

De zwaarte van straffen vergeleken

Veroordeelden gaan vaker in hoger beroep naarmate zij de opgelegde straf als zwaarder zien. Uit deze relatie leiden we af dat veroordeelden een gevangenisstraf, ten opzichte van een taakstraf of boete, duidelijk als zwaarder percipiëren dan wordt aangegeven door de in het strafrecht gehanteerde omrekenleutels. In combinatie met een economisch afwegingsmodel kan dit nieuwe inzichten opleveren wat betreft de afschrikkingseffecten van gevangenisstraffen, in vergelijking met taakstraffen of boetes.

FRANK VAN TULDER
Econometrist bij de Raad voor de rechtspraak

Er bestaat een breed scala aan straffen en maatregelen die de rechter bij een veroordeling kan opleggen. Hoe effectief kunnen de verschillende straftypen zijn om potentiële daders af te houden van criminaliteit? Dat hangt mede af van de perceptie die de (potentiële) dader heeft van de zwaarte van de straf die hij kan krijgen. Ook voor de rechter is het, bij het bepalen van de straf, van belang om te weten hoe daders de verschillende soorten straffen tegen elkaar afwegen.

De in dit artikel gepresenteerde analyse leidt de perceptie van de zwaarte van verschillende typen straf af uit de mate waarin veroordeelden bij de diverse in eerste aanleg opgelegde straffen in hoger beroep gaan. We zullen de uitkomsten van onze analyse vergelijken met de thans gebruikte 'omrekenleutels' op dit gebied. Vergroting van het inzicht en van de toepassing daarvan, in de vorm van kosten-effectiviteitsanalyses, kan de doelmatigheid van het strafrechtstelsel bevorderen. Zie voor de kosten van de verschillende typen straffen kader 1.

Onderzoekers zijn al langer geïnteresseerd in de verhouding qua zwaarte van de diverse straffen. Die kennis is nodig om tot één geaggregeerde maat van straftoemeting te kunnen komen (Van Tulder, 2011; Van Velthoven, 2011; 2014). Daarnaast bestaat in de strafrechtelijke praktijk al lang de noodzaak om omrekenleutels tussen verschillende typen straf te hanteren bij strafvordering, strafoplegging en

vervangende straffen (Van Wingerden en Wermink, 2016). Zo kan, wanneer een taakstraf niet wordt uitgevoerd, deze worden vervangen door een vrijheidsstraf.

VERSCHILLENDE STRAFTYPEN

Het standaardtype straf bij overtredingen is de geldboete. Bij misdrijven kan de rechter kiezen tussen drie hoofdstraffen: de geldboete, de werkstraf en de vrijheidsstraf. Deze straffen kunnen onvoorwaardelijk of voorwaardelijk worden opgelegd. Daarbij is ook een combinatie van een onvoorwaardelijke en een voorwaardelijke straf mogelijk. De rechter is bij zijn keuze gebonden aan wettelijke bepalingen waarbij de mogelijk op te leggen straftypen en de maxima daarbij afhankelijk zijn van het delict waarvoor veroordeling plaatsvindt. Daarnaast kan de rechter diverse maatregelen opleggen. De meest voorkomende zijn hier de verplichting om een schadevergoeding te betalen en de ontzegging van de bevoegdheid om motorvoertuigen te besturen. In sommige gevallen is er ook sprake van de ontkenning van wederrechtelijk verkregen voordeel ('pluk ze').

In 2015 was de onvoorwaardelijke werkstraf de meest toegepaste straf, op de voet gevolgd door de onvoorwaardelijke boete en de vrijheidsstraf (figuur 1). Het groeiende aandeel van werkstraffen stagneerde na 2007. Het aandeel aan voorwaardelijke straffen steeg van 28 procent van de straffen in 2000 naar 34 procent in 2015. De werkstraf won hier het meeste terrein.

De verschuiving in de aandelen van de verschillende straftypen is soms terug te voeren op maatschappelijke discussies en de daaraan gerelateerde wetgeving. Zo werd de werkstraf eerst door de wetgever aangemoedigd en later ontmoedigd (zie ook Van Tulder 2011). De oplegging van voorwaardelijke straffen, als effectieve 'stok achter de deur', is eveneens gestimuleerd.

EFFECT VAN STRAF

Relatief veel onderzoek is besteed aan de diverse mogelijke effecten van gevangenisstraf op criminaliteit. Een dader die in vrijheid weer 'de fout' zou zijn ingegaan, kan dat niet doen wanneer hij in de gevangenis zit. Dit is het

insluitingseffect dat gevangenisstraffen hebben, maar boetes en werkstraffen niet. De criminaliteit daalt daardoor overigens alleen als wordt verondersteld dat er geen 'vervanging' optreedt van de dader in het criminele circuit.

Gevangenisstraffen, maar ook werkstraffen of boetes, kunnen een *afschrikkingseffect* hebben op al dan niet potentiële daders, in de vorm van *speciale of generale preventie*. Van het eerste is er sprake als straffen de kans verlagen dat daders recidiveren, omdat zij na een straf minder geneigd zijn wederom een overtreding of misdrijf te begaan. Het effect van deze zogenaamde speciale preventie is na een werkstraf mogelijk hoger dan na een gevangenisstraf (Wermink *et al.*, 2009). Anderzijds kan een gevangenisstraf criminele carrières ook stimuleren (Dirkzwager *et al.*, 2009).

Economen hebben geschat dat in Nederland 1 procent meer of langere gevangenisstraffen tot circa 0,2 tot 0,4 procent minder criminaliteit leidt door de afschrikkingseffecten gezamenlijk. De grootste effecten worden bij diefstal delicten gevonden (Van Tulder, 1994; Van der Torre en Van Tulder, 2001; Theeuwes en Van Velthoven, 1994; Scheele, 2006; Van Velthoven, 2012).

Onderzoek naar het effect van generale preventie van straffen – het effect van straf op de potentiële daders in de hele bevolking – levert over het algemeen weinig duidelijke conclusies op, en zeker ook niet over het relatieve belang hierbij van verschillende typen straffen. Wel is de bevinding uit de economisch-criminologische literatuur dat een verhoging met één procent van de kans om voor misdrijven gepakt en gestraft te worden de criminaliteit sterker terugdringt dan een één procent hogere straf (Van Tulder, 1994; Van Velthoven, 2012).

Stel dat potentiële criminelen inzicht hebben in de bij crimineel gedrag te verwachten straf en de gevolgen daarvan, en hun gedrag – conform het economische afwegingsmodel – baseren op een afweging van kosten en baten. Dan kan de gepercipieerde zwaarte van de verwachte straf een indicatie zijn van het bereikte afschrikkingseffect. Immers, hoe zwaarder de perceptie van de te verwachten straf, des te hoger de te verwachten kosten voor de dader na het begaan van het misdrijf – als hij gepakt en veroordeeld wordt. De verhouding in de door potentiële daders gepercipieerde zwaarte van de verschillende straffen kan daarmee een aanwijzing vormen voor de relatieve effectiviteit van verschillende straftypen (Van Velthoven, 2014). In het volgende proberen we een nader beeld te krijgen van deze verhouding.

HOGER BEROEP EN HOOGTE STRAF IN EERSTE AANLEG

Onderzoek bevestigt het vermoeden dat de beslissing van rechtzoekenden om al dan niet in hoger beroep te gaan mede afhangt van wat er in de zaak op het spel staat (Marseille *et al.*, 2016). Hoeveel een rechtzoekende te winnen heeft bij een voor hem gunstige beslissing in hoger beroep, wordt in strafzaken mede bepaald door de hoogte van de in eerste aanleg gegeven straf. De beslissing om al dan niet in hoger beroep te gaan zal ook van vele andere factoren afhangen. Maar de waarschijnlijkheid dat hoger beroep wordt aangetekend, hangt volgens het gehanteerde model af van de (gepercipieerde) hoogte van de opgelegde straf. De zwaarte van het delict speelt daarnaast geen directe rol.

Kosten van straffen

KADER 1

Uitvoering van straffen kost geld (tabel 1). Uitgaande van het klassieke economische afwegingsmodel van de potentiële crimineel van Becker (1968) zou een toepassing van de boete ook voor zwaardere misdrijven te verkiezen zijn. De kostprijs van de inning van boetes is met twee cent per opgelegde euro verreweg het laagst. De inning slaagt in 27 procent van de gevallen niet, wat betekent dat ruwweg 73 cent per euro opgelegde boete naar de

overheid gaat. De uitvoering van werkstraffen en gevangenisstraffen slaagt beter, maar de kosten van uitvoering zijn hier dan ook aanzienlijk hoger en dit levert de overheid geen geld op. In de praktijk is een strafrechtstelsel dat puur gebaseerd is op boetes echter onmogelijk, omdat de boetes tot grote hoogte moeten worden opgevoerd voor zware delicten en dan in het algemeen oninbaar zullen zijn.

Schatting van kostprijzen en de mate van succes in de uitvoering

TABEL 1

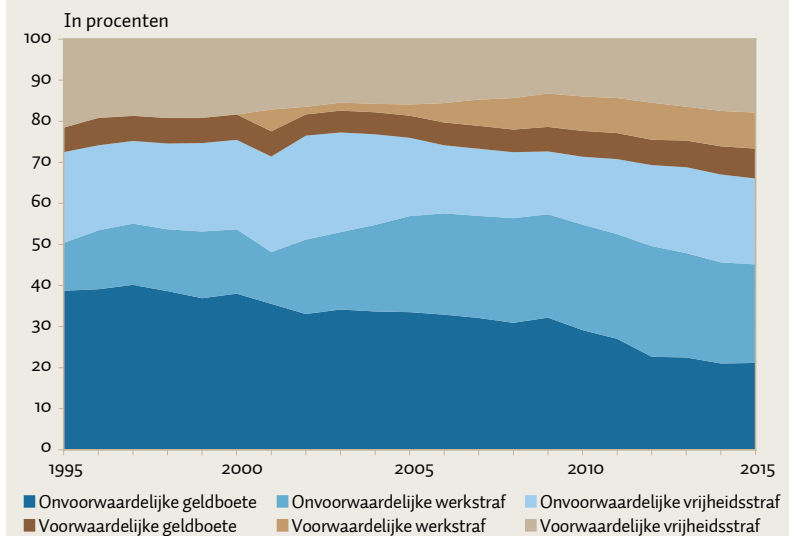
Type straf (eenheden)	Gemiddelde kostprijs per opgelegde straf	Gemiddelde onvoorwaardelijke straf	Kostprijs per eenheid	Opbrengst per eenheid	Succes uitvoering (in procenten)
Geldboete (euro's)	9 euro ¹	509 euro	0,02 euro	0,73 euro	73
Werkstraf (uren)	1.013 euro	64 uren	16 euro	4,74 euro ²	87
Gevangenisstraf (dagen)	27.279 euro	108 dagen	240 euro		86

¹ Uitvoeringskosten CJIB
² Gebaseerd op minimumloon twintigjarigen 2016

Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016; Kalidien, 2016; CJIB, 2014

Aandeel diverse straftypen bij straftoemeting misdrijfzaken in eerste aanleg, 2000–2015¹

FIGUUR 1



¹ Bij combinaties van diverse straffen zijn deze apart geteld.

Bron: Kalidien, 2016

Concreet schatten we de volgende modelspecificatie in een logistisch-regressiemodel:

$$Kans\ om\ in\ hoger\ beroep\ te\ gaan = f(\text{kenmerken opgelegde Straf}) / (1 + f(\text{kenmerken opgelegde straf}))$$

met:

$$f(\text{kenmerken opgelegde straf}) = \beta_0 + \beta_1 \times \text{Straf opgelegd} + \sum_{i=1} (\delta_i \times \text{Straf type}_i \times \log(\text{Straf hoogte}_i))$$

Kans om in hoger beroep te gaan (n = 8.328) TABEL 2

	Coëfficiënt
Constante	-4,70***
Hoogte opgelegde onvoorwaardelijke straf	0,36***
Straf opgelegd?	2,08***
Gevangenisstraf	0,40***
Werkstraf	-0,78***
Boete	-2,00***

*** Significant op eenprocentniveau

waarbij *i* het type straf is, *Straf opgelegd* een dummy (0/1) voor niet/wel opleggen van een (onvoorwaardelijke of voorwaardelijke) straf, *Straf type* is een dummy voor het type onvoorwaardelijke straf dat wordt uitgesproken, en *Straf hoogte* beschrijft de hoogte van de onvoorwaardelijke straf in dagen, uren of euro's.

GEGEVENS EN RESULTATEN

Deze vergelijking is geanalyseerd op een bestand met alle in november 2015, via een eindvonnis van de strafrechter, in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken. Bij ongeveer elf procent van de zaken waarin een werkstraf is opgelegd, blijken de gegevens over de lengte van de straf te ontbreken. Deze zaken zijn uit de analyse weggelaten. Dat geldt ook voor zaken waarbij een tbs-maatregel of een ISD-maatregel (bedoeld voor stelselmatige daders) is opgelegd.

De analyse laat een duidelijk effect zien van de hoogte van onvoorwaardelijke straffen op de beslissing om in hoger beroep te gaan (tabel 2). Bij de voorwaardelijke straffen is dit veel minder het geval, en deze zijn daarom uit de vergelijking weggelaten. Omdat toetsing geen significante verschillen liet zien tussen de coëfficiënten δ_i van de strafhoogte voor de drie typen straf, is er verondersteld dat deze gelijk zijn. Dit betekent dat de omreken sleutels tussen de straffen niet afhankelijk zijn van de strafhoogten.

Figuur 2 laat zien hoe de waarschijnlijkheid dat een veroordeelde in hoger beroep gaat afhangt van de gegeven onvoorwaardelijke straffen.

Bij beslissingen over hoger beroep in strafzaken lijkt de gevangenisstraf ten opzichte van de werkstraf zeer zwaar te wegen. Daarbij blijkt 26 uren werkstraf gelijk te staan aan één dag gevangenisstraf. Tevens blijkt in de afweging één uur werkstraf gelijk te staan aan 29 euro boete. De combinatie van beide uitkomsten levert op dat in de afweging van veroordeelden wat betreft hoger beroep één dag gevangenisstraf gelijk staat aan een boete van circa 750 euro.

OMREKENSLEUTELS

De voorgaande analyse levert dus omreken sleutels op tussen de drie soorten hoofdstraffen, gebaseerd op de door veroordeelden gepercipieerde strafzwaarte. We kunnen de uitkomsten hiervan vergelijken met al eerder ontwikkelde of geschatte omreken sleutels. Ten eerste zijn dat strafrech-

telijk gehanteerde omreken sleutels, in de vorm van strafvorderingsrichtlijnen van het OM en wettelijke richtlijnen voor vervangende hechtenis. Daarnaast is er eerder onderzoek waarbij omreken sleutels zijn geschat of beredeneerd. Wanneer een soort maat voor 'bereikte vergelding' wordt nagestreefd, rijst bijvoorbeeld de vraag hoe de Nederlandse bevolking in het algemeen tegen de zwaarte van de diverse straffen aankijkt.

Tabel 3 brengt diverse omreken sleutels in beeld, waarbij de strafzwaarte is uitgedrukt in punten per straf. De laatste kolom geeft de in bovenstaande analyse gevonden omreken sleutel.

De strafrechtelijke omreken sleutels van het OM en bij vervangende hechtenis stellen 2 uur werkstraf en 25 of 50 euro boete gelijk aan 1 uur vrijheidsstraf, en stimuleren zo dat veroordeelden hun werkstraffen en geldboetes nakomen. Ze ontmoedigen relatief dure vervangende hechtenis (Van Velthoven, 2014). De andere omreken sleutels waarderen de werkstraf relatief lichter. De economische redenering is gebaseerd op het idee dat één dag gevangenisstraf een normale werkdag van acht uur vervangt. Een werkstraf van acht uur wordt gewaardeerd volgens het bruto minimumdagloon 2016 voor twintigjarigen.

De door ons in bovenstaande analyse gevonden omreken sleutel waardeert een gevangenisstraf ten opzichte van een werkstraf zwaarder dan alle andere in tabel 3 vermelde omreken sleutels. Alleen de waardering van de bevolking komt enigszins in de buurt. Het verschil is nog pregnanter bij de waardering van gevangenisstraf in verhouding tot een boete.

CONCLUSIE

De analyse van de beslissing van de voor een misdrijf veroordeelden om al dan niet in hoger beroep te gaan, laat zien dat een opgelegde gevangenisstraf hierin heel sterk weegt. De perceptie van de gevangenisstraf bij veroordeelden is blijkbaar, ten opzichte van een taakstraf of boete, zwaarder dan de eerder door juristen gehanteerde omreken sleutels aangeven. Het verschil met de uitkomsten van het bevolkingsonderzoek is aanzienlijk kleiner, hoewel het hier gepresenteerde onderzoek ook wat dit betreft nog op een zwaardere weging van de gevangenisstraf uitkomt.

De perceptie van een taakstraf lijkt, ten opzichte van een boete, overigens ook zwaarder dan het geval was volgens eerder gehanteerde of in onderzoek gevonden omreken sleutels. Kortom, het verschil in de door veroordeelden gepercipieerde zwaarte tussen de drie onderscheiden straffen – gevangenisstraf, werkstraf en boete – lijkt groter dan tot nu toe verondersteld werd. Als (potentiële) criminelen inzicht hebben in de te verwachten straf en de gevolgen

daarvan, en hun gedrag baseren op een afweging van kosten en baten, dan kunnen deze verschillen ook een indicatie zijn van verschillen in de met de straffen te bereiken afschrikkingseffecten.

LITERATUUR

Assink, B. en N. Pepels (2010) Rechters houden het hoofd koel. *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, 33(9), 398-402.

Dirkzwager, A.J.E., W. Lamet, P. Nieuwbeerta et al. (2009) Na detentie: de gevolgen van rechtspraak. *Rechtstreeks*, 1, 7-34.

Kalidien, S.N. (red.) (2016) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2015: ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Boom Criminologie (periodieke uitgave van CBS, WODC en Raad voor de rechtspraak).

Marseille, B., B. van Waveren, Y. Bleeker et al. (2016) Motieven voor en waardering van hoger beroep. *Raad voor de rechtspraak, Research Memoranda*, 2016/1.

OM (2016) *Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen (2015A001)*. Te vinden op <https://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/index/@88217/aanwijzing-kader-0/>.

Ruiter, S. en J. Tolsma (2010) Taakstraffen langs de lat: strafopvattingen van Nederlanders. *Rechtstreeks*, 2010/3.

Scheele, D. (2006) *Doelmatigheid in de rechtshuishouding; een rechtseconomische analyse*. (dissertatie UvA). Den Haag: Boom Juridische uitgeverij.

Theeuwes, J.J.M. en B.C.J. van Velthoven (1994) Een economische visie op de ontwikkeling van criminaliteit. *Justitiële Verkenningen*, 20(8), 42-65.

Torre, A.G.J. van der, en F.P. van Tulder (2001) Een model voor de strafrechtelijke keten. *SCP-onderzoeksrapport*, 2001/15. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tulder, F.P. van (1994) *Van misdaad tot straf, een economische benadering van de strafrechtelijke keten*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies nr. 21).

Tulder, F. van (2011) De straffende rechter, 2000-2009. *Nederlands Juristenblad*, 86(24), 1544-1550.

Velthoven, B.C.J. van (2011) De punitiviteit is juist gedaald tussen 2000 en 2009. *Nederlands Juristenblad*, 86(27), 1780-1781.

Velthoven, B.C.J. van (2012) *Economie van misdaad en straf*. Den Haag: Boom Lemma.

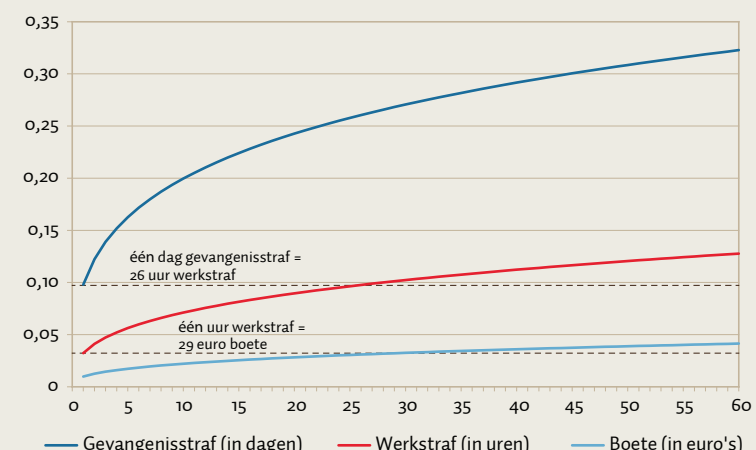
Velthoven, B.C.J. van (2014) *Straftoemeting door de rechter in de periode 1885-2012*. Department of Economics Research Memorandum, 2014.01. Leiden: Universiteit Leiden.

Vollaard, B.A. (2010) *Het effect van langdurig opsluiten van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid: lessen van een natuurlijk experiment in twaalf stedelijke gebieden*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, reeks Politiewetenschap nr. 51b.

Wermink, H., A. Blokland, P. Nieuwbeerta en N. Tollenaar (2009) Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen: een gematchte vergelijking. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51, 211-227.

Wingerden, S. van, en H. Wermink (2016) Zwaarder gestraft? Verder onderzoek naar etnisch gerelateerde straftoemeting: verschillende soorten en maten van sancties. *Raad voor de rechtspraak, Research Memoranda*, 2016/2.

Relatie tussen hoogte onvoorwaardelijke straf en waarschijnlijkheid van hoger beroep FIGUUR 2



Omreken sleutels verschillende sanctietypen: punten per straf TABEL 3

Type straf	Hoogte in euro's	Strafvorderingsrichtlijnen OM	Wettelijke richtlijnen vervangende hechtenis	Rechters, rechtenstudenten en wetenschappelijk medewerkers	Bevolking	Economische redenering	Analyse hoger beroep
Geldboete	0-1000	1 per 50 euro	1 per 25 euro	1 per 25 euro	1 per 8-16 uur	1 per 44 euro	1 per 750 euro
	1000-5000	1 per 100 euro					
	5000+	1 per 200 euro					
Werkstraf		1 per 2 uur	1 per 2 uur	1 per uur	1 per 8 uur	1 per 8 uur	1 per 26 uur
Vrijheidsstraf		1 per dag	1 per dag	200 + 10 per dag	1 per dag	1 per dag	1 per dag

Bron: Assink en Pepels, 2010; Ruiter en Tolsma, 2010; OM, 2016; Wetboek van strafrecht art. 22d en 24c

In het kort

- De effectiviteit van een straf hangt mede af van de perceptie die de dader heeft van de zwaarte van de straf die hij kan krijgen.
- Bij beslissingen om in hoger beroep te gaan waarderen veroordeelden 1 dag gevangenisstraf hetzelfde als 26 uur taakstraf en 750 euro boete.
- De perceptie van de gevangenisstraf bij veroordeelden is, ten opzichte van een boete of taakstraf, zwaarder dan door juristen gehanteerde omreken sleutels.