



Universiteit
Leiden

The Netherlands

De ontwikkelingen van sanctienormen in het Wetboek van Strafrecht, 1886 - 2017

Nieuwbeerta, P.; Meesters, M.; Altena, J.; Cnossen, J.; Crijns, J.; Schuyt, P.; Voorde, J. ten

Citation

Nieuwbeerta, P., & Meesters, M. (2021). De ontwikkelingen van sanctienormen in het Wetboek van Strafrecht, 1886 - 2017. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (pp. 237-252). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464087>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464087>

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

DE ONTWIKKELINGEN VAN SANCTIENORMEN IN HET WETBOEK VAN STRAFRECHT, 1886-2017

*Paul Nieuwbeerta en Marieke Meesters**

1 INLEIDING

De historische criminologie en strafrechtswetenschap stellen zich vanouds vragen naar de verandering van definities van criminaliteit door de jaren heen, alsmede naar de reacties op criminaliteit en daarmee samenhangend welke maatregelen werden genomen ter voorkoming van criminaliteit.

Antwoorden op deze hoofdvragen kunnen voor ons land verkregen worden door de bestudering van historische ontwikkelingen in het Wetboek van Strafrecht (WvSr). In het WvSr wordt namelijk (systematisch) aangegeven welk gedrag van personen door de samenleving en/of wetgever in ieder geval algemeen zo onacceptabel wordt gevonden dat de staat dergelijk gedrag met straf mag bedreigen. Tevens wordt aangegeven op welke wijze dat onacceptabel geachte gedrag door de overheid kan worden gesanctioneerd. Het WvSr omvat een verzameling van wetsartikelen met ‘strafbaarstellingen’ bestaande uit ‘delictsomschrijvingen’ en bijbehorende ‘sanctienormen’.¹ Delictsomschrijvingen geven aan welke gedragingen strafbaar gesteld zijn. Sanctienormen geven aan wat de maximale straf is die de overheid (met betrekking tot vrijheidsstraffen, lees: de rechter) kan opleggen voor een strafbaar feit.

In dit artikel onderzoeken we de historische veranderingen in sanctienormen in het WvSr sinds de inwerkingtreding van het wetboek op 1 september 1886. Specifiek bestuderen we de ontwikkelingen in de duur van de maximaal op te leggen vrijheidsstraffen (het wetboek maakt onderscheid tussen gevangenisstraf en hechtenis, waarbij de laatste niet moet worden verward met de voorlopige hechtenis die voor bestraffing kan worden tenuitvoergelegd) en de hoogtes van de maximaal op te leggen geldboetes zoals vermeld voor

* De auteurs zijn Jeroen ten Voorde zeer erkentelijk voor zijn inhoudelijke hulp bij en tekstuele bijdrage aan dit artikel.

1 J. de Hullu, *Materieel Strafrecht. Algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 69.

alle delicten opgenomen in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht in de periode 1886-2017.

Het huidige onderzoek is explorerend van aard. Dit betekent dat we de lange termijn ontwikkelingen in sanctienormen onderzoeken zonder op voorhand een duidelijke verwachting te hebben welke veranderingen zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. Dat komt allereerst omdat in de theoretische en beschouwende literatuur over veranderingen in het strafklimaat in ons land sterk verschillende en elkaar tegensprekende beschouwingen worden gegeven. Dit geldt zowel voor de in het Wetboek van Strafrecht opgenomen strafmaxima, maar ook voor de werkelijk opgelegde straffen. Aan de ene kant wordt door sommigen namelijk gesuggereerd dat de samenleving steeds gevoeliger is geworden voor criminaliteit en dat daarmee samenhangend de straffen die opgelegd (kunnen) worden in de afgelopen eeuwen voor alle delicten steeds zwaarder zijn geworden.² Daarentegen opperen anderen juist dat er – zeker de laatste decennia – steeds minder zwaar wordt gestraft.³ Weer anderen geven aan dat veranderingen niet lineair en continu zijn geweest, maar dat tot de jaren zeventig van de vorige eeuw het strafklimaat steeds minder streng is geworden en daarna weer veel strenger.⁴

Een tweede reden waarom we op voorhand geen verwachting hebben over wat voor veranderingen zich hebben voorgedaan in de sanctienormen in het WvSr in de afgelopen 130 jaar, is omdat er nauwelijks recente studies zijn geweest die dit nauwgezet in kaart hebben gebracht. Eerdere analyses van ontwikkelingen in het strafrechtelijk sanctiestelsel – en met name de sanctienormen – zijn namelijk inmiddels alweer gedateerd,⁵ voornamelijk gebaseerd op indrukken en – althans op het eerste gezicht – minder op systematische en empirische analyses,⁶ en/of alleen gericht op delictsomschrijvingen, zoals de seksuele

2 N. Elias, *The Civilizing Process*, Oxford: Oxford University Press 1978. H. Franke, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland* (diss. Amsterdam), Amsterdam: Aula 1990. P. Spierenburg, *Violence and Punishment. Civilizing the Body through Time*, Cambridge: Polity Press 2013.

3 B.C.J. van Velthoven, 'De punitiviteit is juist gedaald', *Nederlands Juristenblad* 2011(27), p. 1780-1781.

4 Y. Buruma, 'Inleiding: Een strafrechtelijke ideeëngeschiedenis van de 20ste eeuw', in: Y. Buruma (red.), *100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1999, p. 11-46. Y. Buruma, 'Grenzen aan strafrechtelijke aansprakelijkheid', in: M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink (red.), *Glijdende schalen (De Hullu-bundel)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003, p. 71-93. M.S. Groenhuijsen, 'Levenslange gevangenisstraf in Nederland', *Delikt en Delinkwent* 1999(3), p. 191-195. Th.A. de Roos, 'Beheerste reactie over overkill? Hedendaagse punitiviteit in de strafrechtspolitiek', in: M. Moerings (eindredactie), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 45-58.

5 J. de Hullu, I.M. Koopmans & Th.A. de Roos, *Het wettelijk strafmaximum*, Deventer: Gouda Quint 1999.

6 G.A.M. Strijards, 'Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht na de codificatie', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Gedenkboek Honderd jaar Wetboek van Strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1986, p. 31-56; Buruma 1999; A.G. Bosch, *De ontwikkeling van het strafrecht in Nederland van 1795 tot heden*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005; J.M. ten Voorde, 'Het Wetboek van Strafrecht ter discussie', in: B.J.G. Leeuw, F.P. Ölçer & J.M. ten Voorde (red.), *Leidse gedachten over een modern straf(proces)recht*, Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 21-43.

delicten.⁷ Recent is er verassend genoeg niet eerder een gedetailleerde studie verricht naar lange termijn veranderingen in de sanctienormen in het gehele Wetboek van Strafrecht. Het beschrijven van historische ontwikkelingen in sanctienormen in het Wetboek van Strafrecht heeft vanuit historisch criminologisch oogpunt volgens ons evenwel op zichzelf een belangrijke wetenschappelijke relevantie.

Het beschrijven van historische ontwikkelingen in sanctienormen in het Wetboek van Strafrecht is volgens ons tevens van belang voor de huidige en toekomstige beleids- en wetgevingspraktijk. Zo is de relevantie toegenomen door de aankondiging van de Minister van Justitie en Veiligheid om vanaf 2020 te gaan werken aan ‘de herziening van het strafrecht in heel grote zin’.⁸ Nadat de momenteel in voorbereiding zijnde herziening van het Wetboek van Strafvordering voltooid is, wordt het van belang geacht ook het Wetboek van Strafrecht tegen het licht te houden. Bij een dergelijke exercitie is een systematisch en omvattend inzicht in de historie van de in het wetboek opgenomen sanctienormen relevant. Dat kan immers dienen als achtergrond bij te maken keuzes voor nieuwe wetgeving.

Om de lange termijn ontwikkelingen in sanctienormen in het WvSr in dit artikel systematisch en empirisch te onderzoeken maken we gebruik gemaakt van het bestand ‘Historisch Wetboek van Strafrecht (H-WvSr)’.⁹ In dit bestand zijn alle teksten van de volledige wetsartikelen opgenomen waaruit het Tweede Boek (dat wil zeggen alle misdrijven) van het WvSr vanaf 1886 heeft bestaan. Daarbij is van elk wetsartikel informatie opgenomen over wanneer het voor het eerst voorkwam in het WvSr en tot wanneer het in het WvSr gestaan heeft.¹⁰ Met behulp van het H-WvSr is het relatief eenvoudig om een overzicht te maken van veranderingen in sanctienormen over de afgelopen 135 jaar.

2 DELICTEN IN HET WvSR

Om na te gaan welke sanctienormen voor welke specifieke ‘delicten’ mogelijk zijn, moet uiteraard de “interne structuur” van het WvSr in acht worden genomen. Vaak is die structuur tamelijk eenvoudig: dan staat er in een wetsartikel(deel) een delictsomschrijving en de daarbij behorende sanctienorm vermeld. Artikel 287 is daarvan een voorbeeld (Zie Kader A).

7 K. Lindenberg, & A.A. van Dijk, *Herziening van de zedendelicten. Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling*, Zutphen: Paris 2016.

8 *Handelingen II* 13 maart 2018, p. 60-30-14.

9 P. Nieuwbeerta, P.M. Meesters en J.M. ten Voorde, *Codeboek en documentatie van het Historisch Wetboek van Strafrecht*, Leiden: Universiteit Leiden 2018.

10 Zie ook M. Meesters, P. Nieuwbeerta & J.M. ten Voorde, ‘De veranderingen en groei van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht. Een historische analyse van zijn externe structuur in de periode 1886-2017’, *Proces* 2019(5), p. 364-379; M. Scharenborg, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht (1886-2017)* (3 delen), Rotterdam: Managementboek 2017.

De interne structuur van het WvSr wordt echter al ingewikkelder als een wetsartikel verschillende onderdelen (leden) omvat en daarin strafbeïnvloedende omstandigheden worden vermeld en wordt aangegeven op welke wijze de straf verlicht of verzwaard wordt. Het huidige artikel 283 (Vrijheidsberoving door schuld) met leden 1, 2 en 3 is daarvan een voorbeeld (zie Kader A). In dit voorbeeld omvatten de combinaties van de drie afzonderlijke leden van het wetsartikel feitelijk drie verschillende ‘delicten’ met elk hun eigen sanctienorm.

Nog ingewikkelder is het als de delictsomschrijving en de strafbeïnvloedende omstandigheden – en de daarbij horende sanctienormen – vermeld staan in verschillende wetsartikelen. Een voorbeeld hiervan betreft de artikelen 255, 256 en 257. Artikel 255 en 256 omvatten op zichzelf namelijk elk een delict, maar in combinatie met artikel 257 worden nog vier extra ‘delicten’ onderscheiden. Gezamenlijk worden in deze drie artikelen dus zes ‘delicten’ met elk hun eigen sanctienorm gedefinieerd (zie ook Kader A).

Kader A. Voorbeelden van hoe de interne structuur van het WvSr bepaalt welke ‘delicten’ en bijbehorende ‘sanctienormen’ zijn opgenomen.

De hoogte van de geldboetes die opgelegd kunnen worden bij het plegen van delicten zijn sinds 1986 op verschillende manieren in het WvSr opgenomen geweest (Zie Tabel A).

Art. 287 WvSr – Doodslag

Hij die opzettelijk een ander van het leven berooft, wordt, als schuldig aan doodslag, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Art. 283 WvSr – Vrijheidsberoving door schuld

1. Hij aan wiens schuld te wijten is dat iemand wederrechtelijk van de vrijheid beroofd wordt of beroofd blijft, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.

2. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

3. Indien het feit de dood ten gevolge heeft, wordt hij gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Art. 255 WvSr

Hij die opzettelijk iemand tot wiens onderhoud, verpleging of verzorging bij krachtens wet of overeenkomst verplicht is, in een hulpeloze toestand brengt of laat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de vierde categorie.

Art. 256 WvSr

Hij de een kind beneden de leeftijd van zeven jaren te vondeling legt of, met oogmerk om er zich van te ontdoen, verlaat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of geldboete van de vierde categorie.

Art. 257 WvSr

1. Indien een der in de artikelen 255 en 256 omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zeven jaren en zes maanden of geldboete van de vijfde categorie.

2. Indien een van deze feiten de dood ten gevolge heeft, wordt hij gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Tabel A. Voorbeelden van maximale sanctienormen in Wetboek van Strafrecht (Gevangenisstraf in jaren; Boete's in Categorieën)

Delict	Combina- ties	Gev. Straf	Boete Cat.
Doodslag	Art 287	15	5
Vrijheidsberoving	Art 283-lid 1	0,5	2
Vrijheidsberoving & lichamelijk letsel	Art 283-lid 1 + Art 283- lid 2	1	3
Vrijheidsberoving & Dood ten gevolg	Art 283-lid 1 + Art 283- lid 2	2	4
Hulpeloos achterla- ten	Art 255	2	4
Hulpeloos achterla- ten & lich. letsel	Art 255 + Art 257-lid 1	7,5	5
Hulpeloos achterla- ten & dood ten gevolge	Art 255 + Art 257-lid 2	9	5
Kind te vondeling leggen	Art 256	4,5	4
Kind te vondeling leggen & lich. letsel	Art 256 + Art 257-lid 1	7,5	5
Kind te vondeling leggen & dood ten gev.	Art 256 + Art 257-lid 2	9	5

(Bron: WvSr 1/1/2017)

Gebruik makend van het Historisch Wetboek van Strafrecht hebben we voor elk jaar in de periode 1 september 1886 (toen het huidige WvSr in werking trad) tot maart 2017 (toen het H-WvSr gemaakt is) het wetboek op 1 januari genomen, daarvan de interne structuur in kaart gebracht, en vervolgens van alle daarin opgenomen combinaties van artikeldelen nagegaan welke als delict kunnen worden aangemerkt. Ook is voor elk voor die delicten nagegaan welke maximumstraffen (dat wil zeggen vrijheidsstraffen (gevangenisstraf of hechtenis) en (tot 1984 moeten we zeggen: en/of) geldboetes) in elk jaar op 1 januari mogelijk waren.

Op basis van deze exercitie hebben we een nieuw bestand ‘Delicten in het WvSr, 1887-2017’ gemaakt waarin alle delicten (inclusief de delicten die voorkomen uit combinaties) zijn opgenomen op 1 januari voor de jaren 1887 t/m 2017. Bij elk delict wordt vermeld ‘een omschrijving van het delict’, ‘de wetsartikel(delen) waarop het delict gebaseerd is’, en de sanctienormen (oftewel de maximale tijdelijk gevangenisstraf of hechtenis, een indicatie of wel/geen levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd, en de hoogte van de (tot 1984: eventuele) maximale geldboete).

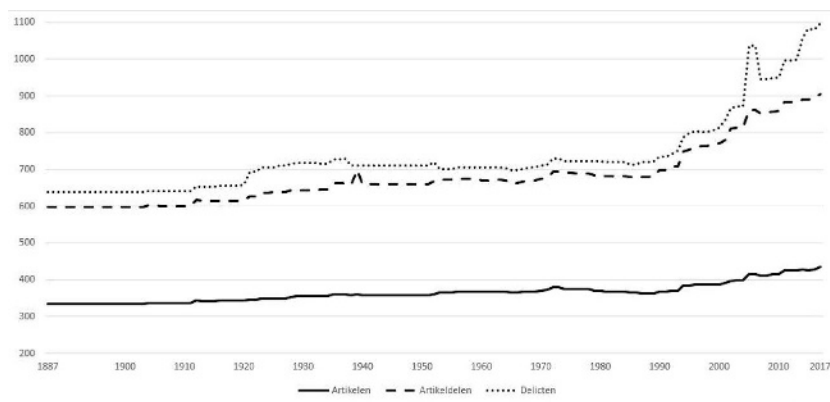
Het moet daarbij worden opgemerkt dat we geen aandacht besteden aan de informatie zoals opgenomen in het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht waar bijvoorbeeld strafbeïnvloedende omstandigheden als ‘recidive’ (artikel 43a) besproken worden, net als de overige hoofdstraffen (dat wil zeggen de taakstraffen), bijkomende straffen en maatregelen. De taakstraf wordt bijvoorbeeld niet vermeld in het Tweede Boek, maar is krachtens artikel 22b ook weer niet bij alle delicten op te leggen. Ten aanzien van de bijkomende straffen geldt dat zij her en der (op het oog tamelijk onsystematisch) in het Tweede Boek worden genoemd. Dat geldt in het bijzonder voor de in art. 28 WvSr genoemde bijkomende straffen (in art. 9 lid 1, onder b ‘ontzetting van bepaalde rechten’ genoemd). We beperken ons in deze notitie verder tot een beschrijving van ontwikkelingen in het Tweede Boek van het WvSr (dat betrekking heeft op misdrijven), omdat het Derde Boek (dat betrekking heeft op overtredingen) nog niet is opgenomen in het bestand van het H-WvSr.

Met behulp van het gecreëerde bestand ‘Delicten in het WvSr, 1887-2017’ is het relatief eenvoudig om na te gaan hoeveel wetsartikelen, wetsartikeldelen (waarbij de leden van de artikelen worden onderscheiden), en delicten het Tweede Boek van het WvSr op 1 januari van elk jaar omvatte. Op 1 januari 1887 betrof dit 335 wetsartikelen en 598 artikeldelen, waarin in totaal 639 ‘delicten’ werden gedefinieerd. Sindsdien is de omvang van het Tweede Boek van het WvSr fors toegenomen.¹¹ De toename betreft vooral een toename in artikeldelen en dus delicten – en de grootste groei vond vooral plaats vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw (zie Figuur 1). Aan het eind van de analyseperiode, begin 2017, bevatte het Tweede Boek 434 wetsartikelen en 906 artikeldelen en werden in totaal 1098 ‘delicten’

11 Zie ook Meesters, Nieuwbeerta & ten Voorde 2019.

gedefinieerd. Dit is bijna een verdubbeling van het aantal misdrijven sinds 1886 (zie ook Figuur 1).

Figuur 1 Aantal artikelen, artikeldelen en delicten in het Tweede Boek van het WvSr, 1886-2017



3 SANCTIENORMEN IN HET WvSr

3.1 *Levenslange gevangenisstraf*

Bij de invoering van het WvSr in 1886 waren dood- en lijfstraffen reeds verdwenen uit het gewone Nederlandse strafstelsel. De laatste lijfstraffen waren in 1854 afgeschaft, de doodstraf verdween in 1870 uit het commune strafrecht en werd vervangen door de levenslange gevangenisstraf. Deze straf bleef in het WvSr ‘met bloedend hart’ behouden.¹² De levenslange vrijheidsstraf was de afgelopen 130 jaar daarmee de zwaarst mogelijke straf in het Nederlandse sanctiebestel voor (natuurlijke) personen, behalve gedurende een korte periode na de Tweede Wereldoorlog waarin de doodstraf weer kon worden opgelegd en tenuitvoergelegd.¹³ De levenslange vrijheidsstraf is alleen bij zeer ernstige delicten als strafdreiging in het WvSr opgenomen en telkens in combinatie met een tijdelijke gevangenisstraf van – tot

12 H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Volledige verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz. Deel I*, Haarlem: Tjeenk Willink 1891, p. 208 e.v.

13 Zie o.a. W.M.E. Noach, *De bijzondere rechtspleging. Straf- en tuchtrechtelijk optreden tegen onvaderlandslievend gedrag uit de bezettingsjaren* (diss. Leiden), 's-Gravenhage: Nijhoff 1948. En zie over het opleggen en al dan niet tenuitvoerleggen van de doodstraf in het kader van de buitengewone rechtspleging: A.D. Belinfante, *In plaats van bijltjesdag. De geschiedenis van de bijzondere rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

2006 – twintig en – sinds 2006 – maximaal dertig jaar. Hierdoor wordt van 1886 tot aan heden de levenslange vrijheidsstraf als sanctienorm alleen genoemd in het Tweede Boek van het WvSr – het deel van het WvSr dat betrekking heeft op misdrijven, en niet in het Derde Boek van het WvSr – het deel dat betrekking heeft op overtredingen.

Begin 1887 kon bij ongeveer drie procent van alle 639 in het Tweede Boek van het WvSr opgenomen delicten levenslange gevangenisstraf worden opgelegd (zie Figuur 2). In de loop der tijd is het deel van de misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd enigszins toegenomen (zie Figuur 1). Begin 2017 was bij vijf procent van de 1.098 misdrijven in Boek 2 de levenslange vrijheidsstraf als mogelijke sanctie opgenomen.

Met betrekking tot misdrijven waarop in de periode 1886-2017 levenslange gevangenisstraf kon worden opgelegd kunnen we vier groepen onderscheiden. Een eerste groep betreft de delicten waarvoor gedurende de gehele periode vanaf 1886 een levenslange gevangenisstraf kon worden opgelegd. Dit betreft bijvoorbeeld delicten zoals de ‘aanslag tegen de veiligheid van de staat of tegen hoofden van bevriende staten’ (bijvoorbeeld art. 92, 108 en 115) ‘gevaarlijke handelingen die de dood tot gevolg hebben’ (bijvoorbeeld art. 157, aanhef en sub 3^o), en ‘dodelijk geweld (moord en gekwalificeerde doodslag)’ (respectievelijk art. 289 en 288). Een tweede groep betreft delicten waar in 1886 wel levenslang voor opgelegd kon worden, maar later niet meer. Op ‘het opzettelijk stof in de waterleiding brengen’ kon bijvoorbeeld vanaf 1886 levenslange gevangenisstraf worden opgelegd, maar vanaf 1989 niet meer.¹⁴ Een derde groep betreft delicten die in 1886 al wel in het WvSr waren opgenomen, maar waar pas later levenslange gevangenisstraf als strafdreiging voor is ingevoerd. Zo is in 1952 voor ‘Aanslag tegen de regeringsvorm’ (art. 94) en ‘bedreiging met geweld tegen de vergadering van beide kamers Staten-Generaal’ (art. 121) levenslange gevangenisstraf mogelijk geworden.¹⁵ De vierde groep betreft delicten die na 1886 in het WvSr zijn ingevoegd en die in 2017 met levenslange gevangenisstraf kunnen worden bestraft. Dit betreft bijvoorbeeld mensenhandel dat in 2005 aan het WvSr is toegevoegd en waarvoor in 2013 het opleggen van levenslange gevangenisstraf mogelijk is geworden.¹⁶

14 Niet nader gespecificeerde ‘gewijzigde opvattingen omtrent levenslange gevangenisstraf’ lagen aan wijziging van de sanctienorm ten grondslag. Zie *Kamerstukken II* 1984/85, 19020, nr. 3, p. 9.

15 De ernst van deze misdrijven, gelet op de grote belangen die op het spel staan (namelijk het voortbestaan van de ‘staatsgemeenschap’), noopten volgens de wetgever tot verhoging van het strafmaximum (*Kamerstukken II* 1950/51, 2258, nr. 3).

16 Deze beslissing werd allereerst op wetsystematische gronden gebaseerd. Misdrijven als gijzeling, de dood ten gevolge (art. 282a lid 2) kennen eenzelfde strafmaximum. De strafverhoging wordt ook gerechtvaardigd onder verwijzing naar internationale mensenrechten en daaruit voortvloeiende eis mensenhandel ‘krachtig te bestrijden’ (*Kamerstukken II* 2011/12, 33185, nr. 3, p. 6-7).

Figuur 2 Percentage delicten met levenslange gevangenisstraf als sanctie in het Tweede Boek van het WvSr, 1886-2017

3.2 *Tijdelijke vrijheidsstraffen*

Behalve levenslange gevangenisstraf zijn ook tijdelijke vrijheidsstraffen als sanctienorm in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Oorspronkelijk werden bij de invoering van het WvSr in 1886 tijdelijke vrijheidsstraffen alleen mogelijk gemaakt bij delicten die in het Tweede Boek van het WvSr werden opgenomen. Bij de invoering van het huidige WvSr in 1886 kende de tijdelijke gevangenisstraf een minimum van één dag en een maximum van vijftien jaar, of twintig jaar in een aantal in de wet vermelde gevallen (onder andere wanneer het begaan van het delict ook met levenslange gevangenisstraf wordt bedreigd) (zie art. 10 WvSr). De minimale tijdelijke gevangenisstraf bedroeg anno 2017 nog steeds één dag, de maximale tijdelijke gevangenisstraf is opgehoogd van 15 naar 18 jaar en in de bij wet vermelde gevallen van twintig naar dertig jaar (zie bijvoorbeeld art. 289).¹⁷ Overigens is met het rechterlijk pardon (art. 9a) de mogelijkheid gecreëerd een dader wel te veroordelen, maar geen straf op te leggen.¹⁸

Voor alle in het Tweede Boek van het WvSr gedefinieerde delicten was over de gehele periode vanaf 1886 een tijdelijke vrijheidsstraf (hechtenis of gevangenisstraf) een mogelijke sanctie. Daarin hebben zich geen veranderingen voorgedaan.

Wel zijn er voor meerdere delicten in de afgelopen 130 jaar op diverse momenten veranderingen doorgevoerd in de duur van de maximaal op te leggen tijdelijke vrijheidsstraf. Enkele malen is de maximaal op te leggen gevangenisstraf substantieel (dat wil zeggen met meer dan 2 jaar) verlaagd, bijvoorbeeld bij het benadelen van schuldeisers (in 1957), het

¹⁷ Wet van 28 februari 2013, *Stb.* 2013, 11, resp. Wet van 22 december 2015, *Stb.* 2006, 11.

¹⁸ Wet van 31 maart 1983, *Stb.* 1983, 153.

opzettelijk vervuilen van de lucht of oppervlaktewater (1977), het beledigen van een lid van de regering van een bevriende staat (1979), geweld aan boord van een vliegtuig (1992), en muntschennis (2002).

Bij veruit de meeste wetswijzigingen werd de maximaal op te leggen gevangenisstraf echter verhoogd. Voorbeelden daarvan uit de vorige eeuw zijn de verhoging van de maximaal mogelijke vrijheidsstraf voor het verleiden van minderjarigen tot ontucht (in 1937), een aanslag tegen de regering (1953), het benadelen van schuldeisers (1972), het opmaken van een vals reisdocument (1990), het behulpzaam zijn bij ontsnapping uit de gevangenis (1995) en hulp aan een ongewenste vreemdeling uit winstbejag (1997). Het verhogen van de maximale vrijheidsstraf in deze eeuw werd onder andere gerealiseerd met betrekking tot het omkopen van een ambtenaar (2002), aanslag tegen de staat (2007), misbruik van computergegevens (2011) en witwassen (2015). Andere recente voorbeelden van ophoging van de maximale strafmaat betreft de straffen voor levensdelicten van twintig naar dertig jaar in 2006 en het in korte tijd tot tweemaal toe verhogen van de maximumgevangenisstraffen voor mensenhandel (in 2009 en 2013).

De diverse veranderingen hebben er echter lange tijd niet voor gezorgd dat de gemiddelde strafdreiging van tijdelijke vrijheidsstraffen veranderde. In de periode van 1886 tot aan 2006 is de gemiddelde duur van tijdelijke vrijheidsstraffen slechts zeer licht gestegen, namelijk van net onder de vijf jaar naar net boven de vijf jaar (zie Figuur 3). Pas in 2006 is de gemiddelde strafdreiging fors gestegen, namelijk naar gemiddeld 7,5 jaar. Deze plotselinge stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de ophoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf van twintig naar dertig jaar, en de invoering van enkele ernstige misdrijven met betrekking tot terrorisme. Ook de strafmaxima in art. 273f WvSr (mensenhandel) hebben aan een verhoging van het gemiddelde strafmaximum in het Tweede Boek bijgedragen.

De recente wijzigingen in het WvSr hebben er uiteraard ook toe geleid dat de verdeling van straffen enigszins veranderd is. Tegenwoordig is het deel delicten waarop een tijdelijke gevangenisstraffen van tussen de 0 en 1 jaar staat bijna een vijfde, terwijl dat in 1886 en 1950 ruim een kwart was. Daarnaast is de groep delicten waarop vrijheidsstraffen van langer dan tien jaar staat toegenomen. In het oog springt dat bij een fors aantal delicten ook een tijdelijke vrijheidsstraf van dertig jaar mogelijk is – wat direct samenhangt met het toenemende aantal delicten waarvoor levenslang kan worden opgelegd (omdat de strafmaximum van dertig jaar alleen in combinatie met een levenslang gevangenisstraf genoemd wordt in het WvSr).

Figuur 3 Gemiddelde sanctie op delicten in het Tweede Boek van het WvSr, 1886-2017 (tijdelijke vrijheidsstraf in jaren)



3.3 Geldboetes

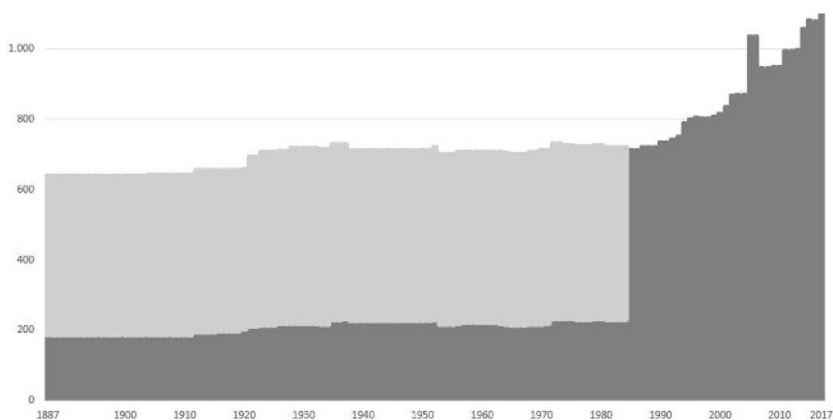
Vanaf de invoering van het WvSr in 1886 konden behalve gevangenisstraffen ook geldboetes worden opgelegd. Tot 1928 was het niet mogelijk om deze hoofdstraffen te combineren: de vrijheidsstraf en geldboete werden als aparte straffen gezien. Vanaf 1928 kunnen een geldboete en een gevangenisstraf in combinatie worden opgelegd (art. 9 lid 2).

Overigens was in het Tweede Boek van het WvSr in 1886 slechts bij een vijfde van alle delicten een geldboete als sanctie mogelijk (Zie Figuur 4). De wetgever vond de overige delicten te ernstig om daarvoor geldboetes op te leggen.¹⁹ In de loop der jaren werd echter voor steeds meer delicten de mogelijkheid geboden (ook) een geldboete op te leggen, maar die ontwikkeling was zeer geleidelijk en beperkt. Pas bij een grote wijziging van het WvSr in 1984 werd voor alle delicten (zowel van het Tweede als Derde Boek) de mogelijkheid om een geldboete op te leggen, opgenomen in het WvSr. Deze uitbreiding werd ingegeven door de wens om met name de korte vrijheidsstraffen terug te dringen.²⁰

19 Ten tijde van de inwerkingtreding van het WvSr in 1886 verschilde het aantal delicten waarop een geldboete mogelijk was sterk tussen de verschillende onderdelen (officieel 'Titels' genoemd) van het Tweede Boek van het WvSr. Voor delicten die vielen onder Titel I (misdrijven tegen de veiligheid van de staat), IX (Meineed), XIX (Misdrijven tegen het leven gericht), XXI (Veroorzaken van de dood of van lichamelijk letsel door schuld) en XXIII (Afpersing en afdreiging) was een geldboete helemaal niet mogelijk. De wetgever vond deze delicten te ernstig om geldboetes op te leggen. Aan de andere kant kon bij misdrijven in Titel XVII (Schending van geheimen), XXII (Diefstal en stroperij) en XXIV (Verduistering) alleen een geldboete worden opgelegd: voor de delicten binnen die titels vond de wetgever een gevangenisstraf te zwaar of ongepast.

20 *Kamerstukken II 1977/78, 15012, nrs. 1-3, p. 2-3.*

Figuur 4 Aantal delicten waarop wel / geen geldboete staat als sanctie in het Tweede boek van het WvSr, 1886-2017



Om historische ontwikkelingen in de hoogte van maximale geldboetes te bestuderen hebben we voor dit artikel voor alle delicten gedefinieerd in het Tweede Boek van het WvSr in elk jaar waar een geldboete als sanctienorm in het WvSr is opgenomen de maximale geldboetes in Euro's (en zonder correctie voor inflatie) berekend (Zie Kader B).

Gemiddeld zijn de maximale geldboetes zoals vermeld in het WvSr vanaf de inwerking-treding in 1886 tot aan de grote wijziging van 1984 licht gestegen (zie Figuur 5). In de eerste jaren was de gemiddelde boete ongeveer 175 Euro, en dat liep langzaam op naar 300 Euro aan het begin van de twintigste eeuw en 600 halverwege die eeuw. De gemiddelde geldboete is in 1968 gestegen naar zo'n 1000 euro en in 1972 naar 1800 euro en in 1983 naar bijna 2.000 euro.

Kader B. Berekening van maximale geldboetes (in euro's)

De hoogte van de geldboetes die opgelegd kunnen worden bij het plegen van delicten zijn sinds 1986 op verschillende manieren in het WvSr opgenomen geweest (Zie Tabel B).

- Vanaf 1886 tot 1984 zijn de maximale geldboetes opgenomen als specifieke **geldbedragen in guldens**.
- Vanaf 1984 – toen de geldboete voor alle delicten in het WvSr mogelijk werd – wordt een systeem van **boetecategorieën** gebruikt. Dit had als voordeel dat er meer systematiek in de geldboetes kon worden aangebracht. Het had ook als voordeel dat niet meer het WvSr zelf gewijzigd hoefde te worden als de wetgever – bijvoorbeeld in verband met inflatie of veranderende opvattingen over straffen – de geldboetes wilde aanpassen. Vanaf

1984 werden 6 boetecategorieën onderscheiden. De bedragen voor elk van de categorieën verschilden met een contante factor. De standaard verhouding tussen de categorieën die wordt aangehouden is dat de maximale geldboete voor categorie 2, 3, 4, 5 en 6 respectievelijk 10, 20, 50, 200 en 2000 zo hoog zijn als de geldboete in categorie 1. De hoogte van de maximale boetes per boetecategorie werden in aparte ‘circulaires’ gepresenteerd. Deze circularies zijn – nadat dit systeem is ingevoerd in 1984 – aangepast in 2002, 2006 en vervolgens iedere twee jaar (zie onderstaande tabel). In 1984 waren de bedragen in de circulaire vermeld in guldens, vanaf 2001 in euro’s.

Tabel B Maximale hoogte geldboetes in Wetboek van Strafrecht (in euro’s) – per boete categorie

Cat.	Factor	Periode							
		1984- 2001a	2002- 2005	2006- 2007	2008- 2009	2010- 2011	2012- 2013	2014- 2015	2016- 2017
1	1	227	225	335	370	380	390	405	410
2	10	2.269	2.250	3.350	3.700	380	390	4.050	4.100
3	20	4.538	4.500	6.700	7.400	7.600	7.800	8.100	8.200
4	50	11.345	11.250	16.750	18.500	19.000	1.950	20.250	20.500
5	200	4.538	45.000	67.000	74.000	76.000	78.000	81.000	82.000
6	2.000	453.780	450.000	670.000	740.000	760.000	780.000	810.000	820.000

(a) Bedragen 1984-1983 zijn van guldens omgerekend naar Euro's (1 Euro = 2,20371 Gulden).

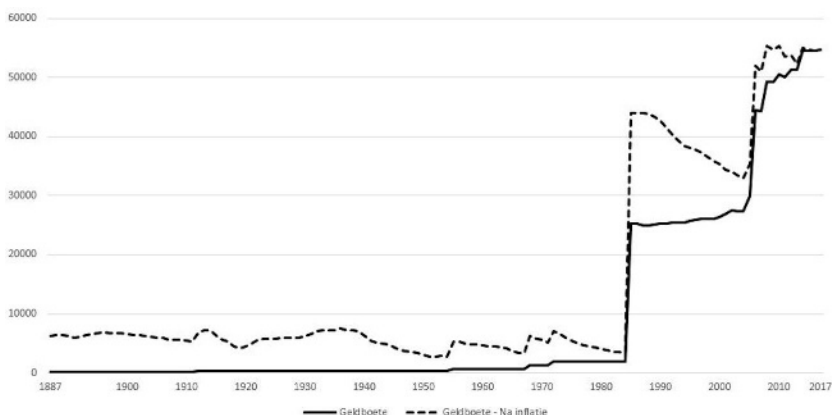
De aanpassingen van het WvSr in 1984 hadden echter de voornaamste invloed op de gemiddelde hoogte van de maximaal op te leggen geldboete. In dat jaar werden de bedragen voor de geldboetes in de wetteksten vervangen door boetecategorieën (zie ook Kader B).²¹ Verder werden toen voor alle delicten geldboetes mogelijk en kon ook voor ernstigere delicten (waarvoor eerder alleen (lange) vrijheidsstraffen mogelijk waren) geldboetes worden opgelegd. Door die aanpassingen vertienvoudigde de gemiddelde geldboete – en wel naar ruim 25.000 euro (zie ook Figuur 5).

Ook in recente decennia is de gemiddelde hoogte van mogelijk op te leggen boetes voor delicten fors gestegen (zie ook Figuur 5). Dit komt door wetswijzigingen in sommige artikelen van het WvSr, zoals het verhogen van de maximale boete van categorie 4 naar categorie 5 bij het opmaken van een vals reisdocument (in 1990), mensenhandel (1995), deelneming aan een criminele organisatie (2000), ronselen voor vreemde krijgsmacht (2005), omkoping van een ambtenaar (2002) en omkoping van een rechter (2015).

²¹ Wet van 31 maart 1983, *Stb.* 1983, 153.

Maar de stijging in boetes (in euro's) komt vooral door aanpassingen in de maximum-bedragen in 2005 en in de besluiten uit 2009, 2011, 2013 en 2015 (Zie Kader B).²² Zo zijn de bedragen in euro's die voor elk van de boetecategorieën staan in de afgelopen 10 jaar bijna verdubbeld. Die aanpassingen hebben ertoe geleid dat de gemiddelde hoogte van de mogelijk op te leggen boetes verder is gestegen naar ruim 50.000 euro begin 2017.

Figuur 5 Gemiddelde sanctie op delicten in het Tweede boek van het WvSr, 1886-2017 (geldboete - in euro's)



Voor een goede historische vergelijking moet uiteraard rekening gehouden worden met de inflatie over de periode 1886 tot 2017. We hebben daarom met behulp van inflatiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek alle geldbedragen omgerekend naar ‘geldboetes in prijzen van 2017 – in euro’s’.²³ Wanneer rekening gehouden wordt met inflatie zien we een grilligere ontwikkeling in de gemiddelde maximale geldboetes die op de misdrijven van het Tweede Boek konden worden opgelegd (zie ook Figuur 5). Allereerst zijn in de periode 1886-1984 – toen slechts voor de helft van alle delicten geldboetes konden worden opgelegd – pieken te zien rond de Eerste Wereldoorlog en in de jaren dertig en tachtig van de vorige eeuw. Die hebben uiteraard te maken met de economische recessies in die perioden; een gelijke geldboete was in die jaren veel meer belastend voor daders dan in periodes van economische voorspoed.

Ook in de periode 1984-2017 – toen voor alle delicten geldboetes konden worden opgelegd – kent de gemiddelde maximale geldboete een grillig verloop (zie Figuur 5).

²² De maximale hoogte van de geldboetecategorieën wordt sinds de invoering van de Wet van 22 december 2005, *Stb.* 2006, 11 (Wet herijking strafmaxima) elke twee jaar geïndexeerd (art. 23 lid 9 Sr).

²³ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Inflatie. Statline – Historische Reeksen*, Den Haag: CBS 2019.

Allereerst is – door de toenemende welvaart – de gemiddelde maximale geldboete tot 2005 gedaald (dit terwijl het gemiddelde van in het Tweede Boek van WvSr opgenomen geldboetes in die periode licht steeg). In 2005 zijn de geldboetes die voor de verschillende categorieën stonden weer aangepast, waardoor de geldboetes – ook rekening houdend met de inflatie – sterk zijn gestegen. Tegenwoordig wordt het maximum van de geldboetes elke twee jaar geïndexeerd, waardoor onder andere voor inflatie gecorrigeerd kan worden (zie ook Kader B).

4 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Tot voor kort is er in ons land weinig systematisch onderzoek gedaan naar veranderingen in het Wetboek van Strafrecht over de periode vanaf 1886 tot nu. Daarom is recent een project gestart dat beoogt de ontwikkelingen in het Wetboek van Strafrecht over de periode 1886-2017 systematisch te beschrijven en te verklaren.

In dit artikel presenteren we eerste resultaten van dit nieuwe project, en geven – met behulp van een nieuw Historisch Wetboek van Strafrecht bestand – een overzicht van de lange termijn ontwikkelingen in de sanctienormen van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht sinds 1886. De sanctienormen betreffen de maximaal op te leggen gevangenisstraf en de maximaal op te leggen geldboetes voor delicten. De resultaten laten zien dat er relatief geringe veranderingen waren in de sanctienormen in de eerste honderd jaar, maar dat de laatste decennia de strafmaxima hoger zijn geworden. In de laatste decennia zijn geldboetes voor alle delicten mogelijk geworden, zijn de boetes gemiddeld veel hoger geworden, en zijn de mogelijke vrijheidsstraffen fors gestegen.

Het is – voor zover wij hebben kunnen nagaan – voor het eerst dat een globale maar toch zeer precieze beschrijving is gegeven van ontwikkelingen in de sanctienormen van het Wetboek van Strafrecht. In toekomstige studies kunnen de beschrijvingen echter op diverse manieren verbeterd en uitgebreid worden. Allereerst is het relevant om in de nabije toekomst de analyses zoals gedaan in dit artikel voor het Tweede Boek uit te breiden naar andere boeken van het Wetboek van Strafrecht en eventueel andere wetten (zoals de Opiumwet, de Wet Wapens en Munitie, en de Wet op de Economische Delicten). Ook is het van belang om de historische veranderingen in sanctienormen voor verschillende specifieke typen delicten te beschrijven. Deze uitbreidingen kunnen relevant zijn voor de discussie over de herziening van het Wetboek van Strafrecht.

Tevens richten we ons in de verdere toekomst op analyses die mogelijke verklaringen voor veranderingen in sanctienormen in het Wetboek sinds 1886 kunnen geven. Hierbij is het allereerst interessant systematisch te onderzoeken welke volgens de wetgever de aanleidingen en doelstellingen waren van doorgevoerde wijzigingen in (specifieke artikelen)

in het WvSr.²⁴ Daarenboven is het van belang te bestuderen in hoeverre de in dit artikel beschreven globale ontwikkelingen samenhangen met de veranderingen van de type delicten en strafbeïnvloedende omstandigheden die in het WvSr zijn opgenomen. Ook is het interessant te bestuderen in hoeverre veranderingen in sanctienormen samenhangen met veranderingen in technische mogelijkheden, sociale omstandigheden en politieke verhoudingen in Nederland, en met de opkomst van Europese regelgeving op het terrein van het strafrecht.

Daarnaast zullen we kijken naar in hoeverre de maximale straffen daadwerkelijk zijn opgelegd. Hierbij zal onderzocht worden of veranderingen in in het WvSr opgenomen strafmaxima op welke wijze en hoe snel doorwerken in de daadwerkelijk door het OM geëiste en rechters opgelegde sancties. Op die wijze kan onderzocht worden of de sanctiewijzigingen de effecten heeft zoals bij invoering bedoeld door de wetgever.

Het huidige artikel is dus zeker al van belang voor inzicht in de historische en huidige beleids- en wetgevingspraktijk, maar vooral wanneer ook deze plannen voor vervolgonderzoek zijn gerealiseerd, zullen resultaten van het project Historische Wetboek van Strafrecht een belangrijke bijdrage kunnen bieden bij te maken keuzes voor nieuwe strafrechtelijke wetgeving – en zeker wanneer de minister van Justitie en Veiligheid gaat werken aan ‘de herziening van het strafrecht in heel grote zin’.²⁵

24 Zie voor een vergelijkbaar onderzoek: De Hullu, De Roos en Koopmans 1999.

25 *Handelingen II* 13 maart 2018, p. 60-30-14.