

## Wat is vergelding ons waard?

prof. dr. mr. A.A.J. (Arjan) Blokland, prof. dr. mr. P.M. (Pauline) Schuyt en dr. H.T. (Hilde) Wermink\*

### 1. Inleiding

Op 6 juli 2022 dienden de Tweede Kamerleden Sneller, Kops en Bikker de volgende motie in:

“De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat 52% van alle detenties korter duurt dan een maand en 74% van alle detenties korter dan drie maanden, terwijl uit onderzoek blijkt dat korte detenties weinig effectief zijn in het bestrijden van recidive en wel detentieschade veroorzaken;

constaterende dat slechts 29% van de gedetineerden daadwerkelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf, terwijl 44% in voorlopige en 24% in vervangende hechtenis zit;

overwegende dat een taakstraf in sommige gevallen twee keer zo effectief is als detentie en de helft goedkoper is, terwijl ook elektronische detentie of met enkelband geschorste voorlopige hechtenis effectiever en goedkoper kunnen zijn dan detentie;

overwegende dat alternatieven voor detentie, zoals werkstraffen, leerstraffen of een enkelband bovendien zowel op korte als lange termijn een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de financiële problematiek en capaciteitsproblemen bij de Dienst Justitiële Instel-

lingen (DJI) waar de Kamer in september nader over zal worden geïnformeerd;

verzoekt de regering om slimmere straffen, zoals alternatieven voor korte detenties, uit te werken in de aangekondigde plannen voor de oplossing voor de financiële problemen bij DJI,

en gaat over tot de orde van de dag.”

Deze motie kan worden gezien als een nieuw geluid in de reeks van politieke activiteiten in de vorm van wetswijzigingen, wetsvoorstellen, moties en vragen uit de afgelopen decennia, waarin de roep om harde aanpak van delictplegers, strenger straffen en voorrang aan vergelding de boventoon voerden. Een nieuw geluid dat werd versterkt door het verwerpen van de Wet uitbreiding taakstrafverbod door de Eerste Kamer op 4 oktober 2022,<sup>1</sup> waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het heilige geloof in streng straffen door middel van vrijheidsbenemende sancties afneemt. Vinden argumenten tégen de korte vrijheidsstraf, die al zo lang en zo vaak naar voren zijn gebracht door onder meer de wetenschap<sup>2</sup> en de Raad voor strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,<sup>3</sup> eindelijk weerklank?

De motie vat kort samen waarom het belangrijk is om kritisch te zijn ten aanzien van de oplegging van korte gevangenisstraffen: deze zijn volgens de indieners minder effectief en duurder dan niet-vrijheidsbenemende sancties. Het is bemoedigend dat nu ook vanuit de politiek deze boodschap wordt verkondigd – en de motie een opdracht is aan de bewindspersonen in Den Haag om

1 Kamerstukken 35528.

2 Zie o.a. J.A.A.C. Claessen, 'Pleidooi voor de terugdringing van de korte gevangenisstraf, Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht 2021, afl. 40 en M.M. Boone e.a., Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete: Pre-evaluatie, WODC rapport nr. 3196, Leiden: Universiteit Leiden, 2021.

3 Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Korte detenties nader bekeken. Minder korte detenties en meer betekenisvolle alternatieven*, Den Haag: RSJ, 2021.

hier ook daadwerkelijk gehoor aan te geven. Bemoedigend, maar het zijn uiteindelijk rechters die – vaak na een daartoe strekkende strafeis van het OM – in concrete strafzaken korte gevangenisstraffen (blijven) opleggen. Ondanks het feit dat vanuit de rechtspraak felle kritiek werd geuit op wetsvoorstellen die het opleggen van een taakstraf als alternatief voor de vrijheidsstraf beperken,<sup>4</sup> was in 2021 de vrijheidsstraf de sanctie die het meeste werd opgelegd.<sup>5</sup>

Het is de vraag wat daarvoor de reden is. Een reden zou kunnen zijn dat onvoldoende inzicht bestaat in de voor- en nadelen van het opleggen van vrijheidsbenemende en niet-vrijheidsbenemende straffen – in het bijzonder de korte gevangenisstraf en de taakstraf – vooral als deze sancties met elkaar worden vergeleken. Hoe verhouden beide straffen zich bijvoorbeeld tot elkaar als het gaat om het voorkomen van herhaald strafbaar gedrag? Een andere reden zou kunnen zijn dat verschillen in effectiviteit en kosten niet opwegen tegen de wens om het door de dader aangedane leed te vergelden. Boontje (ver)dient dan om zijn loontje te komen, ook wanneer hiervoor in de buidel moet worden getast.

Er zijn talloze strafzaken waarin de keuze voor de straf – en dan met name de strafsoort – doorgaans geen al te grote vragen oproept. Bij veel lichte overtredingen kan vaak worden volstaan met een geldboete en is vrijheidsbeneming de uitzondering. Aan de andere kant van het spectrum, de zeer ernstige levens- en geweldsmisdrijven, ligt het voor de hand dat de keuze valt op een (lange) gevangenisstraf. Dit is ook terug te zien in het wettelijk systeem: in het geval van overtredingen is vrijheidsbeneming slechts in de vorm van hechtenis en alleen bij bepaalde delicten mogelijk. In het geval van ernstige misdrijven kan de hoge maximale, soms zelfs levenslange, gevangenisstraf waarmee deze delicten worden bedreigd, worden gezien als signaal van de wetgever hoe te reageren op deze vorm van strafbaar gedrag. In bepaalde gevallen heeft de wetgever het de rechter onmogelijk gemaakt om een taakstraf op te leggen, zodat de rechter min of meer gedwongen wordt te kiezen voor een vrijheidsstraf.<sup>6</sup>

In deze vormen van bestraffing klinkt het doel dat met de straf wordt beoogd door. Als daarbij wordt gekeken naar het strafdoel vergelding, kan worden verklaard waarom de keuze voor de strafsoort aan de uitersten van het 'ernst-spectrum' doorgaans eenvoudig is: bij geringe ernst is er weinig leedtoevoeging nodig om de ernst van het feit te vergelden en kan, ook volgens de wetgever, worden volstaan met een geldboete of hooguit een taakstraf en heel soms vrijheidsbenemende hechtenis. Bovendien biedt deze geringe behoefte aan vergelding

ruimte voor andere strafdoelen dan vergelding, zoals speciale preventie, en daarmee voor bijvoorbeeld voorwaardelijke straffen. Via bijzondere voorwaarden die aan deze straffen kunnen worden gekoppeld, kan meer aandacht worden besteed aan de specifieke eigenschappen en noden van de veroordeelde. In geval van (zeer) ernstige delicten, de andere kant van het spectrum, is veel leedtoevoeging nodig om tot voldoende vergelding te komen. Bovendien komen in die gevallen ook andere strafdoelen als onschadelijkmaking en generale preventie pregnanter in beeld, waardoor er weinig ruimte overblijft voor speciale preventie. Een straf die bij uitstek vergeldend van aard is, de (lange) gevangenisstraf, ligt dan voor de hand. Dit is ook terug te zien in het wettelijk kader: hoe langer de gevangenisstraf, des te moeilijker het wordt om (een deel) voorwaardelijk op te leggen.<sup>7</sup> Speciale preventie en daarmee aandacht voor de persoon van de dader is in die gevallen onderdeel van de wijze waarop de sanctie wordt uitgevoerd, niet zozeer van de vraag welke straf passend is.

Het wordt interessant als sprake is van een strafbaar feit in het midden van het ernst-spectrum, daar waar het minder eenvoudig is om vast te stellen wat nodig is om het aangedane leed te vergelden. In die gevallen ontstaat ruimte voor andere aspecten die de keuze voor een bepaalde straf kunnen bepalen. Als we naar de data (en eerdere straftoemingsstudies) kijken, zien we dat eerdere veroordelingen, eerder opgelegde sanctiesoorten, maar ook eerdere beslissingen in het strafproces (zoals voorlopige hechtenis), verschil kunnen maken in de straftoemeting. Dat kan tot gevolg hebben dat een strafbaar feit met relatief geringe ernst, toch reden zal kan zijn voor een gevangenisstraf van korte duur, terwijl ook vrijheidsbeneming van korte duur mogelijk al negatieve gevolgen kan hebben. De vraag is wat uiteindelijk zwaarder weegt: de wens om te vergelden door oplegging van een gevangenisstraf of de 'prijs' die wordt betaald bij het opleggen daarvan. Om die keuze geïnformeerd te kunnen maken is echter eerst nodig dat wordt vastgesteld hoe hoog de prijs van vergelding eigenlijk is.

In deze bijdrage beogen we deze vraag te beantwoorden. Daarvoor bepalen we de prijs van vergelding aan de hand van twee aspecten: het effect van korte gevangenisstraffen in de vorm van recidive en de kosten voor de toepassing van de korte gevangenisstraf. Om deze prijs af te zetten tegen een alternatief voor de korte gevangenisstraf, vergelijken we de effectiviteit en kosten van de korte gevangenisstraf met die van de toepassing van de taakstraf. Dit zijn immers de sancties waartussen een rechter zal moeten kiezen. We sluiten hierbij ook aan op de sancties zoals deze in de bovenstaande motie worden genoemd. We doen dit alles aan de hand van twee recen-

4 Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 32 169, nr. 3, bijlage 1 en Kamerstukken II, 35 528, nr. 3, bijlage 8.

5 Volgens M.E. Vink & B.J. Diephuis, 'Berechting', in: R.F. Meijer, e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021. Ontwikkelingen en samenhangen*, Cahier 2022-12, Den Haag: WODC/CBS/Politie/OM/RvdR, 2022, p. 70-78 werden in 2021 in totaal 80.000 straffen opgelegd, waarvan de vrijheidsstraf het meest werd opgelegd (31.000), gevolgd door de taakstraf (26.000) en de geldboetes (14.000).

6 Zie art. 22b Sr.

7 Art. 14a Sr.

\* Arjan Blokland is hoogleraar Criminology & Criminal Justice aan de Universiteit Leiden. Pauline Schuyt is hoogleraar Sanctierecht en Straftoemeting aan de Universiteit Leiden. Hilde Wermink is universitair hoofdocent Criminologie aan de Universiteit Leiden.

te onderzoeken naar de effectiviteit<sup>8</sup> en kosten<sup>9</sup> van enerzijds korte gevangenisstraffen en anderzijds taakstraffen. Daarvoor hebben we, voor het eerst in Nederland, gebruikgemaakt van de zogenoemde instrumentele variabele (IV)-methode, die we in paragraaf 2 zullen toelichten. In paragraaf 3 worden de resultaten gepresenteerd van de twee onderzoeken. Op basis daarvan kunnen we antwoord geven op de vraag wat de ‘prijs’ is van vergelding. De vraag die we daarop in paragraaf 4 nader zullen bespreken, is waarom desondanks niet zelden wordt gekozen voor de korte vergeldende gevangenisstraf in plaats van een taakstraf, oftewel: ‘Wat is vergelding ons waard?’

## 2. Het vergelijken van twee sancties met de IV-methode

Naar de schadelijke effecten van gevangenisstraf is, ook in Nederland, veel onderzoek gedaan en er is daarom veel bekend over de schadelijke invloed van vrijheidsbeneming op veroordeelden voor wat betreft (psychische) gezondheid, relaties, woonsituaties en mogelijkheden om deel te nemen aan het sociale en arbeidzame leven.<sup>10</sup> Dit is sinds de jaren 70 van de vorige eeuw reden geweest om alternatieven te ontwikkelen voor de, met name korte, gevangenisstraf. Een alternatief werd gevonden in de onbetaalde arbeid ten algemene nutte, een sanctie die in 2001 als zelfstandige hoofdstraf onder de noemer ‘taakstraf’ werd opgenomen in het Wetboek van Strafrecht.

Om een echt alternatief te zijn voor de korte gevangenisstraf, zou de taakstraf minstens zo effectief moeten zijn, in die zin dat herhaald strafbaar gedrag na oplegging van een taakstraf ten minste net zo vaak, maar liever nog minder, voor zou komen. Het vaststellen van de relatieve effectiviteit van verschillende straffen is echter niet eenvoudig. Want hoe kun je twee interventies – vrijheidsbeneming en taakstraf – écht met elkaar vergelijken? Het bepalen van een straf blijft in ieder concreet geval maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst van het feit, de persoon van de dader en de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. Het is, anders dan bijvoorbeeld in de medische wetenschap, vaak onmogelijk of ethisch problematisch om in het kader van wetenschappelijk onderzoek gerandomiseerde

experimenten uit te voeren, systematisch willekeurig straffen op te leggen of met een ‘placebo-straf’ te werken. Het is daarom niet eenvoudig om causaal verband aan te tonen tussen de oplegging van een bepaalde sanctie en al dan niet herhaald strafbaar gedrag. Bovendien is het vrijwel onmogelijk om strafrechtelijk van twee exact gelijke gevallen te spreken.

Het is de kunst om door middel van innovatieve onderzoeksmethoden deze uitdagingen zodanig het hoofd te bieden dat, door het toevoegen van een randomiserend element, toch uitspraken kunnen worden gedaan over het causale verband tussen een sanctie en herhaald strafbaar gedrag. In de hier beschreven onderzoeken hebben wij dat bewerkstelligd door gebruik te maken van de zogenoemde instrumentele variabele (IV)-methode.<sup>11</sup> Daarbij wordt gebruikgemaakt van drie veronderstellingen: a. de veronderstelling dat er geen systematische relatie is tussen kenmerken van verdachten of delicten en rechters, omdat zaken willekeurig worden toegewezen aan rechters op basis van zittingsroosters; b. de veronderstelling dat rechters de grote discretionaire ruimte die zij hebben om te bepalen welke factoren ze een rol laten spelen bij het bepalen van de straf en welke rol dat is, op verschillende wijzen gebruiken; en c. dat rechters enkel invloed uitoefenen op de herhalingscriminaliteit van veroordeelden door middel van de door hen uitgesproken straf. Door de variatie in strengheid en bestraffing te combineren met de willekeurige toewijzing van zaken aan rechters, kan het effect van een straf betrouwbaar worden geschat en kunnen de effecten van een gevangenisstraf en een taakstraf in de vorm van recidive met elkaar worden vergeleken. Dat werkt zo. De ene rechter hecht meer waarde aan de ernst van het feit en de andere aan de persoon van de dader. Daarmee hangt vaak samen welk doel deze rechters willen bereiken met de straf. Een sterk ‘vergeldende’ rechter zal vermoedelijk eerder kiezen voor een gevangenisstraf dan een rechter die door middel van een (voorwaardelijke) taakstraf met bijzondere voorwaarden beoogt de veroordeelde een handvat te bieden om zijn gedrag en omstandigheden zodanig aan te passen dat hij niet opnieuw de fout in gaat. Dit heeft tot gevolg dat de ene (strengere) rechter gemiddeld vaker een gevangenisstraf oplegt dan de andere rechter, die meer georiënteerd is op de aanpak van de redenen voor strafbaar gedrag.

De rechters en hun keuzevrijheid worden beschouwd als ‘instrumenten’, die worden ingezet als willekeurig of ‘random’ aspect. De straf die men krijgt, hangt immers deels af van de (toevallig) toegewezen rechter. Op deze manier kunnen causale effecten van een sanctie in kaart worden gebracht, terwijl kenmerken van de zaak of de verdachte daarbij geen rol spelen.<sup>12</sup> Om het effect van

korte gevangenisstraffen ten opzichte van niet-vrijheidsbenemende sancties zuiver in te schatten, is in het onderzoek gebruikgemaakt van de zogenoemde straf-toemetingspreferentie van rechters (*judge stringency measure*), de kans dat een bepaalde rechter overgaat tot het opleggen van een korte gevangenisstraf in plaats van een niet-vrijheidsbenemende sanctie. Deze kans wordt bepaald door toepassing van de *leave-out-mean*-methode: de ‘strengheid’ van een rechter wordt weergegeven als de verhouding tussen het totale aantal zaken waarin een bepaalde rechter een straf oplegde en het aantal zaken waarin die rechter een korte gevangenisstraf oplegde. Van de 735 politierechters uit het analysebestand kozen de rechters in 16 procent van de gevallen voor een korte gevangenisstraf. Maar niet alle rechters kiezen even vaak voor een korte gevangenisstraf: sommige rechters kiezen relatief gezien vaker voor een korte gevangenisstraf, terwijl anderen daar terughoudender mee zijn.

## 3. De prijs van de korte gevangenisstraf

### 3.1 Effecten

Om de effecten van korte gevangenisstraffen op recidive over een maximumperiode van vijf jaar te vergelijken met de effecten van niet-vrijheidsbenemende straffen, is onderzoek gedaan op basis van gegevens uit de longitudinale *Life After Release*-studie.<sup>13</sup> Omdat het onderzoek zich richtte op situaties waarin, gezien de ernst van het feit, de persoon van de dader en de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, de keuze voor een korte gevangenisstraf dan wel een niet-vrijheidsbenemende straf voor de hand ligt, is specifiek gekeken naar het effect van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen tot zes maanden.<sup>14</sup> Daarvoor is gebruikgemaakt van de gegevens van alle 61.129 unieke personen die in Nederland in 2012 in eerste aanleg onherroepelijk zijn veroordeeld.<sup>15</sup> Om de vergelijkbaarheid tussen de verschillende zaken op voorhand te vergroten en alleen zaken met volledige informatie te gebruiken, zijn alleen die zaken geselecteerd waarin de verdachten in 2012 tussen de 18

en 50 jaar oud waren, die zijn afgedaan door een politierechter en waarvan de overige informatie compleet was. Dit leverde een bestand op met 6.564 tot onvoorwaardelijke gevangenisstraf veroordeelden, die de ‘experimentele’ groep vormden, en 34.575 veroordeelden die een niet-vrijheidsbenemende straf kregen opgelegd (geheel voorwaardelijke gevangenisstraffen, taakstraffen en geldboetes). Van al deze zaken is bekeken of de veroordeelde recidiveerde, waarbij ‘recidive’ is gedefinieerd als ‘alle registraties van strafbare feiten na de uitgangszaak die eindigen in een strafbeschikking, veroordeling of beleidssepot’.<sup>16</sup> Onze bevindingen laten zien dat korte gevangenisstraffen leiden tot meer recidive dan niet-vrijheidsbenemende straffen: individuen plegen na een korte gevangenisstraf tussen de 76 en 81 procent meer strafbare feiten dan na een niet-vrijheidsbenemende straf over een periode van vijf jaar.<sup>17</sup> Wanneer we onze vergelijking beperken tot korte gevangenisstraffen en taakstraffen, vinden we dat het recidivepercentage na een korte gevangenisstraf 55 procent hoger ligt dan na een taakstraf. Deze bevindingen sluiten daarmee aan bij eerder, soortgelijk onderzoek in Nederland, waarin gebruik werd gemaakt van andere onderzoeksmethoden.<sup>18</sup> Het onderzoek bevestigt dat korte gevangenisstraffen minder effectief zijn dan niet-vrijheidsbenemende sancties in het voorkomen van herhaald strafbaar gedrag. Het is wellicht aantrekkelijk om dit te verklaren door te stellen dat rechters taakstraffen opleggen in gevallen waarin de verdachte meer perspectief heeft op succesvolle resocialisatie en dus het recidiverisico (naar later blijkt: terecht) als kleiner wordt ingeschat. Deze verklaring wordt echter ondervangen in de IV-methode: door gebruik te maken van willekeurige toedeling van zaken en verdachten over de rechters die hun straf bepalen, wordt bij het bepalen van het effect van de korte gevangenisstraf gecontroleerd voor alle geobserveerde en ongeobserveerde kenmerken van de zaak of de verdachte die een eventueel verschil in herhalingscriminaliteit tussen gevangenis- en taakgestraften op voorhand zouden kunnen verklaren.

### 3.2 Kosten

Naast de vraag welke effectverschillen tussen vrijheidsbenemende en niet-vrijheidsbenemende sancties kunnen worden vastgesteld in de vorm van recidive, hebben we onderzoek gedaan naar de kosten die met beide sanctievormen gemoeid zijn. De tenuitvoerlegging van

8 Zie: H.J. Wermink e.a., ‘Een oude vraag opnieuw onderzocht: effecten van korte gevangenisstraffen ten opzichte van niet-vrijheidsbenemende straffen op recidive op basis van een instrumentele variabele benadering’, *Tijdschrift voor Criminologie* (64) 2022, afl. 2.

9 Zie: H.T. Wermink e.a., ‘De prijs van vergelding. Een raamwerk voor de bepaling van de betalingsbereidheid voor korte gevangenisstraffen’, *Tijdschrift voor Criminologie* 2023 (online first): [https://tijdschriften.boomcriminologie.nl/tijdschrift/tijdschriftcriminologie/2023/Online%20First/TvC\\_0165-182X\\_2023\\_001](https://tijdschriften.boomcriminologie.nl/tijdschrift/tijdschriftcriminologie/2023/Online%20First/TvC_0165-182X_2023_001).

10 Zie voor overzichten van onderzoek naar de onbedoelde gevolgen van detentie o.a.: A. Dirkzwager, e.a., ‘Na detentie: de gevolgen van rechtspraak’, *Rechtstreeks* 2009, afl. 11, p. 6-34 en D.S. Kirk & S. Wakefield, ‘Collateral consequences of punishment: A critical review and path forward’, *Annual Review of Criminology* 2009, afl. 1, p. 171-194.

11 Zie voor nadere uitleg van en toelichting op deze methode: Wermink e.a. 2022, p. 149.

12 De IV-methode komt zo tegemoet aan het bezwaar dat eerder Nederlands onderzoek slechts rekening hield met (een beperkt aantal) in de beschikbare data aanwezige kenmerken. Vgl. H. Elffers, ‘Quasi-experimentele criminologische effectstudies met propensity score matching’, *Tijdschrift voor Criminologie* (59) 2017, afl. 1-2 en B. Vollaard, ‘Het verhaal

achter kwantitatief onderzoek’, *Tijdschrift voor Criminologie* (58) 2016, afl. 1, p. 73.

13 De huidige analyses zijn onderdeel van de *Life After Release*-studie, een nationaal longitudinaal onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies op de verdere levensloop. De *Life After Release*-studie baseert zich op veroordelingsgegevens van het afdoeningscohort 2012 en onderzoekt de mate waarin en de mechanismen waardoor strafrechtelijke interventies verschillende levenslopdomeinen, alleen en in onderlinge samenhang, van justitiabelen beïnvloeden. Zie hierover: H.T. Wermink en A.A.J. Blokland, *Criminal careers and life-course circumstances of Dutch sentenced offenders (Codebook and Documentation)*, Leiden: Universiteit Leiden, 2019.

14 Dit betreft 98 procent van de onvoorwaardelijke gevangenisstraffen; slechts 162 personen kregen in 2012 namelijk een onvoorwaardelijke gevangenisstraf langer dan zes maanden opgelegd.

15 Zie Wermink e.a. 2022 voor nadere informatie over de herkomst en samenstelling van de gebruikte data.

16 Hierbij is verder rekening gehouden met overlijden van de veroordeelde en eventuele (nieuwe) perioden van detentie.

17 De effecten van korte gevangenisstraf op herhalingscriminaliteit doen zich voor op zowel korte (één jaar) als lange termijn (vijf jaar), betreffende zowel het al of niet voorkomen van herhaald strafbaar gedrag als de frequentie van herhaald strafbaar gedrag, en treden op bij verschillende vormen van herhalingscriminaliteit, zoals vermogens- en geweldsmisdrijven.

18 Zie o.a. P. Nieuwbeerta, D.S. Nagin en A.A.J. Blokland, ‘Het meten van effecten van gevangenisstraf op crimineel gedrag in een niet-experimentele studie’, *Mens & Maatschappij* (82) 2007, afl. 3, p. 272-299 en H.T. Wermink, e.a., ‘Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen. Een gematchte vergelijking’, *Tijdschrift voor Criminologie* (51) 2009, afl. 3, p. 211-227.

sancties kost de samenleving ieder jaar veel geld, al is het niet eenvoudig om exact aan te geven hoeveel.<sup>19</sup> Van dat budget slokken gevangenisstraffen een groot deel op. Uitgaande van de stelling dat korte gevangenisstraffen vooral worden opgelegd om te vergelden, is het interessant om te onderzoeken wat toepassing van gevangenisstraf – en dus die vergelding – nu eigenlijk kost. Deze kosten kunnen worden vergeleken met de kosten van een niet-vrijheidsbenemende sanctie als de taakstraf, zodat de letterlijke prijs van vergelding oftewel de kostenbesparing door de oplegging van een niet-vrijheidsbenemende sanctie, kan worden vastgesteld. Daarbij stelden we de volgende vraag: stel dat alle korte gevangenisstraffen zouden worden vervangen door equivalente taakstraffen, welke kostenbesparing wordt daarmee dan gerealiseerd?

De vraag stellen is eenvoudiger dan deze te beantwoorden. Allereerst is het de vraag welke kosten worden meegerekend bij het bepalen van die kostenbesparing. Moet daarin bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de kosten die worden gemaakt voorafgaand aan de uitspraak, zoals de kosten van opsporing en vervolging? En in hoeverre moet rekening worden gehouden met kosten die worden gemaakt na afloop van de tenuitvoerlegging, zoals kosten voor re-integratie, uitkeringen voor de veroordeelde die zijn baan heeft verloren door een detentieperiode, ziektekosten die worden veroorzaakt door (psychische) detentieschade, sociale kosten omdat de veroordeelde dakloos is geworden en daarmee afhankelijk van gemeentelijke opvang? En, niet onbelangrijk, hoe schatten we de materiële en immateriële schade die slachtoffers ondervinden van eventuele herhalingscriminaliteit op waarde?

Om het onderzoek enigszins overzichtelijk te houden hebben we ons beperkt tot de kosten die min of meer direct worden beïnvloed door de uitspraak van de rechter. Meer specifiek kijken we dan naar het verschil tussen de kosten die ontstaan indien de rechter gevangenisstraf oplegt en de kosten die ontstaan indien de rechter taakstraf oplegt. Daarbij maken we onderscheid tussen twee typen kosten die aan sancties zijn verbonden: vaste kosten die verbonden zijn aan het opleggen van een sanctie (kosten per veroordeling) en variabele kosten die verbonden zijn aan de duur van de sanctie (per dag). Daarnaast hebben we de kosten meegenomen die voortkomen uit het verschil in recidive tussen taak- en gevangenisstraffen.<sup>20</sup> De uitkomst van deze berekening interpreteren we als de (impliciete) betalingsbereidheid voor vergelding. Vanwege de genoemde beperking in meegewogen kosten, kan de door ons berekende prijs van vergelding worden gezien als de ondergrens van de daadwerkelijke prijs.

De directe kosten van gevangenisstraffen en taakstraffen hebben we berekend op basis van het Jaarverslag

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014, waarin de kosten over 2012, het jaar waaruit de analysegegevens afkomstig zijn, zijn opgenomen. Daarin rapporteert het ministerie zowel de directe kosten per veroordeling, als de kosten per dag. In 2012 zijn de eenmalige kosten per veroordeling voor een gevangenisstraf 66,97 euro<sup>21</sup> en voor een taakstraf 34,75 euro.<sup>22</sup> Het verschil in kosten wordt in het jaarverslag verklaard door het verschil in benodigde coördinatie uitgevoerd door het CJIB. De variabele kosten per dag zijn gebaseerd op berekeningen van DJI, die de kosten relateert aan de dagelijkse kosten van personeel, goederen en diensten die nodig zijn voor de uitvoering van een straf. Volgens DJI zijn de kosten van een gevangenisstraf 259 euro per dag.<sup>23</sup> De dagelijkse kosten voor een taakstraf zijn met 72,56 euro per dag substantieel lager.<sup>24</sup> Voor het gemak nemen we aan dat de kosten voor gevangenisstraffen en taakstraffen niet onderhevig zijn aan economische schaalvoordelen. De prijs van vergelding wordt niet alleen bepaald door verschillen in de tenuitvoerleggingskosten van korte gevangenisstraffen en taakstraffen, maar ook door het gevonden verschil in herhalingscriminaliteit na elk van deze straffen. Immers, hoe meer herhalingscriminaliteit, hoe vaker rechters opnieuw een straf moeten opleggen.

Deze zeer grove berekeningen leiden tot de schatting dat de maatschappij jaarlijks een prijs betaalt voor vergelding als strafdoel van ruim 400 miljoen euro. Dit is ongeveer 45 euro per belastingbetaler per jaar. Voor vermogensdelicten, geweldsdelicten en overige delicten vinden we een jaarlijkse prijs per belastingbetaler van respectievelijk zo'n 17, 3, en 9 euro. Gegeven onze keuze om in deze bijdrage alleen directe kosten mee te nemen en alleen te kijken naar recidive binnen twaalf maanden van de opgelegde straf, is deze prijs waarschijnlijk een onderschatting van de daadwerkelijke prijs die jaarlijks wordt betaald wordt. Met het meenemen van een langere termijn en indirecte kosten, zoals kosten van re-integratie en sociale zekerheid, is de prijs van vergelding vermoedelijk nog vele malen hoger.<sup>25</sup> Overigens is het van belang op te merken dat gevangenisstraf de prijs van vergelding ook positief kan beïnvloeden wanneer gevangenisstraf niet alleen leed toevoegt aan degene die de straf krijgt opgelegd, maar daarmee ook door afschrikking andere potentiële daders van strafbaar gedrag weerhoudt. De baten van generaal preventie drukken in dat geval de kosten van vergelding. Wanneer korte gevangenisstraffen vele malen beter in staat zou-

21 Tabel 10.3.16, Jaarverslag Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

22 Tabel 10.3.16, Jaarverslag Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

23 Tabel 10.1.14, Jaarverslag Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

24 Deze kosten zijn gebaseerd op S. Ruiter e.a., *De burger als rechter: Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma 2011. Hierin worden de dagelijkse kosten voor de tenuitvoerlegging van een taakstraf berekend op 65 euro in 2010. We nemen aan dat de kostprijs van taakstraffen even hard is gestegen als de kostprijs van gevangenisstraffen tussen 2010 en 2012. In 2010 rapporteert DJI dat de dagelijkse kosten voor de gevangenisstraf neerkomen op 232 euro. Daarmee berekenen wij de kosten per dag van taakstraffen in 2012:  $(259/232) \times 65 = 72,56$ .

25 Zie Wermink e.a. 2023.

den zijn dan taakstraffen om herhalingscriminaliteit te voorkomen, zou de 'prijs' van vergelding ook positief uitpakken. Onze bevindingen later echter zien dat dit niet het geval is.

Ook ten aanzien van het slachtoffer kan de oplegging van een gevangenisstraf een kostenreducerende werking hebben als de straf bijdraagt aan het verminderen van emotionele en psychische schade omdat de veroordeelde 'zijn straf heeft gehad', waardoor een gevoel van rechtvaardigheid ontstaat en een gevangenisstraf daaraan doorgaans meer bijdraagt dan een taakstraf, die minder als 'straf' wordt beschouwd.<sup>26</sup> Overigens zou dan kunnen worden geredeneerd dat indien de prijs van vergelding voor een deel wordt bepaald door het gevonden verschil in recidive na een korte detentie en een taakstraf, zoals in ons onderzoek, het verzachten van de pijn van huidige slachtoffers door leedtoevoeging door detentie deels wordt betaald door de toekomstige slachtoffers van de recidiverende ex-gedeteneerde.

## 4. De (emotionele) waarde van vergelding

In 2021 was iets minder dan de helft (49%) van de door de rechter aan volwassen verdachten opgelegde straffen een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een duur van minder dan één maand. 21% van de vrijheidsstraffen had een duur tussen één en drie maanden en 12% had een duur tussen drie en zes maanden.<sup>27</sup> De korte vrijheidsstraf is daarmee populair in ons land. Dat is op zich opmerkelijk, aangezien de afschrikwekkende werking van korte detenties beperkt is, de geringe duur van de vrijheidsbeneming nauwelijks mogelijkheden biedt voor gedragsverandering en re-integratie, terwijl deze wel tot detentieschade kan leiden.<sup>28</sup> Bovendien lijkt het aannemelijk dat insluitingseffecten van korte detenties gering zijn<sup>29</sup> en dat ze niet voorkomen dat veroordeelden recidiveren.<sup>30</sup> Het belangrijkste strafdoel van korte detenties lijkt daarmee gelegen in de wens om aangedaan leed te vergelden.<sup>31</sup> Vergelding is een belangrijk doel dat vaak wordt genoemd ter legitimatie van straffen: straf als retributie, ter vereffening van schuld. In theorie klinkt dit aannemelijk, maar de praktijk is weerbarstig. Vergelding blijkt namelijk lang niet altijd bruikbaar als criterium aan de hand waarvan de hoogte van een straf kan worden bepaald. Vaak komen we niet veel verder dan de constatering dat bepaald gedrag vergolden en dus bestraft moet worden, maar hoe hoog de straf moet zijn om het aangedane leed daadwerkelijk te vergelden, is lang niet altijd eenvoudig te bepalen. Ge-

26 Zie voor de relativering hiervan: Wermink e.a. 2023.

27 Vink en Diephuis 2022, p. 74.

28 RSJ 2021.

29 H.T. Wermink e.a., 'The incapacitation effect of first-time imprisonment: a matched samples approach', *Journal of Quantitative Criminology* 2013, afl. 29, p. 579-600.

30 Wermink e.a. 2022.

31 RSJ 2021.

zien het sterk vergeldende karakter van de gevangenisstraf is de wens om te vergelden wel vaak een raadgever bij de vraag welke straf moet worden opgelegd. Dit lijkt vooral het geval te zijn in discussies over strenger straffen, waarin de gevangenisstraf doorgaans naar voren wordt gebracht als de 'enige échte straf' die geschikt is om ernstig leed te vergelden.<sup>32</sup>

Op basis van onze bevindingen kan worden geconcludeerd dat voor de, primair vergeldende, gevangenisstraf, een hogere prijs wordt betaald dan voor niet vrijheidsbenemende sancties. We stelden onszelf de vraag waarom desondanks in een groot aantal gevallen voor een korte gevangenisstraf wordt gekozen. Deze vraag kan worden beantwoord vanuit het perspectief van de strafopleggende rechter en vanuit de politiek. Voor wat betreft de rechter is een eerste verklaring dat in bepaalde gevallen een rechter niets anders kan opleggen dan een gevangenisstraf, omdat de wet het hem op grond van artikel 22b Sr verbiedt om voor een taakstraf te kiezen. Dit zal met name het geval zijn bij verdachten die recidiveren: een eerdere mislukte taakstraf dwingt de rechter tot het opleggen van een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Hetzelfde kan het geval zijn als de psychosociale omstandigheden van een verdachte hem 'taakstraf-ongeschikt' maken. Een tweede verklaring kan zijn dat de rechter anticipeert op het gegeven dat de verdachte in voorlopige hechtenis heeft gezeten. Het ligt niet voor de hand om in die gevallen alsnog voor een taakstraf te kiezen. Maar ook als deze situaties zich niet voordoen, worden korte gevangenisstraffen opgelegd. Als dat niet het geval is, leidt dat niet zelden tot grote onvrede in de samenleving en de politiek. En dat brengt ons bij het tweede perspectief. Wat maakt dat in de politiek de roep om gevangenisstraffen blijft klinken en men kennelijk bereid is daarvoor een hogere prijs te betalen? Allereerst is het van belang te constateren dat voor de keuze voor een (goedkoper) alternatief, dat alternatief als even strafwaardig moet worden gewaardeerd. En daar wringt direct de schoen. Waar de taakstraf onder veel strafrechters nog wel wordt gezien als straf en daarmee als mogelijk alternatief voor de korte gevangenisstraf, wordt de taakstraf in delen van de samenleving en de politiek nog (te) vaak afgeschilderd als 'geen straf', of in ieder geval als een te lichte straf in veel gevallen.<sup>33</sup> Dit komt het sterkst tot uitdrukking in de parlementaire geschiedenis van het steeds verder uitgebreide taakstrafverbod. Zolang de taakstraf niet wordt gezien als afdoende reactie op strafbaar gedrag, zal men bereid blijven een hogere prijs te betalen voor vergelding, met name in zaken waarbij een slachtoffer betrokken is. Deze redenering is – bezien vanuit het slachtofferperspectief – begrijpelijk. Maar als we iets verder doorrede-

32 Zo bezien past de term *vergelding*, iets terugdoen om leed dat is aangedaan goed te maken, eigenlijk veel beter bij sancties als de taakstraf en de geldboete. In die gevallen wordt immers letterlijk iets teruggedaan voor of terugbetaald aan de samenleving. Dat is niet het geval bij de gevangenisstraf, die de samenleving uiteindelijk vooral iets kost.

33 A. Klijn e.a., *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken* (Research Memoranda, 2008-1), Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2008. Overigens lijkt de publieke opinie hierover niet heel eenduidig.

19 Nominaal ging het in 2019 om zo'n 2,6 miljard euro, zo schatten D.E.G. Moolenaar & J.J. van Dijk, 'Uitgaven aan sociale veiligheid', in: R.F. Meijer, e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019*, Den Haag: WODC/CBS/Politie/OM/RvdR, 2020.

20 Zie voor een uitgebreide toelichting: H.T. Wermink e.a., 2023.



neren, laten onze bevindingen zien dat juist door de keuze voor een gevangenisstraf de kans op herhalings-criminaliteit en dus op meer slachtoffers toeneemt. Een belangrijk deel van de prijs van vergelding wordt immers veroorzaakt door de hogere recidive na gevangenisstraf. Een keuze voor vergelding is daarmee impliciet een keuze voor meer toekomstig slachtofferschap. Dat levert de vraag op hoe lang de samenleving bereid is om meer te betalen voor vergelding, ook als dit uiteindelijk resulteert in meer slachtoffers? Die afweging veronderstelt dat de samenleving weet heeft van de hoogte van de prijs van vergelding. Wij vermoeden dat, zeker bij de mensen die meer heil zien in de korte gevangenisstraf dan in de taakstraf, die kennis ontbreekt. Wij zijn daarom van mening dat het belangrijk is om ook deze kant van vergelding voor het voetlicht te brengen, zodat rechters, politici en de samenleving ervan bewust gemaakt kunnen worden wat de verborgen kosten zijn van vergelding en dat deze sanctie vaak niet oplevert wat ermee wordt beoogd: de kosten zijn hoog, de effectiviteit in de vorm van het voorkomen van recidive is verre van optimaal en de schade van – ook korte – detenties moet niet worden onderschat.

## 5. Tot slot

De vraag welke straf passend is, blijft uiteindelijk een vraag voor de rechter. De vraag hoe lang de wens tot vergelding nog in verhouding staat tot de prijs die daarvoor wordt betaald en wie de kosten daarvoor moeten dragen, is ook een politieke en maatschappelijke discussie. Hetzelfde geldt voor de bereidheid om de taakstraf als volwaardig alternatief voor de korte gevangenisstraf te accepteren. Zowel de straftoemeting door de rechter als de politieke besluitvorming over het wettelijk systeem van straffen is complex. Dat geldt temeer voor strafbare feiten in het midden van het ernst-spectrum, relatief de meest voorkomende zaken die door de strafrechter worden afgedaan. Het lijkt erop dat hierin morele en emotionele argumenten soms zwaarder wegen dan calculerende en rationele overwegingen, hetgeen ook verklaard kan worden door het gebrek aan kennis van die overwegingen. Wat wij met deze bijdrage hebben beoogd, is de ingrediënten aan te reiken om de vraag welke straf écht passend is ook rationeel te (kunnen) benaderen en uiteindelijk de vraag te beantwoorden wat vergelden ons echt waard is. Het zou tevens een aanmoediging kunnen zijn om wettelijke obstakels voor het opleggen van een taakstraf, zoals artikel 22b Sr, te heroverwegen. De motie waarmee we deze bijdrage begonnen, stemt ons daarbij hoopvol.

# Artikel

## De effectiviteit van sancties voor jeugdigen veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven

Een pleidooi voor gecontroleerd effectonderzoek

dr. H.E. (Hanneke) Creemers en prof. dr. J.J. (Jessica) Asscher\*

### 1. Inleiding

De strafmaat voor jeugdigen die worden veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven is al geruime tijd onderwerp van politieke aandacht en maatschappelijke discussie. Met name strafbare feiten als (poging tot) moord (art. 289 Sr), (poging tot) doodslag (art. 287/288 Sr), mishandeling met zwaar lichamelijk letsel of de dood tot gevolg (art. 302/303 Sr) en verkrachting (art. 242 Sr), waarbij sprake is van een grove schending van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer en doorgaans een ernstig geschokte rechtsorde, leiden vaak tot publieke verontwaardiging en bezorgdheid over de openbare veiligheid, en tot een roep om strengere straffen. De publieke opinie houdt daarbij meestal geen rekening met de verschillende doelen van straftoemeting, waarbij het naast restitutie en vergelding voor de slachtoffers en/of hun families en het behoud van de openbare veiligheid ook gaat om rehabilitatie en re-in-

tegratie van de veroordeelde.<sup>1</sup> Omdat jeugdigen vanwege hun onvoltooide ontwikkeling<sup>2</sup> niet volledig verantwoordelijk en aansprakelijk kunnen worden gehouden voor hun daden, staan speciale preventie, dat wil zeggen voorkomen van recidive bij een specifiek individu dat een misdrijf heeft begaan, en het pedagogische doel van sanctioneren, dat wil zeggen heropvoeden en positieve gedragsbeïnvloeding, zelfs voorop als doelen van straftoemeting in het jeugdstrafrecht. Dit is conform het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), dat ook voorrang geeft aan de re-integratie-doelstelling van sanctionering. Beginselen hierbij zijn onder meer dat minderjarige verdachten en veroordeelden zoveel mogelijk deel blijven uitmaken van de samenleving en vrijheidsbeneming alleen als laatste redmiddel en voor de kortst mogelijke duur mag worden gebruikt, en dat interventies passend moeten zijn bij de specifieke omstandigheden en behoeften van de minderjarige.<sup>3</sup>

\* Hanneke Creemers is universitair hoofddocent aan de Universiteit van Amsterdam, afdeling Pedagogische en Onderwijswetenschappen, vakgroep Forensische Orthopedagogiek. Jessica Asscher is hoogleraar Forensische Orthopedagogiek aan de Universiteit Utrecht, Afdeling Sociale Wetenschappen, Educatie en Pedagogiek, Orthopedagogiek en Psychosociale problemen.

- 1 E. Cauffman, A.R. Piquero, E. Kimonis, L. Steinberg, L. Chassin en J. Fagan, 'Legal, individual, and contextual predictors of court disposition in a sample of serious adolescent offenders', *Law and Human Behavior* 2007, jg. 31, p. 519-535; T. Loughran, E.P. Mulvey, C.A. Schubert, J. Fagan, S.H. Losoya en A.R. Piquero, 'Estimating a dose-response relationship between length of stay and future recidivism in serious juvenile offenders', *Criminology* 2009, jg. 47, p. 699-740.
- 2 L. Steinberg, 'Adolescent brain science and juvenile justice policymaking', *Psychology, Public Policy, and Law* 2017, afl. 4, p. 410-420, <https://doi.org/10.1037/law0000128>.
- 3 VN Kinderrechtencomité, General Comment No. 24 (CRC/C/GC/24), 18 September 2019, par. 66-71.