij die uitzonderingspositie van het Scandinavische cluster moet overigens nog een belangrijke kanttekening worden gemaakt. Zoals in paragraaf 2 is besproken, omvatten de *ESB*-cijfers ten aanzien van de gevangenispopulatie in veel gevallen de minderjarigen die op strafrechtelijke grondslag worden vastgehouden in een justitiële jeugdinstelling en de gedetineerden die worden behandeld in een psychiatrische instelling of ziekenhuis. Maar in de cijfers voor Finland, Zweden, Noorwegen en Denemarken ontbreken deze groepen gedetineerden geheel of gedeeltelijk. Daardoor vallen de *ESB*-indicatoren voor de strafmaat en het strafrisico van het Scandinavische cluster te laag uit in vergelijking met de andere landen in Noord/West-Europa. Hoe groot dat effect precies is, is op basis van de *ESB*-cijfers niet na te gaan. Het gemiddelde strafrisico in Noord-Europa zou dus inderdaad lager kunnen zijn dan in Nederland; maar zeker is het niet. Gelukkig is er een alternatieve bron voor cijfers over de gevangenispopulatie die meer duidelijkheid kan bieden.

Figuur 3. Aantal gedetineerden per geregistreerd misdrijf, G/C, indicator voor het strafrisico



4. *SPACE I*-cijfers

Statistische informatie over de gevangenispopulatie in de landen van Europa is ook te vinden in de *SPACE I Annual Penal Statistics*, een jaarlijkse publicatie onder auspiciën van de Raad van Europa.¹⁸ In principe lopen deze cijfers gelijk op met die van het *ESB*, maar er zijn verschillen. Deels hebben die een praktische achtergrond. De gegevens worden namelijk niet op hetzelfde moment en met dezelfde regelmaat verzameld, zodat herzieningen van cijfers door nationale statistische bureaus niet steeds op dezelfde wijze in beide publicaties tot uiting komen. Maar ook conceptueel zijn er verschillen, doordat minderjarigen in een justitiële jeugdinstelling, gedetineerden in een psychiatrische instelling en de

¹⁸ Zie M.F. Aebi & N. Delgrande, *Council of Europe Annual Penal Statistics. Space I – Prison Populations. Survey 2013*, Lausanne: Université de Lausanne, 2014, voor de rapportage over 2013. Alle *SPACE I* rapportages sinds 2000 zijn te vinden op <http://wp.unil.ch/space/>. Cijfers voor eerdere jaren zijn gepubliceerd in het *Prison Information Bulletin* (vanaf 1984) en het *Penological Information Bulletin* (vanaf 1992) van de Raad van Europa.

vreemdelingendetentie niet steeds voor alle landen en alle jaren op dezelfde manier worden meegeteld. Een goed voorbeeld is Nederland.¹⁹ Voor 2011 geeft het *ESB* een detentieratio van 84, terwijl het *SPACE I*-cijfer niet verder komt dan 69,5. Dat verschil blijkt veroorzaakt te worden doordat in het ene cijfer de minderjarigen in de justitiële jeugdinrichtingen en de tbs'ers wel zijn meegeteld, en in het andere cijfer niet.²⁰

Dat roept twee vragen op. De eerste vraag is of vervanging van de *ESB*-cijfers voor de gevangenispopulatie door *SPACE I*-cijfers een betrouwbaarder beeld zou geven van de *ontwikkeling* van het Nederlandse strafklimaat in internationaal vergelijkend perspectief. Het antwoord is nee. Ten eerste kan op basis van de *SPACE I*-cijfers voor Nederland geen consistente reeks vanaf 1990 worden samengesteld. De manier waarop minderjarigen, tbs'ers en de vreemdelingendetentie zijn meegeteld, is in de loop van de jaren gewijzigd.²¹ Bij oudere cijfers is helaas niet steeds duidelijk welke groepen wanneer wel en niet zijn meegeteld. Ten tweede is er geen reden om aan te nemen dat de *SPACE I*-cijfers voor de andere Noord/West-Europese landen een consistentere reeks zouden vormen dan de *ESB*-cijfers.

De andere vraag is of de internationale data *anno nu* geschoond kunnen worden voor oneigenlijke verschillen. Die vraag kan bevestigend beantwoord worden. De gedetailleerde toelichting bij de *SPACE I*-cijfers voor 2011 geeft namelijk expliciet aan of in de gevangenispopulatie van elk van de betrokken landen minderjarigen, gedetineerden in een psychiatrische instelling en de vreemdingendetentie zijn meegeteld, en zo ja, hoeveel personen daarbij in het geding zijn. Op basis daarvan heb ik de *SPACE I*-detentieratio's voor de landen in Noord/West-Europa voor 2011 geüniformeerd, door waar nodig alsnog de genoemde groepen personen in mindering te brengen.²² Vervolgens heb ik met deze detentieratio's opnieuw de strafrisico's bepaald, uitgaande van de *ESB*-cijfers voor de geregistreerde criminaliteit. Zie tabel 1.²³

Wanneer de strafrisico's voor 2011 in tabel 1 worden vergeleken met die in figuur 3 zijn de meeste verschillen gering. Voor één land heeft de aanpassing wel een merkbaar effect. Door de uniformering van de onderliggende data valt het strafrisico voor Nederland duidelijk lager uit; het strafrisico is niet 0,012, maar 0,010. Het gevolg is dat de eerdere conclusie dat het Nederlandse strafklimaat anno nu zeker niet tot de strengste van Europa behoort, nog wordt versterkt. Verder blijkt de eerdere suggestie dat het strafklimaat in de Scandinavische landen milder zou zijn dan in ons land, overeind te blijven.

¹⁹ Aebi e.a. 2014, p. 268.

²⁰ Zie resp. Aebi e.a. 2014, p. 293 en Aebi & Delgrande 2014, p. 65 en 67.

²¹ Tot voor kort werden alle drie de genoemde groepen in het Nederlandse cijfer meegeteld, waar dat bij andere landen niet of slechts ten dele gebeurde. Dat bracht Tonry & Bijleveld enkele jaren geleden tot de vaak aangehaalde conclusie dat het Nederlandse strafklimaat tot de strengste van Noord/ West-Europa zou behoren. Vgl. M. Tonry & C. Bijleveld, *Crime, criminal justice, and criminology in the Netherlands*, in: M. Tonry & C. Bijleveld (eds.), *Crime and Justice in the Netherlands* (Crime and Justice. A Review of Research, vol. 35), Chicago/London: The University of Chicago Press 2007, p. 13. Inmiddels echter zijn de Nederlandse cijfers met terugwerkende kracht aangepast. Zo is de detentieratio voor 2005, die volgens eerdere *SPACE I*-publicaties 133,9 zou hebben bedragen, inmiddels verlaagd tot 94,4. Zie M.F. Aebi & N. Delgrande, *Council of Europe Annual Penal Statistics. Space I. Survey 2011*, Lausanne: Université de Lausanne 2013, p. 63 enerzijds en p. 65-66 anderzijds.

²² De omgekeerde bewerking, het alsnog meetellen van de genoemde groepen voor de landen waar ze in eerste instantie in de cijfers ontbreken, is bij gebrek aan gegevens niet mogelijk. Dat is jammer omdat de correctie nu toch nog onvolledig zou kunnen zijn. Het is namelijk denkbaar dat jeugdige gedetineerden en psychiatrische patiënten in sommige landen zijn meegeteld in de reguliere gevangenispopulatie, doordat ze niet of niet ten volle als aparte categorie opgevangen en/of geadministreerd zijn.

²³ Een zelfde berekening voor 2013, het laatste jaar waarvoor op dit moment *SPACE I*-cijfers beschikbaar zijn (Aebi & Delgrande 2014), levert een vergelijkbaar beeld op.

| Tabel 1. Detentieratio, geregistreerde criminaliteit per 100.000 inwoners en strafrisico voor 2011, geüniformeerd op basis van <i>SPACE I</i> -gegevens ^a | | | |
|---|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| | Detentie- ratio, G | Criminaliteit per 100.000, C | Straf- risico, G/C |
| België | 104,9 | 9469 | 0,011 |
| Denemarken | 71,0 | 8394 | 0,008 |
| Duitsland | 77,7 | 7328 | 0,011 |
| Finland | 60,7 | 8525 | 0,007 |
| Frankrijk | 111,0 | 5462 | 0,020 |
| Ierland | 90,8 | 11407 | 0,008 |
| IJsland | 46,8 | 3969 | 0,012 |
| Luxembourg | 124,1 | 5883 | 0,021 |
| Nederland | 69,5 | 7169 | 0,010 |
| Noorwegen | 71,8 | 5999 | 0,012 |
| Oostenrijk | 99,2 | 6425 | 0,015 |
| VK: Engeland & Wales | 147,5 | 7079 | 0,021 |
| VK: Noord-Ierland | 92,5 | 5722 | 0,016 |
| VK: Schotland | 142,2 | 10592 | 0,013 |
| Zweden | 71,6 | 15042 | 0,005 |
| Zwitserland | 72,2 | 4318 | 0,017 |
| Noord/West | 102,9 | 7203 | 0,015 |
| w.v. Noord | 68,9 | 10352 | 0,008 |
| Angelsaksisch | 143,3 | 7643 | 0,019 |
| West | 92,7 | 6585 | 0,015 |
| Nederland | 69,5 | 7169 | 0,010 |
| a. De detentieratio's zijn berekend op basis van <i>SPACE I</i> -cijfers, exclusief minderjarigen, gedetineerden in een psychiatrische instelling en de vreemdelingendetentie; zie Aebi & Delgrande 2013, Table 1 en Table 1.1. Voor de geregistreerde criminaliteit zijn <i>ESB</i> -cijfers genomen; zie Aebi e.a. 2014, p.32. Het strafrisico is het quotiënt van de twee voorafgaande kolommen. | | | |

5. Conclusies

In het publieke debat over de zwaarte van de straffen in ons land is van verschillende kanten naar voren gebracht dat de ontwikkelingen in de strafrechtelijke handhaving in de afgelopen jaren inmiddels zouden hebben geresulteerd in een van de strengste strafklimaten van Europa. In deze bijdrage heb ik die claim kritisch tegen het licht gehouden, gebruik makend van gegevens uit de verschillende edities van het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice (ESB)* en de *SPACE I Annual Penal Statistics* van de Raad van Europa. Die twee bronnen bieden de best vergelijkbare en meest omvattende cijferreeksen die op dit moment voor mijn doel beschikbaar zijn.

Helaas heb ik moeten constateren dat geen van beide bronnen werkelijk consistente cijferreeksen levert. Op basis van het *ESB* kunnen met enige kunstgrepen nog wel tijdreeksen voor de geregistreerde criminaliteit, het aantal bestrafte personen en de gevangenispopulatie over de periode 1990-2011 worden samengesteld waarvan kan worden vermoed dat ze per land (min of meer) consistent zijn. Maar tegelijk is duidelijk geworden dat de cijferreeksen tussen landen onderling zeker niet ten volle vergelijkbaar zijn. Belangrijke bijkomende factor is dat de beschikbare cijferreeksen (zeker voor Nederland) sterk aan bruikbaarheid en zeggingskracht inboeten, doordat niet alle categorieën straffen zijn meegeteld.

De jaarlijkse *SPACE I*-publicatie heeft alleen betrekking op de gevangenispopulatie. Complicatie hier is dat in ieder geval de cijfers voor Nederland geen consistente tijdreeks vormen doordat bepaalde categorieën gedetineerden soms wel en soms niet zijn meegeteld. Daar staat tegenover dat *SPACE I*-gegevens wel een (min of meer) consistente vergelijking van de Europese detentieratio's anno 2011 mogelijk maken.

In mijn analyses in de paragrafen 3 en 4 heb ik de cijfers uit de twee bronnen op een zodanige

manier proberen te gebruiken en te combineren, dat de zwakke punten zo veel mogelijk vermeden worden. De uiteindelijke resultaten laten maar één conclusie toe: er is geen bewijs dat het Nederlandse strafrecht anno nu zwaarder is, en op enig moment sinds 1990 zwaarder is geweest, dan het gemiddelde van Noord/West-Europa, integendeel. Bij uitsplitsing (b)lijkt het strafklimaat in Nederland wat strenger te zijn dan in de Scandinavische landen, maar duidelijk milder dan in de Angelsaksische regio en in de rest van West-Europa.

Daarmee is zeker niet het laatste woord gezegd. Anders dan in mijn eerdere artikelen over de ontwikkeling van het strafklimaat binnen Nederland²⁴ heb ik geen rekening kunnen houden met mogelijke verschillen in de samenstelling van de criminaliteit tussen de verschillende Europese landen; evenmin heb ik rekening kunnen houden met andere strafmodaliteiten dan detentie. Nu bleek het bij de voorbereiding van die eerdere artikelen al bijzonder lastig om voor Nederland voldoende relevante gegevens boven water te krijgen. Het lijkt mij vooralsnog een illusie om te verwachten dat dat op afzienbare termijn en op consistente wijze voor geheel (Noord/West) Europa zou kunnen lukken. Daarmee staat de onderzoeker voor een moeilijke keus. Hij kan zich aansluiten bij Steenhuis die nog niet zo lang geleden vaststelde “dat een voldoende basis ontbreekt om wat dan ook te concluderen over de ontwikkeling van het Nederlandse strafklimaat.”²⁵ Of hij kan proberen te roeien met de riemen die er zijn en duidelijk aangeven wat de onzekerheidsmarges van zijn resultaten zijn. In beginsel ben ik voorstander van de tweede optie. Maar gelet op alle beperkingen van de *ESB*- en *SPACE I*-cijfers weet ik eerlijk gezegd niet zo zeker of mijn analyse in dit geval veel bruikbaar heeft opgeleverd, anders dan het doorprikken van de kennelijk niet op feiten gebaseerde mythe dat het Nederlandse strafklimaat tot de strengste van Europa zou behoren.

²⁴ Van Velthoven, *PROCES* 2014, p. 245-263 en 289-307.

²⁵ D. Steenhuis, Het strafklimaat in Nederland, column van 6.12.2012 op <http://ivorentoga.nl/>.