



Conceptualisering van het begrip strafklimaat

Rosan Witmond

Colofon

Opdrachtgever

Onderzoek door het cluster Wetenschappelijk Onderzoek,
afdeling Strategie, Raad voor de rechtspraak.

Raad voor de rechtspraak
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Auteur

Mr. drs. Rosan Witmond

Uitgever

Xerox | OSAGE, Utrecht

Vormgeving

Corps, Den Haag

Opmaak binnenwerk

Xerox | OSAGE, Utrecht

Voorwoord

In deze publicatie presenteert mr. drs. Rosan Witmond de resultaten van haar onderzoek naar de conceptualisering van het begrip strafklimaat. Gedurende dit onderzoek was zij werkzaam als junior onderzoeker bij het cluster Wetenschappelijk Onderzoek, afdeling Strategie, van de Raad voor de rechtspraak. Het onderzoek werd begeleid door mr. dr. Lyana Francot, senior onderzoeker en coördinator van het cluster Wetenschappelijk Onderzoek.

Het verkennende onderzoek naar het begrip strafklimaat is een van de projecten in het [Onderzoek en Kennisdeling Programma Rechtspraak 2023-2028](#), onder thema 3, 'De complexe context van de rechtspraak'. Oorspronkelijk was voor dit project enkel een korte kennisinventarisatie voorzien maar al snel bleek dat het ontbreken van een eenduidige conceptualisering van 'strafklimaat' een meer fundamentele benadering vergde. Dit Research Memorandum biedt een aanzet daartoe.

De leescommissie bestond uit mr. drs. Sophie Mommers (Universiteit van Amsterdam), mr. dr. Lucas Noyon (Wetenschappelijk bureau, Hoge Raad, op persoonlijke titel), en mr. dr. Sigrid van Wingerden (Universiteit Leiden).



Conceptualisering van het begrip strafklimaat

Rosan Witmond

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1 Inleiding	9
2 Onderzoeksopbouw	12
3 Empirisch-vergelijkende studies	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Internationale vergelijking	14
3.2.1 <i>Detentieratio en gedetailleerde varianten</i>	14
3.2.2 <i>Methodologische bezwaren</i>	17
3.3 Historische vergelijking	20
3.3.1 <i>Strafhoogte en gedetailleerde varianten</i>	20
3.3.2 <i>Factoren in opsporing en vervolging</i>	23
3.3.3 <i>Alternatieve sanctiemodaliteiten</i>	26
4 Verklarende studies	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Nederlands exceptionalisme	30
4.3 Van resocialisatie naar risicomanagement	33
4.4 Punitievere opvattingen in de samenleving	35
4.5 Retoriek over de multiculturele samenleving	37
4.6 Punitief populisme	40
5 Studies naar de burger-als-rechter	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Onderzoek naar het burgerperspectief	43
5.2.1 <i>Opinieonderzoek</i>	43
5.2.2 <i>Vignetonderzoek</i>	45
5.2.3 <i>Methodologische invloeden</i>	47
5.2.4 <i>Raadkameronderzoek</i>	48
5.3 Verklaringen voor de punitiviteitskloof	49
5.3.1 <i>Kennis en attitudes over het strafrecht</i>	49
5.3.2 <i>Ongetoetste verklaringen</i>	52
5.3.3 <i>Reflecties op de punitiviteitskloof</i>	53

6	Tussenconclusie	56
7	Conceptualisering	57
7.1	Inleiding	57
7.2	Conceptueel construct	57
7.3	Relatieve beoordelingskaders	58
7.4	Normatieve beoordelingskaders	61
7.5	Adequate onderzoeksmethoden	63
8	Conclusie	65
	Literatuur	67

Samenvatting

Dit Research Memorandum bevat een eerste aanzet tot verheldering van het begrip *strafklimaat*. Deze term wordt al lange tijd gebruikt in het publieke en politieke debat en de invloedssfeer reikt tot in de haarvaten van beleid en regelgeving. Wetsvoorstellen die een strengere aanpak in de strafrechtspleging beogen onderbouwen de stelling dat het Nederlandse strafklimaat momenteel te mild is, vaak met verwijzing naar de resultaten van empirische studies. In de wetenschappelijke context blijkt echter dat met een en dezelfde term naar zeer uiteenlopende verschijnselen wordt verwezen en geen eenduidige definitie van het concept strafklimaat wordt gehanteerd. In deze bijdrage wordt op basis van literatuuronderzoek een voorstel gedaan voor een systematische conceptualisering van het begrip strafklimaat.

Het eerste deel van dit onderzoek bevat een kennisinventarisatie, waarin ik de zeer verscheiden literatuur over het begrip strafklimaat onderverdeelt in drie categorieën. Allereerst de empirisch-vergelijkende studies, die het Nederlandse strafklimaat benaderen door het af te zetten tegen het strafklimaat in andere landen of het huidige strafklimaat tegen dat in vroegere perioden. Een tweede categorie is die van de verklarende studies, die de maatschappelijke omstandigheden bespreken die de historische of internationale verschillen mogelijk beïnvloeden. Een derde zijn de studies naar de burger-als-rechter, waarin burgers wordt gevraagd welke straf zij zouden opleggen als zij op de stoel van de rechter zouden zitten. In de analyse van de literatuur wordt van elke categorie de benadering van het concept strafklimaat geschetst. Bovendien worden de resultaten en belangrijkste methodologische beperkingen van sommige onderzoeken besproken, evenals de relatie tot de literatuur van de andere categorieën. Ik concludeer dat wetenschappelijke discussies over het strafklimaat voornamelijk de operationalisering van dit begrip betreffen, terwijl in veel van deze onderzoeken de daaraan voorafgaande stap hoe het strafklimaat kan of moet worden geconceptualiseerd wordt overgeslagen.

Op basis van het literatuuronderzoek stel ik in het tweede deel vast dat het begrip strafklimaat een samengesteld construct is dat uit een onbepaalde hoeveelheid verschillende elementen bestaat, die een bepaalde meetbare invulling krijgen in de praktijk van de strafrechtspleging. Deze gemeten praktische toepassing krijgt vervolgens een waardeoordeel: in het gebruik van de term wordt het strafklimaat altijd als (te) mild of (te) streng beoordeeld. Het waardeoordeel is afhankelijk van het beoordelingskader waar de vastgestelde strafrechtpraktijk mee vergeleken wordt. In de conceptualisering onderscheid ik twee typen beoordelingskaders voor het strafklimaat. Relatieve kaders vergelijken het huidige Nederlandse strafklimaat objectief, bijvoorbeeld met het strafklimaat in andere jurisdicties of in andere tijdsperioden. Normatieve kaders daarentegen impliceren dat het

Samenvatting

gekozen referentiepunt bepaalt hoe het strafklimaat zou moeten zijn. In de studies naar de burger-als-rechter vormt het burgerperspectief een dergelijke norm voor de strafrechter. Mijns inziens kunnen ook strafdoeltheorieën en mensenrechten als referentiepunten voor beoordeling van het strafklimaat worden gekozen. Deze twee mogelijke normatieve beoordelingskaders zijn momenteel onderbelicht in wetenschappelijke en politieke discussies over het strafklimaat.

De conceptualisering in dit Research Memorandum onderstreept de noodzaak van zorgvuldig gebruik van de term strafklimaat. De relatieve en normatieve beoordelingskaders vormen immers sterk verschillende benaderingen van dit concept, die doorslaggevend zijn voor zowel onderzoeksmethoden als politieke gevolgtrekkingen.

Inleiding

De term *strafklimaat* duikt vaak op in het publieke debat, variërend van krantenkoppen tot uitingen op sociale media. Ook in zowel de politieke als wetenschappelijke context wordt dit begrip gebruikt, terwijl bij nadere beschouwing blijkt dat daarbij naar zeer uiteenlopende verschijnselen wordt verwezen. Deze semantische variatie is de afgelopen decennia goed te zien. In de jaren tachtig stond Nederland bekend als een land met een relatief lage detentieratio, wat in studies met internationale vergelijkingen werd geïnterpreteerd als een mild strafklimaat.¹ Tegenwoordig wordt in de rechtswetenschap juist vaak gesproken over een streng strafklimaat, waarbij onder andere aandacht uitgaat naar de hoogte van de straffen die de rechter oplegt.² Het begrip strafklimaat wordt daarmee op uiteenlopende manieren ingevuld: als verwijzing naar de detentieratio of de straftoemeting door rechters. Andere contexten waarin het begrip wordt gebruikt zijn bijvoorbeeld de discussie over de duur van levenslange gevangenisstraffen en de kwalificatie van Nederland als verondersteld aantrekkelijk vestigingsland voor georganiseerde drugscriminaliteit.³

Strafklimaat blijkt dus geen eenduidig concept. Binnen de rechtswetenschappelijke en criminologische literatuur ontbreekt op dit moment een gedeelde, theoretisch gefundeerde definitie van het begrip. Dit bemoeilijkt de wetenschappelijke bestudering ervan: als onderzoekers hetzelfde concept hanteren, maar daar verschillende betekenissen aan toekennen, is kennisvorming ingewikkeld. Tegelijkertijd lijkt er in beleid en praktijk wel behoefte te zijn aan empirisch onderbouwde inzichten over het strafklimaat. Dat heeft geleid tot een breed scala aan onderzoeken, vaak zonder dat er sprake is van een gemeenschappelijk conceptueel kader. Dat is des te problematischer omdat deze wetenschappelijke resultaten regelmatig worden gebruikt om voorstellen tot hervormingen in de strafrechtspleging te onderbouwen.⁴

Zowel in de Nederlandse als in de internationale politiek lijkt al geruime tijd een ontwikkeling zichtbaar naar een discours van *law and order*. De roep om strengere aanpak van criminaliteit was aanvankelijk kenmerkend voor partijen aan

1 Steenhuis, Tiggers & Essers 1981, p. 5; Kommer 1994, p. 314.

2 Spaans 2011, p. 22-24.

3 Zie bijvoorbeeld Spapens & Van de Meen 2022.

4 Zie hierover met name het werk van Kuiper, die onderzoek doet naar de kloof tussen sociaalwetenschappelijk onderzoek en de (straf)rechtspraktijk. Kuiper 2024; Rose e.a. 2024.

de rechterzijde, maar strekt zich inmiddels uit over het gehele politieke spectrum.⁵ Bovendien zijn de suggesties voor strenger strafrecht al sinds een tijd niet meer beperkt tot verkiezingsretoriek, maar worden die omgezet in wetgeving.⁶ Dit leidt soms tot een botsing tussen politiek en uitvoerders van de strafwetgeving. Het meest beruchte voorbeeld daarvan is wellicht het taakstrafverbod van 2012, dat de rechter verbiedt een taakstraf op te leggen bij een aantal ernstige zeden- en geweldsmisdrijven.⁷ Momenteel loopt een wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod voor geweld tegen personen met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen.⁸ In 2020 is de Wet straffen en beschermen in werking getreden, die een versobering van het detentieregime instelde en waarin de voorwaardelijke invrijheidsstelling werd verkort tot maximaal 2 jaar.⁹ Daarnaast wordt sinds 2005 elke paar jaar een wetsvoorstel gedaan dat ertoe strekt minimumstraffen in te voeren.¹⁰ Bovendien worden er vaak wetsvoorstellen gedaan om strafmaxima op te hogen, zoals in 2023 nog is gebeurd voor doodslag van 15 naar 25 jaar gevangenisstraf.¹¹ Veel van deze wetswijzigingen in het strafrecht hebben geleid tot een beperking van de discretionaire bevoegdheid van de rechter of tot een verzwakking van de rechtspositie van verdachten en veroordeelden.

Dergelijke veranderingen in het strafrecht worden door politici doorgaans gelegitimeerd met het argument dat het strafklimaat in Nederland te mild zou zijn. In het publieke debat lijkt het beeld te heersen dat de criminaliteit toeneemt, de opgelegde straffen te laag zijn, en dat de bevolking zich in toenemende mate onveilig voelt en zwaardere bestraffing door rechters wenst.¹² Tegenover deze opvatting staan stemmen uit de wetenschap en de rechtspraak die betogen

5 Zie hiervoor bijvoorbeeld de rapporten van de Commissie Rechtsstatelijkheid uit 2017, 2021 en 2023. Deze commissie van de Nederlandse Orde van Advocaten onderzoekt of verkiezingsprogramma's van politieke partijen minimumnormen van de rechtsstaat aantasten. Uit de rapporten volgt dat veiligheid en criminaliteitsbestrijding bij vrijwel alle politieke partijen een belangrijk thema is.

6 Deze trend werd al vastgesteld en in verband gebracht met het concept strafklimaat door Klip in 2010.

7 Wet van 3 januari 2012, *Stb.* 2012, 1.

8 *Kamerstukken II* 2024/25, 36693.

9 Wet van 24 juni 2020, *Stb.* 2021, 224.

10 *Kamerstukken II* 2005/06, 30659, nr. 2 (van het Lid Eerdmans); *Kamerstukken II* 2008/09, 31938, nr. 2 (van het Lid De Roon); *Kamerstukken II* 2011/12, 33151, nr. 2 (van het kabinet Rutte I); *Kamerstukken II* 2017/18, 34 846, nr. 2 (van het Lid Markuszower).

11 Wet van 1 juli 2023, *Stb.* 2023, 69.

12 Zo werden deze veronderstellingen geformuleerd door Van Tulder & Kroon 2012, p. 2233-2234.

dat de empirische realiteit van het strafklimaat dergelijke wetwijzigingen niet rechtvaardigt.¹³ Dit spanningsveld onderstreept de noodzaak van een heldere en theoretisch onderbouwde conceptualisering van het begrip 'strafklimaat'. Een dergelijke conceptualisering is essentieel, niet alleen om de kwaliteit van sociaalwetenschappelijk en rechtswetenschappelijk onderzoek te waarborgen, maar ook om wetwijzigingen kritisch te kunnen beoordelen op hun legitimiteit en om effectieve rechtsbescherming in de praktijk te garanderen. Deze bijdrage beoogt dan ook een eerste aanzet te geven tot een systematische en kritische conceptualisering van het begrip strafklimaat.

13 Dit bespreekt bijvoorbeeld Noyon 2021, p. 116. Zie ook de brief van een groep jonge strafrechtjuristen uit 2011 waarin zij al waarschuwden voor de 'gure wind die door Nederland waait' en opriepen tot een humaan strafklimaat: Ouwerkerk e.a. 2011, p. 1163.

Onderzoeksopbouw

Om tot een conceptualisering van het begrip strafklimaat te komen, is het noodzakelijk eerst de bestaande kennis hierover in kaart te brengen. Het eerste deel van dit Research Memorandum bestaat daarom uit een literatuuronderzoek. Omdat het gebruik van de term strafklimaat centraal staat, heb ik allereerst in diverse juridische en (sociaal)wetenschappelijke databases geïnventariseerd welke onderzoeken onder deze term zijn verricht. Hierbij is uitsluitend literatuur geselecteerd die specifiek betrekking heeft op de Nederlandse situatie. Dit leverde een gevarieerde verzameling literatuur op, afkomstig uit verschillende disciplines en perioden. Er zijn echter geen studies gevonden waarin een eenduidige formulering of standaarddefinitie van het begrip strafklimaat wordt gehanteerd.¹⁴ Vanwege deze grote verscheidenheid heb ik, ter bevordering van het overzicht, een indeling in drie inhoudelijke categorieën gemaakt.

Hoofdstuk 3 beschouwt studies die een empirisch perspectief op het strafklimaat vertegenwoordigen. Deze onderzoeken, veelal uitgevoerd door sociologen of criminologen gespecialiseerd in statistiek, zijn gericht op hypothesetoetsing en meten het concept strafklimaat aan de hand van kwantitatieve data. Binnen deze categorie wordt het Nederlandse strafklimaat vergeleken met dat van andere landen, of het huidige strafklimaat met vroegere perioden. Dit resulteert in conclusies over internationale en historische verschillen. Hoofdstuk 4 behandelt studies die mogelijke verklaringen voor dergelijke verschillen bespreken. Verklaringen met betrekking tot het strafklimaat betreffen vaak samenlevingsbrede omstandigheden en ontwikkelingen. Deze verklarende literatuur onderscheidt zich van de empirisch-vergelijkende studies door de veronderstelde werking van macrofactoren in plaats van toetsing op gedetailleerd niveau. In hoofdstuk 5 staan onderzoeken centraal die zich richten op de burger-als-rechter, waarin de veronderstelling dat burgers willen dat rechters zwaarder zouden straffen wordt getoetst.

Een beperking van deze werkwijze is dat studies die het onderwerp raken maar niet expliciet de term strafklimaat gebruiken, buiten beschouwing blijven in de kennisinventarisatie. Daarom heb ik de dataselectie per categorie via de sneeuwbalmethode aangevuld met de meest toonaangevende studies. Hoewel het literatuuroverzicht niet uitputtend bedoeld is, is op deze manier verzekerd dat de belangrijkste onderzoeken over het onderwerp zijn opgenomen – dat wil

14 In deze bijdrage zal ik soms naar 'het strafklimaat' refereren alsof dit een al vastomlijnde betekenis heeft, terwijl het doel van dit onderzoek juist is om die betekenis systematisch te conceptualiseren. Dit doe ik vanwege de leesbaarheid, zeker waar het bespreking betreft van het werk van andere auteurs die de term gebruiken.

zeggen, de bronnen die frequent worden geciteerd door andere onderzoeken. Het literatuuronderzoek schetst achtereenvolgens per categorie de benadering van het concept strafklimaat. Daarnaast worden de belangrijkste resultaten en methodologische beperkingen van onderzoeken besproken, evenals de relaties met de literatuur uit andere categorieën. De categorisering maakt het mogelijk om aannames van de verschillende onderzoekstypen bloot te leggen.

In het tweede deel van dit onderzoek presenteer ik vervolgens een conceptualisering van het begrip strafklimaat. Op basis van de bevindingen van de kennisinventarisatie concludeer ik in hoofdstuk 6 dat verschillende referentiepunten kunnen worden gehanteerd om het strafklimaat te beoordelen. Hierbij introduceer ik een onderscheid tussen relatieve beoordelingskaders, zoals andere jurisdicties of historische perioden, en normatieve beoordelingskaders, zoals het burgerperspectief. Tot slot doe ik twee suggesties voor aanvullende alternatieven voor normatieve beoordelingskaders: normen die voortvloeien uit strafdoeltheorieën en mensenrechten.

Empirisch-vergelijkende studies

3.1 Inleiding

De eerste categorie, in dit overzicht aangeduid als *empirisch-vergelijkende studies*, vormt waarschijnlijk het meest omvangrijke onderzoeksveld. Deze literatuur betreft de cijfermatige benadering van het straffklimaat, soms ook gelijkgeschakeld met 'mate van punitiviteit'. Een belangrijk onderdeel van deze categorie is de vraag hoe het straffklimaat het best kan worden geoperationaliseerd, in andere woorden, welke indicatoren de mate van punitiviteit het meest precies meten. Om gekwantificeerde gegevens over het straffklimaat betekenis te geven, worden zij door onderzoekers vaak als onderdeel van een vergelijking gepresenteerd. Binnen de empirisch-vergelijkende categorie onderscheid ik daarom twee typen studies. Ten eerste studies waarin het Nederlandse straffklimaat wordt vergeleken met dat van andere landen (par. 3.2). Ten tweede studies die het hedendaagse straffklimaat vergelijken met vroegere perioden (par. 3.3). Deze typen zijn niet strikt gescheiden en komen in onderzoeken ook vaak naast elkaar of gecombineerd voor.

3.2 Internationale vergelijking

3.2.1 *Detentieratio en gedetailleerde varianten*

Tot de jaren tachtig van de twintigste eeuw stond Nederland internationaal bekend om een relatief mild straffklimaat.¹⁵ De wereldwijde belangstelling in de Nederlandse strafrechtpraktijk ontstond in een periode waarin de gevangenispopulaties in veel westerse, geïndustrialiseerde landen sterk begonnen te stijgen.¹⁶ Deze ontwikkeling gaf aanleiding tot diverse onderzoeken naar de hypothese van toenemende punitiviteit. Nederland kwam in deze *cross-national studies* vaak naar voren als een voorbeeld van humaan strafrecht.¹⁷ De vraag die in deze studies centraal stond, was hoe het toch kwam dat Nederland relatief zo weinig gedetineerden telde.¹⁸ De detentieratio, dat wil zeggen het aantal gedetineerden per honderdduizend inwoners, is waarschijnlijk de meest gebruikte indicator om punitiviteit tussen landen te vergelijken. Het belangrijkste voordeel van deze maatstaf is de relatief

15 Steenhuis, Tiggers & Essers 1981, p. 5; Tubex & Snacken 1994, p. 331-333; Downes 1988.

16 Garland 2001, p. 202; Tubex 2013, p. 5.

17 Steenhuis, Tiggers & Essers 1981, p. 5; Downes 1988; Kommer 1994, p. 314; Tubex & Snacken 1994; Downes & Van Swaeningen 2007, p. 32 en 34-35; Boone & Van Swaeningen 2013, p. 21.

18 Tonry 2007; Steenhuis, Tiggers & Essers 1981, p. 5.

eenvoudige beschikbaarheid van data. Er valt echter ook genoeg aan te merken op de detentieratio als maatstaf. Men beschouwt deze vaak als 'te grof', wat de ontwikkeling van gedetailleerdere meetinstrumenten heeft gestimuleerd.

Een eerste aandachtspunt bij het vergelijken van detentieratio's betreft de vraag wie precies tot de gevangenispopulatie wordt gerekend. Sommige landen registreren bepaalde groepen gedetineerden niet, terwijl andere landen dit wel doen. Het gaat daarbij vooral om minderjarige gedetineerden in justitiële jeugdinrichtingen, personen die in een psychiatrische inrichting worden behandeld (zoals de tbs-populatie in Nederland) en vreemdelingen die op bestuursrechtelijke grondslag worden vastgehouden in afwachting van uitzetting.¹⁹ Het niet meetellen van deze groepen leidt tot een lagere detentieratio, terwijl deze vormen van vrijheidsontneming wel degelijk indicatief lijken voor het strafklimaat.²⁰ Een andere beperking is dat punitiviteit niet alleen samenhangt met de omvang van de gevangenispopulatie, maar ook met de duur van opgelegde gevangenisstraffen.²¹ Een hoge detentieratio kan immers het gevolg zijn van relatief weinig, maar lange straffen, of juist van een groter aantal korte straffen.²² De vraag rijst dan of een land dat relatief meer personen kort detineert punitiever is dan een land dat minder personen maar langer detineert.²³ Wat betreft verschillen in detentieduur spelen ook de vervroegde en voorwaardelijke invrijheidsstelling een belangrijke rol, die vroeger in Nederland sneller werden ingezet dan in andere landen.²⁴ Om de tenuitvoergelegde gevangenisstraf beter te kunnen meten, kan de instroom van gedetineerden als aanvullende maatstaf worden gebruikt.²⁵ Hoewel de instroomratio niet als zelfstandige indicator geldt, kan deze in combinatie met de detentieratio een genuanceerder beeld geven van punitiviteit.

Naast de detentieduur en gevangenispopulatie wordt in de literatuur ook gesuggereerd dat de omstandigheden waaronder gevangenisstraffen worden uitgevoerd invulling geven aan het strafklimaat. Er zijn grote verschillen in gevangenisregimes tussen verschillende landen en soms al tussen gevangenis

19 Van Velthoven 2015, p. 244.

20 Boone & Van Swaeningen 2013, p. 15.

21 Steenhuis, Tiggers & Essers 1981, p. 9; Kommer 1994, p. 319; Van Tulder & Kroon 2012, p. 2236; Tubex 2013, p. 6.

22 Beyens 2013, p. 37-38.

23 Tubex 2013, p. 6.

24 Boone, Pakes & Van Wingerden 2022.

25 Kommer 1994, p. 316.

binnen één land.²⁶ De levenskwaliteit wordt zowel bepaald door materiële omstandigheden, zoals de celgrootte en de sanitaire voorzieningen, als door het gevangenisregime, zoals het aantal luchtmomenten en de dagbesteding. Al decennialang worden enquêtes gehouden onder gevangenispopulaties in veel Europese landen.²⁷ In veel studies wordt hiervoor gebruikgemaakt van de operationalisering van detentiebeleving zoals ontwikkeld door Liebling, die verschillende aspecten van het gevangenisregime in één meetinstrument verenigt.²⁸ Een ander bekend onderzoek naar het vergelijken van detentiebeleving zijn de interviews die Downes afnam met Nederlandse gedetineerden in Engelse gevangenissen en Engelse gedetineerden in Nederlandse gevangenissen. Zijn studie *Contrasts in tolerance* concludeerde dat het Nederlandse strafrecht humaner is dan het Engelse.²⁹ Dit onderzoek werd in 2011 herhaald door Kruttschnitt en Dirkzwager, die empirisch onderzochten of waargenomen veranderingen in het strafklimaat in Nederland en Engeland de detentiebeleving beïnvloedden.³⁰ Hun bevindingen bevestigden dat het Nederlandse gevangenisregime – ondanks bezuinigingen, minder nadruk op rehabilitatie, versoberde dagbesteding en verhoogde werkdruk onder het gevangenispersoneel – nog steeds een minder ‘schadelijke omgeving’ vormde dan Engelse gevangenissen.³¹

Ten slotte wordt detentieratio als maatstaf bekritiseerd omdat het geen rekening houdt met de eventuele grote verschillen tussen landen in de omvang van de criminaliteit.³² Deze verschillen zouden kunnen worden gecompenseerd door het aantal gedetineerden niet te relateren aan de totale bevolking, maar aan de geregistreerde criminaliteit binnen een land, bijvoorbeeld op basis van het aantal opgehelderde delicten waarbij de dader bekend is.³³ In Nederland bleek de kans

26 Beyens 2013, p. 38-39.

27 Bijvoorbeeld de jaarlijkse enquête **SPACE I** (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe) die sinds 1983 door de Raad van Europa onder gevangenispopulaties in lidstaten wordt afgenomen.

28 Het meetinstrument heet *Measuring the Quality of Prison Life* (MQPL). Liebling 2004.

29 Downes 1988.

30 Kruttschnitt & Dirkzwager 2011, p. 299.

31 Zie voor een uitgebreide bespreking van deze ontwikkelingen in Nederland Boone & Moerings 2007.

32 Steenhuis, Tiggers & Essers 1981, p. 9.

33 Boone, Pakes & Van Wingerden 2022; Van Tulder & Kroon 2012. Van Velthoven gebruikt de term ‘strafrisico’ om ook onopgeloste delicten in deze benadering mee te nemen. Zie Van Velthoven 2014b.

op gevangenisstraf in 2006 bijvoorbeeld relatief hoog: het percentage van alle veroordeelden dat een gevangenisstraf opgelegd kreeg was ruim twee keer zo hoog als in vrijwel alle andere Noordwest-Europese landen.³⁴ Ook aan deze maatstaf kleven echter enkele bezwaren. Zo bestaan er grote verschillen tussen landen in zowel ophelderingspercentages als in de samenstelling van het totale criminaliteitsbeeld.³⁵ Kommer stelde in 1994 al dat bij internationale vergelijkingen van opgelegde gevangenisstraffen rekening gehouden zou moeten worden met de aard van de gepleegde delicten (waarover meer in par. 3.3).³⁶

3.2.2 *Methodologische bezwaren*

Uit het voorgaande blijkt dat de detentieratio een veelgebruikte maatstaf is om het strafklimaat tussen landen te vergelijken, maar dat hieraan aanzienlijke bezwaren kleven. In de literatuur bestaat geen consensus over hoe ver de consequenties van deze beperkingen reiken. In 1981 kwamen Steenhuis, Tiggers en Essers in een internationaal vergelijkend onderzoek tot de conclusie dat een eenduidige diagnose onmogelijk is, omdat de uitkomst sterk afhangt van de gekozen benadering van het strafklimaat.³⁷ Zij achtten het weliswaar begrijpelijk dat internationale vergelijkingen vaak teruggrijpen op algemene indicatoren zoals de detentieratio, maar pleitten voor de ontwikkeling van nauwkeurigere varianten. Deze zouden volgens hen met name bruikbaar zijn binnen landen met een 'goed ontwikkelde statistische registratie en een niet al te afwijkend strafrechtstelsel'.³⁸ Ook volgens Kommer weerspiegelt geen enkele maat op zichzelf voldoende de structurele verschillen tussen strafrechtelijke systemen en strafstelsels, terwijl het gebruik van verschillende indicatoren kan leiden

34 Van Tulder & Kroon 2012, p. 2236; Criminaliteit & Rechtshandhaving 2010, p. 281-284.

35 Kommer 1994, p. 316.

36 Steenhuis, Tiggers & Essers 1981, p. 9.

37 Steenhuis, Tiggers & Essers 1981, p. 5-31.

38 Steenhuis, Tiggers & Essers 1981, p. 9-10.

tot uiteenlopende en daarmee onduidelijke uitkomsten.³⁹ Hij stelde destijds dan ook: 'Strikt genomen is het volstrekt onverantwoord om op basis van statistische gegevens met betrekking tot de strafrechtspleging uitspraken te doen over het strafklimaat in Nederland, vergeleken met dat in andere landen.'⁴⁰ De stellingen van deze auteurs impliceren dat betrouwbaar internationaal onderzoek naar het strafklimaat wel mogelijk is indien meer en preciezere gegevens beschikbaar zijn.

Op grond van de volgende discussie lijkt het er echter op dat wetenschappers ook met gebruik van nauwkeurigere indicatoren en betere registratie tot tegenstrijdige conclusies kunnen komen. In 2009 en 2010 concludeerden de auteurs van het jaarlijkse rapport *Criminaliteit & Rechtshandhaving*, een samenwerking van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), dat Nederland een relatief streng strafklimaat kent in vergelijking met andere Noordwest-Europese landen.⁴¹ Het rapport hanteerde de kans op gevangenisstraf, dat wil zeggen het aantal gevangenen per X aantal veroordeelden, als maatstaf die het strafklimaat het best zou benaderen. Op basis van gegevens uit het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice* (ESB) en de *SPACE I* van de Raad van Europa werd vastgesteld dat Nederland hierin een hoge positie inneemt ten opzichte van buurlanden.⁴² Van Tulder en Kroon nemen deze conclusies over, hoewel zij erkennen dat internationale vergelijking per definitie lastig is vanwege verschillen in criminaliteitsniveau, strafrechtelijke kwalificaties,

39 Kommer stelde in 1994 voorzichtig dat Nederland een betrekkelijk mild strafklimaat had, maar zijn conclusie had nogal wat slagen om de arm: 'Wat niet kan, moet soms toch. Het is niet mogelijk een definitieve uitspraak te doen, maar de vraag 'hoe punitief is Nederland' schreeuwt om een antwoord. Wat mij betreft kan dat luiden: 'ik weet het niet zeker, maar Nederland lijkt wat milder dan andere Europese landen. Minder milder, misschien, dan een paar jaar geleden. Minder mild en minder milder, in elk geval, dan sommigen vrezen en anderen hopen. Nederland is waarschijnlijk een aangenamer land om in de gevangenis te zitten dan een hoop andere landen – al zal vrijwel niemand die ooit gezeten heeft dat als een aangename ervaring beschrijven. Nederland is misschien zelfs een aangenamer land om bestraft te worden dan veel andere. Dat dat echter voor iemand reden zou zijn om dan maar hier te komen roven, moorden en verkrachten lijkt me echter wel heel onwaarschijnlijk. Maar ja, ik geloof dan ook niet in de maakbaarheid van de samenleving, althans niet als het gaat om misdaad en straf. Ik ben dus wel blij dat ik in Nederland woon, zelfs al ben ik niet van plan om ooit een misdrijf te plegen.'

40 Kommer 1994, p. 314.

41 *Criminaliteit & Rechtshandhaving* 2009, p. 243; *Criminaliteit & Rechtshandhaving* 2010, p. 286.

42 Tonry en Bijleveld concludeerden in 2007 ook al met gebruik van de 'grovere' maatstaf detentieratio dat Nederland in de westerse wereld tot de meest punitieve behoorde.

registratiepraktijken en het beleid van opsporings- en vervolgingsinstanties.⁴³ Desondanks leidt een variëteit aan benaderingen volgens hen tot min of meer dezelfde conclusie: in Nederland wordt relatief streng gestraft, in ieder geval vergelijkbaar met en zeker niet milder dan andere Noordwest-Europese landen.⁴⁴ De conclusie dat Nederland een relatief streng strafklimaat heeft werd toentertijd ook opgepikt door media en politici. Dit werd bekritiseerd door Berghuis, die betoogt dat de rapporten deze uitspraken niet ondersteunen.⁴⁵ Er is volgens hem onder meer geen rekening gehouden met ruime afdoeningsmogelijkheden van het Nederlandse Openbaar Ministerie (OM), waardoor vooral zwaardere zaken bij de rechter komen, en met het grote aantal relatief korte gevangenisstraffen die de Nederlandse strafrechter oplegt.⁴⁶ Ook Van Velthoven noemt de bevinding dat het Nederlandse strafklimaat tot de strengste van Europa behoort een mythe.⁴⁷ Hij erkent dat het ESB en de SPACE I de best vergelijkbare en meest omvattende datasets zijn die destijds beschikbaar waren, maar meent toch dat beide bronnen hun beperkingen kennen en dat geen van beide werkelijk consistente cijferreeksen levert.⁴⁸ Volgens hem bieden de gegevens slechts ruimte voor de conclusie dat er geen bewijs is dat het Nederlandse strafrisico hoger is dan het gemiddelde in Noordwest-Europa; eerder wijst het op het tegendeel. Bij nadere uitsplitsing blijkt het strafklimaat in Nederland wat strenger dan in Scandinavische landen, maar duidelijk milder dan in Angelsaksische landen en elders in West-Europa.⁴⁹

Uit de literatuur blijkt dat verschillende operationaliseringën kunnen leiden tot uiteenlopende conclusies over het Nederlandse strafklimaat in vergelijking met andere landen. Sommige onderzoekers menen dat de detentieratio nog steeds de meest betrouwbare beschikbare indicator is.⁵⁰ Anderen concluderen dat jurisdicties zodanig van elkaar afwijken dat het trekken van zinvolle, statistisch

43 Van Tulder & Kroon 2012, p. 2235.

44 Van Tulder & Kroon 2012, p. 2235.

45 Berghuis 2016, p. 8-9.

46 Berghuis 2016, p. 8.

47 Van Velthoven 2015, p. 241.

48 Van Velthoven 2015, p. 241-244.

49 Van Velthoven 2015, p. 253-254. Dit sluit aan bij een latere analyse van Boone, Pakes en Van Wingerden (2022). Hoewel internationale vergelijking niet centraal staat in hun onderzoek, bespreken zij kort de Nederlandse dalende detentieratio tussen 2005 en 2015 in West-Europese context.

50 Tubex 2013, p. 6. Zie bijvoorbeeld ook Van Swaaningen 2013, die aandraagt dat detentieratio correleert met andere indicatoren van punitiviteit.

onderbouwde conclusies vrijwel onmogelijk is.⁵¹ Het redelijke compromis is volgens mij de benadering van onder anderen Van Velthoven, die stelt dat een onderzoeker met een nauwkeurigere variant van de detentieratio nog steeds zou kunnen 'roeien met de riemen die hij heeft'.⁵² Omdat er steeds meer sancties naast de gevangenisstraf worden opgelegd, zou een genuanceerde vergelijking veel verschillende strafmodaliteiten moeten omvatten, maar de uitvoerbaarheid daarvan kan lastig zijn vanwege beschikbaarheid van gegevens. Een studie die zich focust op het strafklimaat van bijvoorbeeld maar twee landen kan daarom mijns inziens informatiever zijn dan groot surveyonderzoek van heel Europa.

3.3 Historische vergelijking

3.3.1 *Strafhoogte en gedetailleerde varianten*

Empirische studies die de ontwikkeling van het strafklimaat door de tijd heen onderzoeken zijn veelal opgezet als toetsingen van hypothesen.⁵³ Onderzoekers merken op dat er een algemeen gedeelde veronderstelling bestaat en controleren aan de hand van empirische gegevens of deze bevestigd of verworpen kan worden. Net als in veel andere landen wordt in Nederland doorgaans aangenomen dat het strafklimaat geleidelijk strenger wordt.⁵⁴ Historische vergelijkingen van het strafklimaat komen ook vaak gecombineerd met internationale vergelijkingen voor.⁵⁵ Een hypothese is dan bijvoorbeeld dat Nederland 'al lang niet meer een van de mildste strafklimaten van Europa' heeft.⁵⁶ Het beeld dat Nederland een 'zacht klimaat van bestraffing' heeft kwam sinds de jaren negentig onder druk te staan. Al in 1994 stelde Kommer dat de Nederlandse samenleving, vergeleken met twintig jaar eerder, punitiever leek te zijn geworden.⁵⁷ Deze waarneming werd in de jaren daarna vooral gerelateerd aan zorgen over de druk op justitiële inrichtingen. Zo schreef Vegter in 2004 dat er sprake was van een structureel capaciteitstekort doordat Nederland qua aantal gedetineerden per honderdduizend inwoners op weg was om tot de Europese top te behoren.⁵⁸ In deze oudere studies met een

51 Steenhuis, Tiggers & Essers 1981.

52 Van Velthoven 2015, p. 254.

53 Tubex roept bijvoorbeeld auteurs uit de academische wereld en uit de praktijk op om 'te reflecteren over punitiviteit vanuit hun specifieke invalshoek'. Tubex 2013, p. 5.

54 Van Tulder 2011, p. 1544; Van Tulder 2019, p. 73.

55 Berghuis 2016, p. 1-2.

56 Vegter 2004, p. 145.

57 Kommer 1994, p. 318-321.

58 Vegter 2004, p. 145.

historische vergelijking van het strafklimaat wordt nog de detentieratio als maatstaf gehanteerd, net zoals bij de internationale vergelijkingen. Hoewel de kritiek dat gevangenisregimes in verschillende jurisdicties sterk uiteenlopen binnen de Nederlandse context niet speelt, geldt het algemene bezwaar dat de detentieratio als indicator onvoldoende nauwkeurig is bij dit type studies evengoed. Daarom wordt ook de historisch vergelijkende literatuur gekenmerkt door een zoektocht naar de meest gedetailleerde operationalisering van het strafklimaat. Daarbij wordt de detentieratio als indicator echter vrijwel losgelaten en gaat de wetenschappelijke aandacht uit naar de opgelegde strafhoogte van de rechter. Ontwikkelingen in het Nederlandse strafklimaat zijn in de literatuur voornamelijk gemeten door de gemiddelde hoogte van de gevangenisstraf en verijnde varianten daarvan, die ik in deze paragraaf bespreek.

Een belangrijke aanpassing van de meetmethode van de straftoemeting van rechters waar in de literatuur op gewezen wordt betreft het uitsplitsen naar onderscheiden delicttypen. Onderzoekers wijzen erop dat het weergeven van ontwikkelingen in het aantal of de gemiddelde duur van straffen een onvolledig beeld geeft. Toenemende punitiviteit impliceert namelijk dat de straf voor 'gelijke gevallen', oftewel specifieke delicten, in de loop der tijd zwaarder is geworden.⁵⁹ Om dit aan te tonen maakten Van Wingerden en Nieuwbeerta gebruik van de Databank Moord en Doodslag van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), waarin naast gegevens over geëiste en opgelegde gevangenisstraffen bij moord en doodslag ook tal van achtergrondkenmerken van zaken zijn opgenomen.⁶⁰ Zij vonden dat de duur van opgelegde gevangenisstraffen tussen 1993 en 2004 met gemiddeld 2,6 jaar was toegenomen, ook wanneer rekening werd gehouden met veranderingen in delict-, dader- en slachtofferkenmerken.⁶¹ Vanaf 2000 nam volgens deze resultaten de opgelegde strafduur zelfs ieder jaar significant toe.⁶² Van Tulder beschreef een soortgelijke ontwikkeling in zijn onderzoek naar opgelegde gevangenisstraffen tussen 2000 en 2009, waarbij hij niet alleen moord en doodslag, maar een uitgebreide selectie van 28 delicttypen onderzocht.⁶³ Hij berekende dat rechters voor hetzelfde soort misdrijven gemiddeld ruim 10 procent zwaarder zijn gaan straffen.⁶⁴ De stijging was met ruim 20 procent het sterkst bij geweldsmisdrijven,

59 Van Tulder 2011, p. 1544-1546.

60 Van Wingerden & Nieuwbeerta 2010, p. 13-17.

61 Van Wingerden & Nieuwbeerta 2006, p. 329-337.

62 Van Wingerden & Nieuwbeerta 2010, p. 17.

63 Van Tulder & Kroon 2012, p. 2235-2236.

64 Van Tulder 2011, p. 1544-1550; Van Tulder & Kroon 2012, p. 2235-2236.

wat aansluit bij eerdere bevindingen waaruit bleek dat zware geweldsmisdrijven tussen 2000 en 2006 jaarlijks gemiddeld 3 procent zwaarder werden bestraft.⁶⁵ Op grond hiervan concluderen deze auteurs dat strafrechters in de loop der tijd daadwerkelijk punitiever zijn geworden. De bevinding dat met name zwaardere zaken steeds zwaarder worden bestraft, lijkt bevestigd te worden door een geobserveerde toename in het aantal levenslange gevangenisstraffen.⁶⁶ Zo werd tussen 1970 en 2000 tien keer levenslang opgelegd en tussen 2000 en 2025 maar liefst 55 keer (waarvan vijftien nog niet onherroepelijk).⁶⁷ Dit mag echter niet als een algemene trend naar meer punitiviteit worden geïnterpreteerd die voor alle zaken geldt.

Hoewel het uitsplitsen naar delicttypen beslist nauwkeurigere informatie geeft over trends in de gemiddeld opgelegde gevangenisstraffen, moet hierbij ook de keuze van de onderzochte periode in acht worden genomen. Dit aandachtspunt wordt aangestipt door Van Velthoven, die stelde dat Van Tuldere berekende toename van punitiviteit tussen 2000 en 2009 een overschatting is.⁶⁸ In zijn eigen onderzoek signaleert Van Velthoven namelijk een omslagpunt rond 2006. Terwijl de eerste deelperiode een voortzetting lijkt van de aanzienlijke strafverzwaring sinds het begin van de jaren tachtig, duidt de tweede periode op een trendomslag naar lichtere straffen. Ook latere studies vinden dat de opgelegde strafhoogte van de rechter in 2015 ongeveer 10 procent lager lag dan in 2004 en dat de detentieratio in dat decennium zelfs met 44 procent afgenomen was.⁶⁹ Deze afnames zijn echter ook niet eenduidig qua type zaken. Al met al concludeert Van Velthoven dat de gemiddelde strafoplegging van Nederlandse rechters tussen 1995 en 2012 werd gekenmerkt door afwisselend jaren van strafverlichting en strafverzwaring.⁷⁰ Over de periode na 2018 heb ik geen studies gevonden die de punitiviteit van de strafrechter op een vergelijkbare manier empirisch benaderen. De keuze voor een bepaalde periode kan dus doorslaggevend zijn voor conclusies over ontwikkelingen in punitiviteit. Wanneer de periode waarvan de gemiddelde strafhoogte wordt berekend te lang is, kunnen fluctuaties over het hoofd worden gezien, waardoor de beschreven ontwikkelingen een onderschatting of overschatting van de daadwerkelijke punitiviteit

65 Van Tulder & Diephuis 2007, p. 31.

66 Van Wingerden & Nieuwebeerta 2006, p. 329-337; Van Tulder & Kroon 2012, p. 2235-2236; Berghuis 2016, p. 3-4.

67 'Nederlandse rechtspraak. Onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen', forumlevenslang.nl.

68 Van Velthoven 2011.

69 Van Tulder 2019, p. 79; Boone, Pakes & Van Wingerden 2022.

70 Van Velthoven 2014a, p. 245-263. Bij deze genuanceerde conclusie sluit Van Tulder zich in zijn meest recente onderzoek hierover aan. Van Tulder 2019, p. 74 en 77.

van de strafrechter kunnen opleveren. Tegelijkertijd zou het juist ook interessant zijn om te weten of rechters *grosso modo*, ongeacht kortstondige fluctuaties, hogere gevangenisstraffen zijn gaan opleggen. Dat is aan de hand van de afgebakende statistische onderzoeken in deze categorie in de literatuur moeilijk vast te stellen.

In de literatuur wordt benadrukt dat fluctuaties in de mate van punitiviteit tussen perioden en delicttypen voortkomen uit maatschappelijke ontwikkelingen. In paragraaf 4 komen overkoepelende samenlevingsbrede trends aan bod, terwijl de rest van deze paragraaf relevante ontwikkelingen behandelt die specifiek zien op de strafrechtspleging. Boone, Pakes en Van Wingerden benoemen dat fluctuaties in detentieratio kunnen worden veroorzaakt door veranderingen in de aard en omvang van de criminaliteit, veranderingen in de wijze waarop zaken worden afgehandeld in de verscheidene fasen van het justitiële proces of veranderingen in de strafoplegging door rechters zelf.⁷¹ Laatstgenoemde factor weerspiegelt de 'ware' punitiviteit van de rechter waarop onderzoekers doorgaans focussen.⁷² De meting hiervan wordt bemoeilijkt door de invloed van de eerste factoren. Van Velthoven komt met een vergelijkbare opsomming van factoren die fluctuaties in punitiviteit bepalen en formuleert nog als factor veranderingen in de combinatie van de soorten opgelegde straffen per delicttype.⁷³

3.3.2 Factoren in opsporing en vervolging

Net als bij de internationaal vergelijkende studies naar het straffklimaat zijn er onder de studies naar ontwikkelingen door de tijd auteurs die opmerken dat er bij het bepalen van de punitiviteit rekening gehouden moet worden met veranderingen in de omvang en samenstelling van de criminaliteit. Deze worden in de literatuur ook wel volume-effecten genoemd, omdat de gemeten punitiviteit verklaard zou worden door het aantal zaken dat voor de rechter komt.⁷⁴ Sommige auteurs gaan uit van een directe relatie tussen de mate van criminaliteit en het straffklimaat. Van Dijk bijvoorbeeld stelt dat de sterk dalende detentieratio in Nederland vanaf

71 Boone, Pakes & Van Wingerden 2022. Zij noemen ook een vierde factor, die vergelijkbaar is met de factor benoemd door Van Velthoven: *'changes at the backdoor, such as possibilities to substitute the execution of prison sentences or to recall prisoners back into prison'*.

72 Van Velthoven 2014a, p. 245-246.

73 Van Velthoven onderscheidt de volgende vier strafrechtelijke factoren die leiden tot fluctuaties in punitiviteit: 'a het aantal met schuldigverklaring afgehandelde zaken; b de samenstelling van de afgehandelde zaken naar typen delict; c de combinatie van de soorten straf per type delict; en d de zwaarte van de afzonderlijke strafsoorten per type delict'. Van Velthoven 2014a, p. 253.

74 Van Velthoven 2014a.

2005 werd veroorzaakt doordat er in die periode minder zware misdaad werd gepleegd.⁷⁵ 'Volume' verwijst hier niet alleen naar het aantal gepleegde misdaden in de samenleving maar ook naar de ernst van gepleegde delicttypen. Van Tulder en Diephuis benaderden deze ontwikkelingen preciezer door de 'zaakswaarte' in plaats van de detentieratio te onderzoeken. Zij gebruikten hiervoor beschikbare gegevens over de maximale strafbedreiging van zaken die voor de rechter kwamen: de som van de maximale strafbedreigingen van de verschillende bewezen verklaarde delicten in de zaak tot een maximum van 4/3e van de maximale strafbedreiging van het zwaarste delict in de zaak.⁷⁶ Zij vonden een stijging van de zaakswaarte tussen 2000 en 2006.⁷⁷ Berghuis ziet hierin overeenkomsten met zijn eigen bevindingen met betrekking tot de periode van 1968 tot 1994.⁷⁸ Hij concludeert daarom dat de 'grote bewegingen' in opgelegde straffen nauwelijks een uiting zijn van een strenger of milder strafklimaat. Van Tulder trok dezelfde conclusie met betrekking tot opgelegde gevangenisstraffen in het bijzonder. Verwijzend naar eerder onderzoek stelt hij dat het aantal detentiejaren voornamelijk door het aantal en soort strafzaken en minder door veranderingen in het strafklimaat wordt bepaald.⁷⁹ De resultaten van deze empirisch-vergelijkende studies zijn tegenstrijdig met conclusies uit de criminologische verklarende literatuur, waar een directe relatie tussen criminaliteit en strafklimaat door de meeste auteurs veelal wordt betwist.⁸⁰ Zo stelt Tubex, eveneens verwijzend naar een opsomming van onderzoeken, dat op overtuigende wijze is aangetoond dat de evolutie van gevangenispopulaties nagenoeg losstaat van criminaliteitscijfers.⁸¹

De ontwikkeling van de indicator 'kans op gevangenisstraf' toont aan dat detentie slechts een van de mogelijke uitkomsten van een strafrechtelijke procedure is. Naast de omvang en samenstelling van de criminaliteit kunnen fluctuaties in de strafoplegging door de rechter ook worden beïnvloed door de manier waarop zaken in eerdere fasen van het strafproces worden behandeld. Dit proces omvat naast de bestrafing zelf ook de strafbaarstelling, opsporing en vervolging.⁸² In alle fasen van het strafproces wordt op verschillende niveaus beleid gevoerd, waarbij

75 Van Dijk 2011.

76 Van Tulder & Diephuis 2007, p. 20.

77 Van Tulder & Diephuis 2007, p. 22.

78 Berghuis 2016, p. 6.

79 Van Tulder 2011, p. 1547-1550.

80 Zie bijvoorbeeld Pfaff 2008; Van Swaaningen 2013; Boone & Van Swaaningen 2013.

81 Tubex 2013, p. 5-6.

82 Berghuis 2016, p. 1-2.

prioriteiten worden gesteld die mede bepalen wat er met een strafzaak gebeurt.⁸³ Daarnaast wordt het straffklimaat bepaald door de wijze waarop verdachten en veroordeelden zelf gedurende de gehele justitiële procedure worden behandeld. Onderzoekers benadrukken daarom dat bij de toetsing van de veronderstelde toename van punitiviteit ontwikkelingen in alle fasen en op alle beleidsniveaus zouden moeten worden meegenomen.⁸⁴ Hierbij kan met name gewezen worden op omvang en zwaarte van afdoeningen door het OM. De inzet van transacties (art. 74 Wetboek van Strafrecht (Sr)) en strafbeschikkingen (art. 257a e.v. Wetboek van Strafvordering (Sv)) door het OM kan zowel punitieve als matigende effecten hebben. Zo kan de 'filterfunctie' van het OM ervoor zorgen dat de lichtere zaken niet voor de rechter hoeven te komen. Omdat het OM in Nederland relatief veel discretionaire ruimte heeft om zaken zelf af te doen, kan dit van grote invloed zijn bij internationale vergelijkingen van de kans op gevangenisstraf. Indien statistieken uitwijzen dat die kans in Nederland relatief hoog is, zou dat verklaard kunnen worden doordat relatief weinig en voornamelijk zware zaken voor de rechter komen.⁸⁵ Wanneer het OM veel van de lichtere zaken zelf afdoet, blijft de kans op gevangenisstraf voor de 'overgebleven' zaken bij de rechter hoog. Hierdoor kan de punitiviteit van rechters worden overschat. Ook als afdoening door het OM in de praktijk geldboetes door de rechter vervangen zou dat volgens Berghuis wijzen op punitiviteitsvermindering, omdat het bedrag van transacties doorgaans lager ligt dan door de rechter opgelegde geldboetes.⁸⁶ Omgekeerd zou toenemend gebruik van transacties op toenemende punitiviteit duiden als het OM anders niet tot vervolging was overgegaan.⁸⁷ In statistieken zou dat zich vertalen naar een afnemend percentage van zaken dat door de rechter wordt afgedaan en een toenemend aandeel van de afdoening door het OM. Uit onderzoek blijkt echter dat het aandeel van de rechter in de totale sanctionering in 1995 ongeveer even hoog ligt als in 2016.⁸⁸ De filterfunctie van het OM lijkt bij overtredingen misschien te bestaan, maar bij (relatief lichte) misdrijfzaken wordt dit niet gevonden.⁸⁹ De invoering van de strafbeschikking bij misdrijfzaken zou eerder tot meer dan tot minder zaken voor de rechter hebben geleid. Dit weerspreekt de mogelijkheid dat de punitiviteit van

83 Beyens 2013, p. 38.

84 Tubex 2013, p. 10-11; Boone, Pakes & Van Wingerden 2022, p. 500-505.

85 Berghuis 2016, p. 8-10.

86 Berghuis 2016, p. 4-5. Het is onduidelijk of dit ook geldt voor geldboetes binnen strafbeschikkingen.

87 Boone & Van Swaeningen 2013, p. 16-17.

88 Van Tulder & Sicking 2018, p. 15-16. Dat aandeel op beide momenten ongeveer op 60 procent.

89 Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017; Van Tulder & Sicking 2018.

de strafrechter overschat wordt vanwege de effecten van toegenomen toepassing van transacties en strafbeschikkingen. Wanneer transacties en strafbeschikkingen vaker worden toegepast, maar geen straf vervangen, vormt dit een aanwijzing dat het Nederlandse strafklimaat in de loop van de tijd strenger is geworden. Dit is een belangrijke constatering in het licht van de recente koerswijziging van het OM, waarbij het heeft aangegeven vaker strafbeschikkingen te willen opleggen en minder vaak te dagvaarden.⁹⁰

3.3.3 Alternatieve sanctiemodaliteiten

Eenmaal bij de rechter kunnen nog steeds verschillende typen sancties worden opgelegd. Fluctuaties in de punitiviteit kunnen ook gevolg zijn van veranderingen in welke soort straffen de rechter gemiddeld per delicttype oplegt.⁹¹ Over het algemeen kan vastgesteld worden dat de rechter steeds vaker gebruikmaakt van niet-vrijheidsbenemende strafmodaliteiten, zoals boetes en taakstraffen. Net als bij afdoening door het OM hangt de vraag wat dit zegt over de punitiviteit van het strafklimaat af van hoe deze alternatieven worden ingezet.⁹² Een recent voorbeeld van een nieuw soort straf die verzachtend moet werken is het burgerinitiatief *Slimmer straffen*, dat voorstelt om elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf in het Wetboek van Strafrecht te introduceren zodat het vaker opgelegd kan worden ter vervanging van detentie.⁹³ Wanneer andere soorten sancties of maatregelen echter niet als alternatief worden ingezet maar juist sneller, gelijktijdig of aansluitend op gevangenisstraffen worden opgelegd, kunnen ze wijzen op uitdijende toepassing van overheidsinterventie.⁹⁴ Socioloog Cohen introduceerde hiervoor de term '*net-widening*', waarmee hij doelt op de voortdurende uitbreiding van de criminaliteitscontrole van het justitiële systeem, vaak als gevolg van penologische hervormingen.⁹⁵

90 'Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten 2025', rijksoverheid.nl, 24 maart 2025.

91 Van Velthoven 2014a, p. 253.

92 Berghuis 2016, p. 4-5.

93 Claessen, Post & Slump 2023.

94 Tubex 2013, p. 10; Boone, Pakes & Van Wingerden 2022; Boone & Van Swaaningen 2013, p. 17-18.

95 Cohen 1985; Beyens 2013, p. 39-40.

Er zijn een paar Nederlandse studies die de vraag naar hoe alternatieve straffen door de tijd heen zijn ingezet hebben onderzocht. Dit punt werd al in 1993 opgemerkt met betrekking tot de 'groeierende populariteit' van de taakstraf.⁹⁶ Van der Heide, Van Tulder en Wiebrens constateerden dat het percentage opgelegde taakstraffen tussen 1995 en 2006 verdubbelde van 14 naar 31 procent, met sterke stijgingen bij alle onderzochte delicttypen.⁹⁷ Aanvankelijk leken taakstraffen vooral ten koste te gaan van boetes en voorwaardelijke straffen. Tegelijkertijd steeg het percentage onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, wat suggereert dat taakstraffen niet als vervanging van vrijheidsstraffen dienden. Onderzoekers zagen dat de onverminderde groei van de taakstraf vanaf ongeveer 2002 wel ten koste ging van vrijheidsstraffen.⁹⁸ Dit strookt niet met het eerdergenoemde onderzoek van Van Tulder, die stelde dat de toepassing van vrijheidsstraffen tussen 2000 en 2009 min of meer constant bleef.⁹⁹ Hij concludeerde dat de strafrechter punitiever was geworden, omdat taakstraffen werden opgelegd ter vervanging van boetes of als aanvullende straf. Van Velthoven uitte kritiek op deze en eerdere metingen van de invloed van boetes en taakstraffen op punitiviteit.¹⁰⁰ Hij stelt dat oudere studies niet beschikten over voldoende gedetailleerde gegevens over de zwaarte van boetes en taakstraffen. Sommige studies beperkten zich daarom tot vrijheidsstraffen of veronderstelden dat de zwaarte van boetes en taakstraffen in de loop der tijd gelijk bleef, terwijl in de praktijk aanzienlijke veranderingen plaatsvonden. Zo daalde bijvoorbeeld het gemiddelde aantal uren taakstraffen opgelegd aan minderjarigen tussen 2000 en 2009 met ruim 20 procent.¹⁰¹ Wanneer deze verkorting wordt meegewogen, zou de punitiviteit volgens Van Velthoven aanzienlijk lager liggen. Daarnaast stelt Van Velthoven dat gebruikte omrekenstandaarden onrealistisch zijn. Om meer strafmodaliteiten mee te kunnen nemen in vergelijkende onderzoeken, wordt soms gebruikgemaakt van standaardomzettingsregels. In Nederland zijn deze bij wet vastgelegd, waardoor bijvoorbeeld een boete eenvoudig kan worden omgerekend naar dagen vervangende hechtenis. Onderzoekers rekenen alle straffen dan bijvoorbeeld om naar 'celjaar-equivalenten' of werken met 'strafpunten', waardoor onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, taakstraffen en geldboetes in één maatstaf

96 De taakstraf werd destijds nog 'alternatieve sanctie' en later 'dienstverlening' genoemd. Van der Laan 1993, p. 89-100.

97 Van der Heide, Van Tulder & Wiebrens 2007, p. 34.

98 Van der Heide, Van Tulder & Wiebrens 2007, p. 34; Boone & Van Swaaningen 2013, p. 17-18.

99 Van Tulder 2011, p. 1550.

100 Van Velthoven 2014a, p. 246.

101 Van Velthoven 2011.

voor gemiddeld opgelegde straf kunnen worden verwerkt.¹⁰² Van Tulder gebruikte hiervoor de wettelijke omrekenstandaarden voor vervangende straffen, waarin 1 dag gevangenisstraf gelijkstond aan 2 uur taakstraf (art. 22d lid 3 Sr) of 50 euro geldboete (art. 24c lid 3 Sr).¹⁰³ Van Velthoven en later ook Van Tulder benadrukken echter dat veroordeelden de gevangenisstraf in de praktijk duidelijk zwaarder ervaren dan de omrekenstandaarden suggereren.¹⁰⁴ In recenter onderzoek meent Van Tulder toch een stijging in de punitiviteit van ongeveer 10 procent te kunnen afleiden, voornamelijk veroorzaakt door een toename in vrijheidsstraffen. De tegengestelde ontwikkelingen – toename in opgelegde taakstraffen en afnemende inzet van de boete – heffen elkaar volgens hem vrijwel op, waardoor de vrijheidsstraf toch de bepalende factor blijft voor het strafklimaat.¹⁰⁵

Naast de geldboete en de taakstraf kan nog gewezen worden op enkele andere maatregelen. Er is bijvoorbeeld empirisch onderzocht of toename in de hoogte van opgelegde gevangenisstraffen in Nederland gepaard ging met toename van maatregelen zoals terbeschikkingstelling of de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders in diezelfde periode, wat een aanwijzing zou zijn dat deze elkaar niet vervangen.¹⁰⁶ Voor zoverre deze onderzoeken achter elkaar gelegd kunnen worden, wijzen de resultaten echter niet op een stabiele toenemende punitiviteit van rechters.¹⁰⁷ Ook hier lijkt eerder sprake te zijn van afwisselende perioden en een gebrek aan consistente gegevens.¹⁰⁸ Wel kan meer in het algemeen gewezen worden op de toegenomen inzet van opsporings- en dwangmaatregelen in het strafrecht met het tweeledige doel van '*prepression*': preventie en repressie.¹⁰⁹ Een voorbeeld is de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) die sinds 2018 opgelegd kan worden aan veroordeelden van een ernstig gewelds- of zedendelict, waarmee langdurig toezicht op delinquenten kan worden

102 Berghuis 2016, p. 4-5; Van Velthoven 2014a, p. 245-263.

103 Van Tulder 2011, p. 1546-1548. Inmiddels bepaalt art. 24c lid 3 Sr dat 1 dag gevangenisstraf gelijkstaat aan 25 euro geldboete.

104 Van Velthoven 2014a; Van Tulder 2017.

105 Van Tulder 2019, p. 78.

106 De inrichting voor stelselmatige daders (ISD) was tot 2004 de 'strafrechtelijke opvang verslaafden'. Van der Heide, Van Tulder & Wiebrens 2007, p. 34-35; Van Tulder 2011, p. 1547-1549.

107 Van der Heide, Van Tulder & Wiebrens 2007, p. 35; Van Tulder 2011, p. 1550; Van Tulder 2019, p. 80.

108 Van Tulder 2011, p. 1547-1549.

109 Van Houdt & Schinkel 2013, p. 498; Cohen 1985; Noyon 2018, p. 39-40.

gehouden ná het uitzitten van hun straf.¹¹⁰ De maatregel vervaagt de scheiding tussen 'binnen' en 'buiten' de gevangenis steeds meer, wat duidelijk duidt op een strenger strafklimaat.¹¹¹ Kortom, hoewel de punitiviteit niet lineair toeneemt, maar fluctuaties kent en afhankelijk is van delicttypen, kan over een lange periode bezien vastgesteld worden dat tegenwoordig wel degelijk sterker wordt ingegrepen dan voorheen. Er lijkt in het Nederlandse justitiële systeem tegelijkertijd sprake te zijn van net-widening, waarbij meer verschillende sancties worden opgelegd naast de gevangenisstraf.

110 Wet van 25 november 2015, *Stb.* 2015, 460.

111 Beyens 2013, p. 38; Meijer 2013, p. 388-393. Het vervagen van het onderscheid tussen preventie en repressie en tussen detentie en straffen naast of na detentie werd ook al waargenomen door Van Swaaningen en De Jonge (1995).

Verklarende studies

4.1 Inleiding

Internationaal en historisch vergelijkend onderzoek naar het strafklimaat neemt vaak de vorm aan van empirische hypothesetoetsing. Op basis van kwantitatieve data wordt getoetst of het Nederlandse strafklimaat daadwerkelijk milder is dan dat van andere jurisdicties, en of het strafklimaat strenger is dan in eerdere perioden. Deze opzet duidt op (veronderstelde) verschillen tussen 'strafklimaten'. Waar empirisch-vergelijkend onderzoek draait om het feitelijk vaststellen van dergelijke verschillen, richten andere studies zich op het verklaren ervan. Deze zogenoemde verklarende studies over het strafklimaat zijn van een andere aard en onderscheid ik daarom in een tweede categorie. De verklaringen die daarin worden beschreven zijn vaak geworteld in maatschappelijke ontwikkelingen en omstandigheden die invloed uitoefenen op de strafrechtspleging. Sommige studies bieden een historisch overzicht van deze macro-ontwikkelingen, terwijl andere de verklaringen uitsluitend presenteren als theoretisch kader of als conclusie van empirisch-vergelijkend onderzoek. Verklaringen voor ontwikkelingen in het strafklimaat zijn afkomstig uit uiteenlopende (academische) disciplines.¹¹² Pfaff onderscheidt vier theoretische stromingen die de detentieratio proberen te verklaren: *crime theory*, die uitgaat van een directe relatie tussen criminaliteitscijfers en detentie; *economic theory*, waarin macro-economische omstandigheden en arbeidsmarktontwikkelingen centraal staan; *demographic theory*, die kijkt naar samenstelling van de bevolking naar leeftijd en etniciteit; en *political theory*, waarin ideologische verschuivingen in het politieke landschap bepalend worden geacht.¹¹³ Uit deze paragraaf zal blijken dat theorieën uit deze disciplines niet alleen verklaringen kunnen bieden voor verschillen in detentieratio's, maar breder toepasbaar zijn op andere elementen van het strafklimaat.

4.2 Nederlands exceptionalisme

Verklarende studies naar het Nederlandse strafklimaat beschrijven vaak macro-ontwikkelingen vanaf de Tweede Wereldoorlog. Geregeld worden de Nederlandse trends daarbij getypeerd als 'uniek'.¹¹⁴ Omdat de Nederlandse ontwikkeling wordt afgezet tegen die van andere landen, bevatten verklarende studies meestal zowel een internationaal als historisch vergelijkend perspectief. Nederland onderscheidde zich

112 Boone, Pakes & Van Wingerden 2022, p. 488-490.

113 Pfaff 2008.

114 Boone, Pakes & Van Wingerden 2022; Pakes 2004; Downes & Van Swaeningen 2007; Garland 2001; Van Dijk 2011.

lange tijd door een opmerkelijk lage detentieratio en humaan gevangenisbeleid.¹¹⁵ Deze uitzonderlijke positie wordt doorgaans toegeschreven aan kenmerken van de naoorlogse verzorgingsstaat. Historische overzichten laten echter zien dat deze tolerante benadering in de loop der tijd heeft plaatsgemaakt voor een *culture of control*, een term van Garland die verwijst naar een repressiever soort straffklimaat dat in andere westerse landen eerder opkwam.¹¹⁶ In deze paragraaf bespreek ik de sociaaleconomische, culturele en politieke factoren die deze omslag in Nederland kunnen verklaren.

Na de Tweede Wereldoorlog moest de Nederlandse samenleving opnieuw opgebouwd worden. Deze uitzonderlijke situatie bood de mogelijkheid tot hervorming van de strafrechtspleging, een behoefte die sterk leefde bij voormalige verzetsstrijders, die zelf onder dit recht hadden geleden tijdens de bezetting.¹¹⁷ Hulsman stelt dat de resulterende 'de-escalatie' van het strafrecht niet zozeer weloverwogen beleid was, maar eerder veroorzaakt door de samenloop van min of meer toevallige maatschappelijke omstandigheden.¹¹⁸ De drie decennia na de Tweede Wereldoorlog worden vaak beschreven als een periode van groeiende economische welvaart. De Nederlandse tolerantie zou ontsprongen zijn uit een liberaal humanisme dat rationaliteit, inventiviteit en de wetenschappelijke methode centraal stelde.¹¹⁹ Nederland nam de vorm aan van een liberale sociaaldemocratie met een genereuze verzorgingsstaat.¹²⁰ In vergelijkende criminologische theorieën worden detentieratio's of punitiviteit in algemenere zin in verband gebracht met typering van *welfare systems*. Zo onderscheiden Cavadino en Dignan drie sociaaleconomische systemen – neoliberal, conservatief-corporatistisch en sociaaldemocratisch – met elk een bijbehorend welzijnsmodel, dat volgens hen de doorslaggevende factor is voor het niveau van punitiviteit van het penale beleid.¹²¹ Hoewel er door andere wetenschappers ook veel kritiek is gekomen op

115 Sommige auteurs noemen het Nederlandse straffklimaat van die periode daarom zelf een 'baken van hoop voor penologische hervormingen'. Zie Downes & Van Swaeningen 2007, p. 31-32; Boone & Van Swaeningen 2013, p. 9-12.

116 Garland 2001; Pakes 2004, p. 284.

117 Downes & Van Swaeningen 2007, p. 39.

118 Hulsman 1981, p. 40-42.

119 Downes & Van Swaeningen 2007, p. 36-39.

120 Downes & Van Swaeningen 2007, p. 36-39.

121 Zij ontleen de driedeling van sociaaleconomische modellen aan de klassieke analyse van Van Esping-Andersen uit 1990 naar moderne kapitalistische samenlevingen. Cavadino & Dignan 2006a; Cavadino & Dignan 2006b.

de analyse van Cavadino en Dignan, wordt de lage detentieratio in Nederland na de Tweede Wereldoorlog in de literatuur meestal toch verklaard aan de hand van het welvaartssysteem.¹²² In Nederland was de werkloosheid in de periode 1947-1975 laag en bestond er een uitgebreid scala van sociale voorzieningen zoals uitkeringen.¹²³ Volgens Hulsman werd de verzorgingsstaat bovendien gekenmerkt door de maatschappelijke invloed van welzijnsinstellingen die erop gericht waren de levensomstandigheden van cliënten te verbeteren en die dienden als bemiddelaars tussen enerzijds de politieke machthebbers, ministeries, politie en gerechtelijke autoriteiten en anderzijds de groepen die vatbaar zijn voor deviant gedrag.¹²⁴

In de context van de sterke verzorgingsstaat wordt in de literatuur vaak de invloed van de Utrechtse School op het humane Nederlandse gevangenisbeleid genoemd. Deze groep criminologen, strafrechtjuristen en psychiaters pleitte voor resocialisatie als leidend principe in de strafrechtspleging. Hoewel er binnen de groep verschillende opvattingen waren over de precieze invulling van dit principe, deelden deze wetenschappers een diepe aversie tegen detentie, in het bijzonder tegen lange gevangenisstraffen, die zij als moreel onaanvaardbaar beschouwden.¹²⁵ Juist doordat zij geen radicale politieke agenda hadden en wel enige vorm van straf onderschreven, hadden hun ideeën langdurige invloed op wetgeving, straftoemeting en uitvoering.¹²⁶ Gevangenisstraf werd echt gezien als laatste redmiddel, bij de straftoemeting werd rekening gehouden met de persoon van de dader, en er was veel ruimte voor het OM en de rechter om af te zien van vervolging of strafoplegging.¹²⁷ Het verminderen van deviant gedrag werd een beschavingsmissie waarin verscheidene maatschappelijke welzijnsdiensten samenwerkten om criminaliteit te verminderen, het gebruik van strafsancities te minimaliseren en het principe van resocialisatie uit te breiden naar degenen die desondanks bleven overtreden. De reclassering kreeg een belangrijke rol in het strafrechtssysteem, wat op verschillende manieren voor mildheid zorgde.¹²⁸ De groeiende welvaart, lage werkloosheid en een sterke verzorgingsstaat droegen bij aan relatieve stabiliteit. Dit voorkwam spanningen en conflicten tussen verschillende bevolkingsgroepen, die in andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk

122 Zie voor een overzicht van de kritiek bijvoorbeeld De Baets 2013.

123 Hulsman 1981, p. 38-40.

124 Hulsman 1981, p. 38-40.

125 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 31-32.

126 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 39-40.

127 Hulsman 1981, p. 40-42.

128 Hulsman 1981, p. 40-42.

en de Verenigde Staten in die periode wel aanwezig waren.¹²⁹ In de verklarende literatuur wordt de nadruk op resocialisatie als een van de oorzaken gezien voor waarom het gebruik van de gevangenisstraf in die periode was afgenomen tot het laagste niveau in Europa, met een dieptepunt in de detentieratio aan het begin van de jaren zeventig van ongeveer 25 gedetineerden per honderdduizend inwoners.¹³⁰ Gevangenissen konden worden gesloten en het beleid was gericht op één gevangene per cel.

4.3 Van resocialisatie naar risicomanagement

Na ruim drie decennia waarin Nederland als voorbeeld gold op progressief penologisch gebied, trad hier verandering in.¹³¹ Als eerste factor voor de verschuiving naar een strenger strafklimaat in Nederland wordt vaak gewezen op toenemende criminaliteit vanaf ongeveer 1975, een ontwikkeling die ook in andere westerse landen plaatsvond.¹³² In Nederland was stijging van de criminaliteitscijfers een belangrijke factor in de verminderde invloed van de principes van de Utrechtse School. Het stelde tegenstanders van het resocialisatieprincipe in staat om hun legitimiteit als experts in criminaliteitsbestrijding en handhavers van sociale orde te betwisten.¹³³ Het rapport *Samenleving en criminaliteit* van het ministerie van Justitie uit 1985 wordt door sommige auteurs beschouwd als het keerpunt in het Nederlandse strafrechtbeleid.¹³⁴ Het rapport kwam voort uit een parlementaire motie voor een beleidsplan 'gemotiveerd door een groeiende bezorgdheid onder de bevolking over de toename van criminaliteit, door de angst voor verlies van vertrouwen van het publiek in de overheid en haar rol als beschermer van privé- en publieke belangen, en door de angst voor een verdere erosie van het burgerbewustzijn van normen en sociale controle'.¹³⁵

Downes en Van Swaaningen stellen dat het strafrechtbeleid naar aanleiding van dit rapport een verschuiving betrof van de nadruk op resocialisatie naar een leidend principe dat kan worden samengevat als *risicomanagement*.¹³⁶ In deze nieuwe

129 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 41.

130 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 33-34.

131 Garland 2001.

132 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 43-45; Downes 2007.

133 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 43.

134 *Kamerstukken II* 1984/85, 18995, nr. 1 en 2.

135 *Kamerstukken II* 1984/85, 18995, nr. 1 en 2.

136 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 61. Zie ook Van Swaaningen & De Jonge 1995.

penologie wordt criminaliteit beschouwd als een verschijnsel dat nu eenmaal bij een samenleving hoort, waarbij de vraag niet meer is hoe criminaliteit kan worden opgelost, maar hoe het zo efficiënt mogelijk kan worden beheerst.¹³⁷ Het voor de hand liggende antwoord daarop is risicocalculatie, gericht op technieken voor het identificeren, classificeren en beheren van groepen op basis van hun gevaarlijkheid.¹³⁸ Inzichten uit de bedrijfskunde vervingen de sociologische theorieën die voorheen het beleid bepaalden. Steenhuis, een belangrijke auteur van *Samenleving en criminaliteit*, introduceerde het begrip *strafrechtsketen*: de organisaties binnen het strafrechtstelsel moesten efficiënter samenwerken.¹³⁹ Alle actoren in deze keten moesten gaan voldoen aan neoliberale principes als flexibiliteit, marktgerichtheid en *output*-meting.¹⁴⁰ De staat werd systematisch ontdaan van haar zorg- en dienstverlenende taken, die werden overgeheveld naar de markt.¹⁴¹ Veel reorganisaties hebben geleid tot een toename van managers met doorgaans beperkte inhoudelijke kennis, terwijl er minder middelen beschikbaar zijn voor uitvoerend personeel.¹⁴² Ook de reclassering moest voldoen aan markteisen en is getransformeerd van een sociaal georiënteerde organisatie naar een instantie die voornamelijk toezicht houdt op niet-vrijheidsbenemende sancties.¹⁴³ Het gevangenisregime werd soberder, omdat een breed aanbod van activiteiten en faciliteiten voor resocialisatie niet langer geschikt werd geacht voor een gevangenispopulatie die verondersteld werd steeds meer te bestaan uit probleemgroepen zoals gevaarlijke, psychisch gestoorde of ontsnapte gevangenen.¹⁴⁴ Het was echter ook een manier om de justitiële kosten binnen de perken te houden in een periode waar de detentieratio flink toenam.¹⁴⁵

137 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 61; Boone & Van Swaaningen 2013.

138 Van Houdt & Schinkel 2013, p. 495-497; Boone & Van Swaaningen 2013, p. 13.

139 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 49.

140 Corijn 2013, p. 15-16.

141 *Kamerstukken II* 1984/85, 18995, nr. 1 en 2; Van Houdt & Schinkel 2013, p. 499.

142 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 47-49.

143 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 49-50; Boone & Van Swaaningen 2013, p. 17.

144 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 61. Dit leidde tot de invoering van het penitentiaire stelsel van promoveren en degraderen in 2014. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 24587, 535, p. 3-4; Boone 2012, p. 291-206.

145 Van Swaaningen & De Jonge 1995; Downes & Van Swaaningen 2007, p. 65-66; Boone & Van Swaaningen 2013, p. 19.

In de verklarende studies wordt de scherpe omslag in het strafklimaat tussen 1975 en 1990 als een typisch Nederlands fenomeen beschouwd. Zo stellen Downes en Van Swaeningen dat andere landen met een relatief mild strafklimaat, zoals Scandinavië, Duitsland en Canada, eveneens een stijging in criminaliteit kenden, maar niet dezelfde punitieve verschuiving als Nederland ondergingen.¹⁴⁶ Voor hen lijkt het strafklimaat dus voornamelijk te worden bepaald door het gevoerde beleid in de strafrechtspleging, in het bijzonder de indicator gevangenisregime. In deze bevinding is ook duidelijk zichtbaar hoe de verklarende studies zich onderscheiden van de empirisch-vergelijkende studies. Terwijl internationaal en historisch vergelijkende onderzoeken empirisch toetsen of er al dan niet sprake is van een scherpe omslag en of dat een typisch Nederlands fenomeen is, wordt dat in verklarende literatuur aangenomen.

4.4 Punitievere opvattingen in de samenleving

De nieuwe aanpak vormde een breuk met het eerdere tolerante beleid waar Nederland bekend om stond.¹⁴⁷ De verschuiving van resocialisatie naar risicomanagement op beleidsniveau leek gepaard te gaan met een algehele afnemende tolerantie binnen de samenleving. Een deel van de verklarende studies richt zich op deze 'cultuurverschuiving' van punitieve opvattingen onder de bevolking. Er wordt in de literatuur een parallel getrokken tussen het neoliberale beleid in strafuitvoering en bredere neoliberale culturele ontwikkelingen.¹⁴⁸ Van Stokkom bijvoorbeeld beschrijft een groeiende invloed van meritocratische idealen, waarbij iedere burger krijgt wat hij of zij op grond van eigen doen en laten heeft verdiend.¹⁴⁹ Uitgangspunt hiervan is dat iedereen gelijk is en in vrijheid leeft om eigen keuzes te maken, waardoor ieder de volledige verantwoordelijkheid draagt voor diens beslissingen. Falen wordt gezien als eigen schuld, waardoor geen recht op hulp bestaat wanneer iemand door eigen toedoen in nood verkeert. Van Stokkom stelt dat christelijke waarden zoals behulpzaamheid en barmhartigheid, die in het verzuilde tijdperk de publieke moraal bepaalden, zijn verdrongen door deze meritocratische opvattingen.¹⁵⁰ Wanneer individuen de wet overtreden, dient hen de

146 Downes & Van Swaeningen 2007, p. 45.

147 Pakes 2004, p. 294-295.

148 Boone & Van Swaeningen 2013, p. 9-12.

149 Van Stokkom 2018.

150 Deze kenmerken worden ook beschreven door Cavadino en Dignan als typerend voor het neoliberale model van de sociaaleconomische modellen van de moderne kapitalistische samenlevingen. Cavadino & Dignan 2006a; Cavadino & Dignan 2006b.

rekening te worden gepresenteerd. Zo pleiten neoliberalen niet alleen voor 'minder begrip voor criminelen', maar ook voor een financiële bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafprocedure en van gedetineerden aan de verblijfskosten in justitiële inrichtingen.¹⁵¹ Door de zogenoemde responsabilisering van de dader wordt re-integratie in en door de samenleving niet langer als een morele verplichting beschouwd.¹⁵² Het doel is niet meer om delinquenten zo goed mogelijk te laten terugkeren in de maatschappij, maar om de maatschappij te beschermen tegen deviant gedrag.¹⁵³ In het naoorlogse Nederland was criminaliteit vooral een kwestie tussen misdadiger en strafrechtstelsel, waarbij de Utrechtse School de rechten van verdachten en de schadelijke effecten van straf centraal stelde. Criminaliteit had weinig politieke betekenis en beperkte publieke betrokkenheid. De stijging van criminaliteit vanaf de jaren zeventig bracht echter emoties mee die door media werden geëxploiteerd en versterkt.¹⁵⁴ Criminaliteit werd steeds meer gezien als een publieke zorg en een bedreiging voor de gehele samenleving.¹⁵⁵

In de context van deze meritocratische idealen was gezag voor burgers die wel 'de juiste keuzes' maakten niet langer vanzelfsprekend, maar moest het verdiend worden. In een gezamenlijk rapport uit 2017 over de toekomst van de strafrechtspleging wijzen de politie, het OM en de Rechtspraak op toenemende individualisering.¹⁵⁶ Particuliere deelbelangen zouden steeds zwaarder wegen, waardoor burgers maatwerk verwachten en een 'hoge prioriteitstelling in het beleid ten aanzien van steeds meer specifieke strafbare feiten'.¹⁵⁷ Boutellier benadrukt dat daarmee de legitimiteit van de overheid direct op het spel staat.¹⁵⁸ Hij verwijst naar verlichtingstheorieën over staatsvorming, waarin de legitimiteit van de overheid grotendeels berust op bescherming van burgers. De theorie is dat burgers bereid zijn zich aan de wet te houden onder de voorwaarde dat de staat hun veiligheid waarborgt. Zodra twijfel ontstaat over die bescherming, wordt de legitimiteit van de staatsmacht ter discussie gesteld. Dit zou leiden tot een versterking van

151 Van Stokkom 2018, p. 102-103. Zie hierover het gesneuveld wetsvoorstel *Kamerstukken I* 2015/16, 34067, p. 2; Meijer 2014, p. 158-166.

152 Boone 2012.

153 Van Swaeningen & De Jonge 1995; Downes & Van Swaeningen 2007, p. 66; Boone & Van Swaeningen 2013, p. 10.

154 Boutellier 2011, p. 107.

155 Pakes 2004, p. 293; Commissie-Van den Emster 2017, p. 15.

156 Commissie-Van den Emster 2017.

157 Commissie-Van den Emster 2017, p. 15.

158 Boutellier 2011, p. 106-107.

de soevereine functies van de staat, gericht op beveiliging, dwangmiddelen en gedragscontrole.¹⁵⁹ De toenemende nadruk op veiligheid vertaalde zich in grote aandacht voor openbare-ordehandhaving, bijvoorbeeld door beleid gericht op het aanpakken van overlast door jongeren, daklozen, verslaafden en prostituees.¹⁶⁰

In lijn met deze verklaring signaleert Van Stokkom een ‘verrechtsing’ van het strafklimaat door een conservatieve verschuiving, met name onder de hoger opgeleide middenklasse.¹⁶¹ Deze groepen, van oudsher relatief tolerant, lijken door aanhoudende blootstelling aan al dan niet vermeende bedreigingen toe te geven aan het idee dat de wereld gevaarlijker is geworden. Daardoor verspreidt de voorkeur voor hardere criminaliteitsaanpak zich ook buiten traditionele conservatieve kringen.¹⁶² Boutellier verklaart de ‘veiligheidsobsessie’ door het wegvallen van morele ankerpunten die de verzuilde samenleving bood.¹⁶³ De op ideologische stromingen gestoelde politiek van de twintigste eeuw is afgelost door een politiek van marktdenken die mensen minder richting zou bieden. Veiligheid is de nieuwe oplossing om de ongeorganiseerde complexiteit aan te sturen. Op deze manier is volgens Corijn een kloof ontstaan tussen de nog steeds officiële ideologie van de inclusieve welvaartsstaat en de praktijk van de openbare-ordehandhaving.¹⁶⁴ Overigens kan het streven naar een inclusieve welvaartsstaat inmiddels wellicht ook niet meer de ‘officiële ideologie’ genoemd worden. In ieder geval lijkt de tijd dat Nederland – in termen van Garlands theorie – als *penal welfarism* kon worden gekarakteriseerd voorbij.

4.5 Retoriek over de multiculturele samenleving

De ontwikkeling naar een strafklimaat in Nederland dat gekenmerkt wordt door risicomanagement wordt in de literatuur vaak verklaard vanuit een geconstateerde toename van criminaliteit vanaf de jaren zeventig. De precieze oorzaken van deze stijging zijn echter moeilijk vast te stellen. Wel kan er een nadere context worden geschetst rondom de groeiende onveiligheidsgevoelens en de nadruk op handhaving van de openbare orde binnen de criminaliteitsbestrijding. In het Nederlandse publieke debat werd de toename van criminaliteit aan het eind

159 Corijn 2013, p. 15-16; Van Houdt & Schinkel 2013, p. 499-500.

160 Downes & Van Swaeningen 2007, p. 55-56; Boone & Van Swaeningen 2013, p. 10-11.

161 Van Stokkom 2018, p. 83-84.

162 Van Stokkom 2018, p. 103-105.

163 Boutellier 2011, p. 108-109.

164 Corijn 2013, p. 17.

van de vorige eeuw regelmatig in verband gebracht met de aanwezigheid van etnische minderheidsgroepen binnen de bevolking.¹⁶⁵ In de naoorlogse periode kende Nederland een bloeiende economie waarin geleidelijk een tekort ontstond aan ongeschoolde arbeidskrachten. Vanaf de jaren zestig begonnen Nederlandse bedrijven daarom actief gastarbeiders te werven in Turkije en Marokko.¹⁶⁶ Daarnaast nam de immigratie uit voormalige koloniën toe. Dit proces versnelde in de aanloop naar de Surinaamse onafhankelijkheid in 1975, parallel aan het gezinsherenigingsbeleid voor gastarbeiders uit Turkije en Marokko. De aanwezigheid van deze minderheidsgroepen, evenals de vaak gemarginaliseerde sociaaleconomische positie van de tweede en derde generatie, leidde tot spanningen in de maatschappij, die rond de eeuwwisseling steeds explicieter werden gekoppeld aan criminaliteit.¹⁶⁷ Zo werd in een ministeriële nota onder de naam 'Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden' (CRIEM) in 1997 formeel en nadrukkelijk de relatie gelegd tussen criminaliteit en 'cultuur', waarbij twee 'etnische groepen' in het bijzonder geïdentificeerd werden: Marokkanen en Antillianen.¹⁶⁸ In januari 2000 publiceerde *NRC Handelsblad* een essay van Paul Scheffer, getiteld Het multiculturele drama, waarna het debat over de integratie van deze groepen in de Nederlandse samenleving losbarstte.¹⁶⁹ Waar dit onderwerp in voorgaande jaren nog enigszins taboe was, werd het met de opkomst van politicus Pim Fortuyn gepopulariseerd.¹⁷⁰

Onveiligheidsgevoelens en de nadruk op handhaving van de openbare orde werden aangewakkerd door de politieke overtuiging dat er een integratieprobleem bestond: etnische minderheidsgroepen zouden de Nederlandse normen en waarden niet hebben overgenomen en daardoor een bedreiging vormen voor de veiligheid in de samenleving.¹⁷¹ Volgens Fortuyn zou dit in het bijzonder gelden voor moslims, waarmee hij twee van de grootste etnische minderheidsgroepen in Nederland, namelijk Turken en Marokkanen, tot doelwit maakte, die overwegend de islamitische

165 Van Houdt & Schinkel 2013; Boone & Van Swaanningen 2013, p. 11.

166 Downes & Van Swaanningen 2007, p. 45.

167 Boone & Van Swaanningen 2013, p. 11.

168 *Kamerstukken II 1997/98*, 25726, nr. 1. Zie hierover Van Houdt & Schinkel 2013, p. 497.

169 Dit wordt vaak gezien als het startpunt van het publieke debat over integratie van etnische minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving dat losbarstte in de media en politiek.

170 Boone & Van Swaanningen 2013, p. 13.

171 *Kamerstukken II 1997/98*, 25726, nr. 1; Pakes 2004, p. 289-292; Downes & Van Swaanningen 2007, p. 57; Boone & Van Swaanningen 2013, p. 11.

religie aanhangen.¹⁷² Er ontstond een stereotype van de ‘Marokkaanse jongeman’ als oververtegenwoordigde dader in straatcriminaliteit.¹⁷³ De punitieve sentimenten werden verder versterkt door een aantal ingrijpende gebeurtenissen in die periode: de aanslag op de Twin Towers op 11 september 2001 en de politieke moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh vormden voor sommigen een legitimatie voor het verband tussen criminaliteit en het islamitische geloof.¹⁷⁴

Uit paragraaf 3.3 blijkt dat sommige historisch vergelijkende studies uitgaan van een directe relatie tussen het strafklimaat en mate van criminaliteit, waarbij wordt geconstateerd dat trends in criminaliteitscijfers in Nederland worden gekenmerkt door afwisselende perioden van stijging en daling. Deze conclusies zijn vaak gebaseerd op een vastgestelde plotselinge toename van criminaliteit tussen ongeveer 2000 en 2005 en corresponderende stijging van de detentieratio en gemiddeld opgelegde gevangenisstraf in die periode.¹⁷⁵ Studies die het strafklimaat verklaren schetsen een ander beeld. Hoewel ook de auteurs van deze onderzoeken diverse methodologische kanttekeningen plaatsen, beschrijven zij een trend waarin de criminaliteit niet fluctueert, maar in grote lijnen daalt. De toenemende criminaliteit rond 1975 is volgens hen vanaf ongeveer 1985 afgevlakt.¹⁷⁶ Zij typeren de periode daarna als een van ‘kwalitatieve’ stijging waarin slechts enkele zware delicten vaker voorkwamen.¹⁷⁷ Daarmee relativeren ze de ‘omslag’ waar sommige empirische onderzoekers van spreken tot een korte piek met betrekking tot bepaalde delicttypen.¹⁷⁸ Ook wat betreft deze zwaardere misdrijven zou zich echter vanaf ongeveer 2006 een daling hebben afgetekend.¹⁷⁹ In verklarende studies wordt tegelijkertijd meestal aangenomen dat het strafklimaat punitiever is

172 Pakes 2004, p. 288; Downes & Van Swaaningen 2007, p. 57.

173 Boutellier 2011, p. 107; Downes & Van Swaaningen 2007, p. 53.

174 Pakes 2004, p. 288; Pakes 2006; Downes & Van Swaaningen 2007, p. 57; Boone & Van Swaaningen 2013, p. 11-12.

175 Van Dijk 2011; Van Tulder & Diephuis 2007, p. 20-22; Berghuis 2016, p. 6; Van Tulder 2011, p. 1547-1550; Van Velthoven 2014a, p. 245-263; Van Tulder 2019, p. 74 en 77.

176 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 50.

177 Berghuis 1994; Downes & Van Swaaningen 2007, p. 51.

178 In verklarende literatuur wordt deze piek vaak (deels) toegewezen aan het fenomeen van de zogenoemde bolletjesslikkers. In die periode was beleid gericht op de harde aanpak van import van harddrugs via met name Schiphol, wat geleid zou hebben tot een flinke toename van de gemiddeld opgelegde straffen. Zie bijvoorbeeld Berghuis 2016, p. 6; Pakes 2004, p. 286.

179 Van Dijk 2011; Van Tulder & Kroon 2012, p. 2233-2235. Wel wordt door enkele verklarende onderzoeken over het strafklimaat gewezen op nieuwe vormen of toenemende complexiteit van de criminaliteit. Zie bijvoorbeeld Boutellier 2011, p. 106-107; Commissie-Van den Emster 2017, p. 13.

geworden. Daarbij erkennen auteurs in deze categorie dat, hoewel de stijging van gevangenispopulaties niet direct het gevolg is van een stijgende criminaliteit, de stijging in de jaren zeventig en tachtig wel heeft bijgedragen aan een repressiever strafklimaat in de jaren tachtig en negentig.¹⁸⁰ Ondanks de afvlakking en latere daling van de daadwerkelijke criminaliteit, was het tij in het strafrechtelijke discours al gekeerd.

4.6 Punitief populisme

Dat de toename in punitieve sentimenten zich heeft voortgezet in een periode waarin de criminaliteit daalt, wordt in de literatuur soms als een uniek Nederlands verschijnsel gezien.¹⁸¹ Anderen beschouwen het juist als een bevestiging dat Nederland het voorbeeld van Engeland en de Verenigde Staten volgt in de door Garland beschreven ontwikkeling naar *cultures of control*.¹⁸² Het beeld dat het Nederlandse strafklimaat al bijna net zo punitief is als dat van het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten lijkt me te vergaand. Het wordt bijvoorbeeld weerlegd door het besproken empirische onderzoek van Kruttschnitt en Dirkzwager, waaruit bleek dat het regime in Engelse gevangenissen nog steeds een stuk strenger is dan in Nederlandse gevangenissen. Toch zie ik als meerwaarde van de verklarende studies dat zij het strafklimaat niet alleen benaderen aan de hand van empirische gegevens, maar ook politieke en culturele aspecten meenemen. De kloof tussen toenemende punitieve verlangens enerzijds en de feitelijke ontwikkelingen in criminaliteit en strafrechtspleging anderzijds lijkt namelijk grotendeels te worden overbrugd door het politieke discours over misdaad en straf. Een relevante verklaring hiervoor in de criminologie is het concept 'punitief populisme'. Dit concept veronderstelt dat politici, gedreven door electorale motieven, reageren op het maatschappelijke sentiment over het strafrecht. Kenmerkend voor populisten is dat zij 'de elite' wantrouwen en daarom openlijk de legitimiteit en het functioneren van de gevestigde orde in twijfel trekken.¹⁸³ In het geval van punitief populisme wordt deze gevestigde orde gevormd door de actoren binnen de strafrechtspleging: het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de geldende strafwetgeving.¹⁸⁴ Eenmaal gevestigd is het lastig om een culture of control nog te falsifiëren, merken Downes

180 Tubex 2013, p. 5-6; Downes & Van Swaaningen 2007; Downes 2007; Van Swaaningen 2013.

181 Klip 2010, p. 586-590.

182 Downes 2007; Downes & Van Swaaningen 2007, p. 66; Boone & Van Swaaningen 2013, p. 13; Pakes 2006.

183 Zie meer over een conceptualisering van punitief populisme Noyon 2018, p. 36; Noyon 2021, p. 65-72.

184 Van Stokkom 2018, p. 83; Noyon 2021, p. 71-72.

en Van Swaaningen op.¹⁸⁵ Stijgt de criminaliteit, dan rechtvaardigt dit strengere maatregelen; stabiliseert zij, dan zijn hardere straffen nodig om verdere daling te bewerkstelligen; daalt zij, dan bevestigt dit het succes van het repressieve beleid.

De Nederlandse politiek werd traditioneel gezien als relatief ongevoelig voor populisme, doordat politieke leiders konden rekenen op het vertrouwen van hun achterban dankzij de sterke sociale cohesie binnen hun zuil.¹⁸⁶ Steun winnen door in te spelen op onderbuikgevoelens was daardoor minder noodzakelijk, en regeringen werden gevormd door coalities gebaseerd op onderhandelingen en compromissen.¹⁸⁷ Het meerpartijstelsel en het principe van evenredige vertegenwoordiging verklaren waarom punitief populisme in Nederland lange tijd minder invloedrijk was dan in andere landen.¹⁸⁸ De toonzetting in en ontvangst van het rapport *Samenleving en criminaliteit* uit 1985 maakte echter duidelijk dat punitieve retoriek ook in Nederland ingang vond in het overheidsbeleid. Waar criminaliteit eerst nog relatief neutraal werd beschreven, werd het in beleidsdocumenten steeds explicieter veroordeeld.¹⁸⁹ Een harde criminaliteitsaanpak groeide langzaam maar zeker uit tot een politiek kernthema. In 2002 hadden alle politieke partijen uitgebreide paragrafen over openbare veiligheid en criminaliteit in hun verkiezingsprogramma.¹⁹⁰

Pim Fortuyn en na hem Geert Wilders speelden een prominente rol in het verspreiden van anti-immigrantenstandpunten, maar ook traditionele partijen doen inmiddels mee in de 'strafwedloop' tussen politieke partijen die elkaar overbieden met wetsvoorstellen voor strengere sancties.¹⁹¹ Met deze punitieve retoriek wordt een beeld van Nederland geschetst waarin criminaliteit stijgt, straffen te mild zijn, de bevolking zich onveiliger voelt en zwaardere straffen de samenleving veiliger maken.¹⁹² Hoewel deze aannames binnen de wetenschap regelmatig worden betwist, vormen zij voor punitief populist en hun aanhangers een rechtvaardiging voor ingrijpende wijzigingen van het strafrechtstelsel. Incidenten worden uitvergroot en gegeneraliseerd tot maatschappelijke problemen, waarbij de oplossing steeds

185 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 44-45.

186 Pakes 2004, p. 296; Van Dijk 2011.

187 Van Gestel 2013, p. 77-78; Pakes 2004, p. 284-285.

188 Tonry 2007; Lacey 2008.

189 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 55-56.

190 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 55; Boone & Van Swaaningen 2013, p. 10-12.

191 Van Stokkom 2018, p. 83; Boutellier 2011, p. 106; Boone & Van Swaaningen 2013, p. 15.

192 Van Tulder & Kroon 2012, p. 2233.

vaker wordt gezocht in nieuwe strafbaarstellingen of strengere handhaving.¹⁹³ De media spelen een belangrijke rol in het versterken van de vermeende noodzaak van een repressieve aanpak, doordat berichtgeving over criminaliteit doorgaans hoge kijkcijfers oplevert in een concurrerend medialandschap.¹⁹⁴ Politici en andere overheidsactoren zoals politie, justitie en openbaar bestuur benutten nieuwswaardige uitspraken om hun imago te verbeteren of om beleidsplannen in een positief daglicht te stellen.¹⁹⁵ Deze plannen zijn echter niet altijd juridisch houdbaar of praktisch uitvoerbaar, waardoor maatschappelijke verwachtingen worden teleurgesteld.¹⁹⁶

Die teleurstelling richt zich vaak op rechters, die worden gezien als het 'te softe establishment' en daardoor geconfronteerd worden met kritiek en beperkingen op hun beoordelingsvrijheid.¹⁹⁷ Daarnaast wordt betoogd dat de huidige rechterlijke ruimte voor het opleggen van milde straffen onvoldoende recht doet aan slachtoffers en hun leed.¹⁹⁸ De *zero sum*-logica van het punitief populisme manifesteert zich ook in discussies over het uitbreiden van de rol van slachtoffers in het strafproces. Hierbij wordt gemakshalve aangenomen dat alle slachtoffers voorstanders zijn van strengere straffen, wat sterk doorwerkt in de publieke opinie.¹⁹⁹

193 Commissie-Van den Emster 2017, p. 16.

194 Van Gestel 2013, p. 79-80.

195 Van Gestel 2013, p. 80-82.

196 Commissie-Van den Emster 2017, p. 16.

197 Noyon 2018, p. 34-35 en 37.

198 Van Stokkom 2018, p. 94-95.

199 Garland 2001, p. 459.

Studies naar de burger-als-rechter

5.1 Inleiding

Uit het slot van de vorige paragraaf bleek dat het punitief populisme gestoeld is op een aantal veronderstellingen.²⁰⁰ De veronderstelling dat rechters laag straffen ligt echter genuanceerd, bleek uit de internationaal en historisch vergelijkende studies. Daarnaast veronderstelt het punitief populisme dat burgers willen dat de rechter zwaarder zou straffen. Een groep wetenschappers heeft zich gericht op de toetsing van deze veronderstelling. Deze categorie in de literatuur noem ik de studies naar de burger-als-rechter, omdat de toetsing vaak een opzet heeft waarin wordt gevraagd wat de burger zelf zou oordelen als zij op de stoel van de rechter zou zitten. In paragraaf 5.2 bespreek ik de empirische onderzoeken naar het burgerperspectief op het strafklimaat, die al dan niet wijzen op het bestaan van een kloof tussen de oordelen van de burger en de rechter. De empirische conclusies over de zogenoemde punitiviteitskloof zetten aan tot vervolgonderzoeken naar verklaringen voor en reflecties op deze kloof, die aan bod komen in paragraaf 5.3.

5.2 Onderzoek naar het burgerperspectief

5.2.1 Opinieonderzoek

Uit opinieonderzoek komt al lange tijd naar voren dat een ruime meerderheid van het Nederlandse publiek vindt dat rechters te laag straffen.²⁰¹ Deze 'publieke opinie' over het gewenste strafklimaat wordt vaak gemeten door middel van een algemene stelling, opgenomen in een breder surveyonderzoek, waar respondenten het in min of meerdere mate mee eens of oneens kunnen zijn. Een bekend voorbeeld daarvan is de vraag die het SCP sinds lange tijd in een surveyonderzoek stelt: 'Worden misdaden in Nederland in de meeste gevallen te zwaar, te licht of juist goed bestraft?'.²⁰² Uit dat onderzoek volgt dat in de afgelopen decennia op een enkele uitzondering na steeds tussen de 70 en 85 procent van de mensen vindt dat de straffen gemiddeld genomen

200 Zie ook Van Tulder & Kroon 2012, p. 2234-2236.

201 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 6; Ruiter e.a. 2011; Van Tulder & Kroon 2012, p. 2234-2236; Van Noije & Lamet 2008, p. 24; Dekker & Van der Meer 2007, p. 16.

202 Eerder werd de volgende formulering gebruikt: 'Misdaden worden in Nederland over het algemeen te licht bestraft'. De stelling is opgenomen in het SCP-onderzoek *Culturele Veranderingen* dat sinds 1975 uitgevoerd wordt. De bijbehorende data zijn te vinden in het DANS datastation op www.ssh.datastations.nl.

te laag zijn.²⁰³ Ook in andere westerse landen wordt op grond van surveyonderzoeken met algemene stellingen geconcludeerd dat een ruime meerderheid van de bevolking consistent vindt dat rechters te laag straffen.²⁰⁴ Resultaten van longitudinale enquêtes met net anders verwoorde vragen, zoals de *Justitie Issue Monitor* en de *JenV Monitor*, sluiten hierbij aan.²⁰⁵ Omdat deze vragen over een langere periode met regelmatige intervallen aan een steekproef van de Nederlandse bevolking worden voorgelegd, kunnen ontwikkelingen in het strafklimaat waargenomen worden.²⁰⁶ Zo stelden Dekker en Van der Meer op grond van de SCP-data in 2007 bijvoorbeeld dat 'het geloof in alternatieven voor straffen om misdadigers weer op het goede pad te brengen tanende' is, omdat zij een afname zagen in het percentage mensen dat instemt met de stelling: 'Misdadigers moet men niet in de eerste plaats straffen, maar men moet ze proberen te veranderen'.²⁰⁷

Het mag niet verbazen dat het gebruik van grootschalig opinieonderzoek met algemene stellingen om de mening van burgers over opgelegde straffen te meten vanuit wetenschappelijk oogpunt enkele tekortkomingen kent. Zo wordt door onderzoekers getwijfeld aan het bestaan van een eenvormige publieke opinie en is er methodologische kritiek geuit op het gebruik van slechts één vraag, zoals bij de genoemde surveyonderzoeken vaak het geval is.²⁰⁸ Bovenal kan worden gewezen op de verschillende uitgangsposities van burgers en rechters bij het vormen van hun opinie over opgelegde straffen. De burger heeft bij de bevraging via een enquête zo goed als geen informatie en moet een zeer algemeen oordeel vellen. De uitgangspositie en het uiteindelijke oordeel van rechters wordt daarentegen vaak gebaseerd op de daadwerkelijke straftoemeting in hun werk, waarbij zij over een compleet strafdossier beschikken en de verdachte meestal ook nog ter terechtzitting ontmoeten. Studies naar de burger-als-rechter onderzoeken daarom de hypothese dat minder burgers vinden dat rechters te laag straffen, als zij gevraagd worden te oordelen in een situatie die meer lijkt op de uitgangspositie

203 Noyon 2021, p. 97.

204 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006.

205 Zie voor conclusies over de *Justitie Monitor Issue* De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 6 en voor de *JenV Monitor* Verhue & Nieuwenhuizen 2019, p. 24.

206 Van Noije & Lamet 2008, p. 23.

207 Dekker & Van der Meer 2007, p. 16.

208 Noyon 2021, p. 98.

van de rechter.²⁰⁹ Het SCP zelf merkte hierover op: 'Het oordeel van de bevolking wordt vaak genuanceerder als niet volstaan wordt met globale stellingen maar meer achtergrondinformatie over dader en delict wordt aangeboden.'²¹⁰

5.2.2 Vignetonderzoek

Vanwege de tekortkomingen van survey-stellingen wordt in criminologische studies naar de opinie van de bevolking vaak gebruikgemaakt van scenario's, ook wel vignetten genoemd. Aan respondenten worden korte beschrijvingen van een misdrijf gegeven, waarop zij de in hun ogen passende straf voor de dader kunnen aangeven.²¹¹ Een dergelijk vignetonderzoek werd in Nederland al in 1993 uitgevoerd door Van der Laan, die respondenten na elk vignet liet kiezen uit een reeks verschillende strafsoorten.²¹² Hij toonde daarmee aan dat er onder de bevolking brede steun was voor zowel taakstraffen als vrijheidsstraffen. Zijn onderzoek bevatte ook al de eerste bevestiging van een informatie-effect: het vermoeden dat de punitiviteit van burgers afneemt, naarmate vignetten meer informatie over de casus verschaffen. Hij rapporteerde bijvoorbeeld dat 25 procent van de respondenten bij een korte versie van een tasjesroofscenario een vrijheidsstraf zou opleggen, terwijl dat bij een gedetailleerdere versie slechts 12 procent was. In 2010 verrichtten Ruiter en Tolsma een vignettenonderzoek dat wat betreft de opzet een uitgebreide variant is van het onderzoek van Van der Laan. Hun studie had specifiek tot doel om het draagvlak onder de bevolking voor de taakstraf te meten. Twijfels over dat draagvlak werden mede onderbouwd met de roep om strengere straffen en afkalvende steun voor resocialisatie onder de bevolking die in de surveyonderzoeken werden geconstateerd. De directe aanleiding waren echter de reacties in de media en politiek op een uitzending van het actualiteitenprogramma *Zembla*, waaruit het Nederlandse strafrecht naar voren kwam als een stelsel waarin ernstige misdrijven regelmatig met slechts een taakstraf worden bestraft.²¹³ In het onderzoek varieerden Ruiter en Tolsma op systematische wijze de vignetten wat betreft delicttype, aangerichte schade, persoon van de dader (geslacht, recidive) en persoon van het slachtoffer (geslacht, 'kwalificerend' slachtoffer of niet). Zij vroegen de respondenten of bepaalde opgelegde straffen in hun ogen te licht, goed of te zwaar waren, waarbij ook de aangeboden straftypen en strafhoogten systematisch werden gevarieerd.²¹⁴

209 Elffers & De Keijser 2007a, p. 9.

210 SCP 2002, p. 677; De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 8.

211 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 8.

212 Van der Laan 1993.

213 Ruiter & Tolsma 2010, p. 7.

214 Ruiter & Tolsma 2010, p. 15-20.

Het onderzoek liet zien dat bij veel delicten een lange taakstraf als voldoende punitief wordt beschouwd. Ruiter en Tolsma stelden ook vast dat opinies over de geschiktheid van straffen nauwelijks gerelateerd zijn aan het antwoord op de SCP-vraag of rechters in Nederland in het algemeen te licht straffen, wat voor hen bevestigt dat onderzoek met concrete delictscenario's veel informatiever is dan de algemene survey-stellingen.²¹⁵

Een nadeel van Ruiter en Tolsma's onderzoeksopzet is dat het alleen iets zegt over het draagvlak voor taakstraffen onder de bevolking, maar dat er geen vergelijking tussen burger en rechter wordt gemaakt. De observatie dat het verstandiger lijkt om burgers vignetten voor te leggen, leidt tot de vraag wat dan ter optimale vergelijking aan rechters moet worden gevraagd.²¹⁶ De Keijser, Van Koppen en Elffers richtten zich op deze vraag in het zogenoemde 'stoelonderzoek', waarbij de burger op de stoel van de rechter gaat zitten. De kern van hun onderzoeksopzet was het vergelijken van opgelegde gevangenisstraffen door burgers ten opzichte van rechters in identieke scenario's, door gefingeerde, realistische strafdossiers voor te leggen. Voor alle drie de voorgelegde misdrijven bleek dat burgers aanzienlijk langere gevangenisstraffen wilden opleggen dan rechters die in het experiment hetzelfde dossier hadden beoordeeld. Om de invloed van hoeveelheid informatie over de casus te onderzoeken kregen sommige leken een compleet dossier en anderen een sterk verkorte versie daarvan in de vorm van een krantenbericht. Burgers die het gehele dossier hadden bestudeerd straffen gemiddeld lager dan mensen die slechts het krantenartikel hadden beoordeeld. Ondanks dit sterk matigende informatie-effect, oordeelden leken die het complete dossier hadden gelezen nog steeds een stuk strenger dan de rechters.²¹⁷ De Keijser, Van Koppen en Elffers concludeerden daarom dat complete informatie de punitiviteitskloof tussen het publiek en rechters behoorlijk verkleint, maar niet dicht.²¹⁸ In dit onderzoek werden de leken ten slotte naast de beoordeling van het strafdossier nog vragen gesteld over hun algemene punitiviteit, waaronder de algemene stelling uit de surveyonderzoeken. Volledig in lijn met de SCP-resultaten antwoordde 84 procent van hun respondenten dat misdaden in Nederland te licht bestraft worden.²¹⁹ Bij de vervolgvraag wat de reden is voor te lichte straffen, leken de respondenten dit echter niet in de eerste plaats aan veronderstelde mildheid van de Nederlandse rechter te wijten. Van de drie

215 Ruiter & Tolsma 2010, p. 29-32.

216 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 8.

217 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 37.

218 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006.

219 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 10.

mogelijkheden die werden voorgelegd, vond met 56 procent de meerderheid van de respondenten dat er te licht werd gestraft 'omdat de wetten niet streng genoeg zijn', terwijl slechts 5 procent 'omdat rechters te soft zijn' de belangrijkste reden hiervoor achtte.²²⁰ Uit de resultaten bleek bovendien dat burgers gemiddeld de punitiviteit van rechters in het concrete geval overschatten. De Keijser, Van Koppen en Elffers maken daarom een onderscheid tussen 'de feitelijke kloof' – het verschil tussen de strafoplegging van leken en die van rechters – en de 'bedoelde kloof' – het verschil tussen de strafoplegging van leken en de straf die leken denken dat een echte rechter zou opleggen. Hoewel de bedoelde kloof kleiner is dan de feitelijke kloof, blijft deze volgens De Keijser, Van Koppen en Elffers fors.²²¹

5.2.3 *Methodologische invloeden*

Uit De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006 volgt dat er een informatie-effect is, maar dat dat de punitiviteitskloof niet helemaal verklaart, en dat burgers de punitiviteit van rechters overschatten. Die bevindingen kwamen volgens hen niet overeen met studies in andere landen. De verschillen zouden erop kunnen wijzen dat dergelijk onderzoek tussen verschillende jurisdicties onvergelykbaar is, ofwel dat de gebruikte methodologie in onderzoek naar het gewenste strafklimaat een grote rol speelt. Om dit te toetsen hebben De Keijser en Elffers een deel van een buitenlandse survey over gepercipieerde punitiviteit van rechters onder een steekproef van de Nederlandse bevolking afgenomen. Deze survey leidde onder Nederlandse burgers tot dezelfde uitkomsten als in het buitenland. De onderzoekers kwamen op grond hiervan tot de conclusie dat de manier waarop de punitiviteitskloof tussen burgers en rechters wordt vastgesteld doorslaggevend is voor de maat ervan.²²² Ook in de studies naar de burger-als-rechter lijkt de methodologie dus van beslissend belang.

In het stoelonderzoek van De Keijser, Van Koppen en Elffers waren slechts één strafmodaliteit en drie relatief ernstige misdrijven onderzocht, de studie van De Keijser en Elffers bestudeerde maar één misdrijf en in het onderzoek van Ruiter en Tolsma werd niet expliciet gevraagd welke straf de respondent zelf passend vond. Met deze kritiek zetten Ruiter e.a. in 2011 een onderzoek naar het gewenste strafklimaat op waarin rekening werd gehouden met zo veel mogelijk methodologische effecten.²²³ Het betrof een uitbreiding van Ruiter en Tolsma's opzet, waarbij er systematisch werd gevarieerd met een groter aantal vignetten,

220 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 20.

221 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 33 en 37.

222 De Keijser & Elffers 2009.

223 Ruiter e.a. 2011, p. 15.

delicttypen, delicternst, kenmerken van de dader, kenmerken van het slachtoffer en de relatie tussen dader en slachtoffer. De onderzoekers lieten respondenten zelf de strafzwaarte en strafmodaliteit kiezen die het meest passend werd geacht en onderzochten bovendien of informatie over de kosten en effectiviteit van straftypen de voorkeur van burgers beïnvloedt.²²⁴ De resultaten van dit uitgebreide onderzoek laten een genuanceerd beeld zien. Ruiter e.a. constateren dat burgers bij hetzelfde delict sterk verdeelde meningen hebben over de gewenste strafmodaliteit en strafzwaarte, wanneer zij zelf mogen opgeven welke straf zij passend vinden.²²⁵ Terwijl Ruiter e.a. deze onderzoeksmethode als een vooruitgang beschouwden ten opzichte van eerdere studies waarin respondenten slechts aangeven of ze een gegeven straf te licht of te zwaar vinden, stelt Noyon dat het alsnog onhanteerbare resultaten oplevert.²²⁶ De spreiding van de oordelen die burgers geven over passende straffen is zo uiteenlopend dat er geen voor de straftoemeting bruikbare conclusie uit af te leiden valt. Deze spreiding sluit niet aan bij de resultaten in surveyonderzoeken, waarin de ruime meerderheid van de burgers vindt dat de straffen die de rechter oplegt te laag zijn.

5.2.4 Raadkameronderzoek

Een nadeel van de studie van Ruiter e.a. is dat de strafvoorkeur van burgers moeilijk te vergelijken is met die van rechters. Om de variatie in de oordelen tussen beide groepen te bestuderen, is voor een aantal van de voorgelegde vignetten een vergelijking gemaakt met de straffen die rechters dat jaar daadwerkelijk hadden opgelegd voor zo goed mogelijk vergelijkbare delicten. De onderzoekers erkennen echter dat een vignet maar een beperkte overeenkomst heeft met een complete strafzaak.²²⁷ Onderdelen als het pleidooi van de verdediging, het standpunt van het OM en de afweging van de effectiviteit van de straf voor juist deze verdachte ontbreken. In het raadkameronderzoek van 2008 heeft Wagenaar een experiment uitgevoerd dat burgers zo dicht mogelijk bij de uitgangspositie van rechters moest brengen.²²⁸ In tegenstelling tot het stoelonderzoek hebben respondenten hier niet alleen het complete strafdossier bestudeerd, maar ook werkelijke strafzittingen bezocht en daarover gedelibereerd. Panels van telkens drie leken hebben negen strafzaken intensief bijgewoond, waarna zij als een raadkamer van strafrechters tot

224 Ruiter e.a. 2011, p. 15.

225 Ruiter e.a. 2011, p. 34-35.

226 Noyon 2021, p. 117-118.

227 Ruiter e.a. 2011, p. 133.

228 Wagenaar 2008.

een gezamenlijk oordeel over de schuld en een eventuele straf moesten komen.²²⁹ Wagenaar kon dat vergelijken met het werkelijke raadkameroverleg van die strafzaken.²³⁰ Uit zijn onderzoek volgde dat de burgers-als-rechter in hun oordeel niet veel verschilden van de strafrechters, maar op grond van de beschikbare informatie wel meer bewezen achtten.²³¹ Net als de echte rechters legden de leken verschillende straftypen op.

In het experiment werden twee soorten lekenpanels gebruikt: panels met modaal opgeleide leken en panels met hoogopgeleide leken. Uit het onderzoek volgde dat het opleidingsniveau van burgers weinig invloed heeft op het oordeel in strafzaken.²³² In een recenter onderzoek van Van der Maden, Malsch en De Keijser is nogmaals de invloed van opleidingsniveau op de gewenste straftoemeting getoetst, nu ook in combinatie met het informatie-effect.²³³ Daaruit bleek dat de punitiviteit van alle burgers verkleint naarmate zij meer informatie over de zaak krijgen, maar dat het verschaffen van informatie een significant groter effect heeft bij de groep lager en gemiddeld opgeleiden dan bij de hoger opgeleiden.²³⁴

5.3 Verklaringen voor de punitiviteitskloof

5.3.1 Kennis en attitudes over het strafrecht

Uit het voorgaande blijkt dat veel wetenschappelijke studies naar de burger-als-rechter niet alleen het doel hebben om vast te stellen of er al dan niet een punitiviteitskloof bestaat, maar ook al proberen te achterhalen wat die kloof zou kunnen verklaren. De vaakst onderzochte verklarende factor is waarschijnlijk het informatie-effect, waarvan het bestaan in de meeste vignetonderzoeken wordt bevestigd. Daarnaast is in sommige onderzoeken het zojuist beschreven opleidingseffect meegenomen en wordt in de literatuur ook het deliberatie-effect aangenomen. Noyon trekt hieruit de conclusie dat de punitiviteit van burgers

229 Wagenaar 2008, p. 12-16.

230 Wagenaar 2008, p. 9 en 45-50. Wagenaar bestudeerde specifiek de complexiteit van de redeneringen over de straftoemeting in het raadkameroverleg van leken en rechters aan de hand van de theorie over 'verankeringsheuristiek'. Het voert te ver om hier uit te wijden over deze theorie, maar een vermeldenswaardige bevinding was dat de redeneringen over de straftoemeting van leken even complex bleken te zijn als de redeneringen van rechters.

231 Wagenaar 2008, p. 58.

232 Wagenaar 2008, p. 58.

233 Van der Maden, Malsch & De Keijser 2017.

234 Van der Maden, Malsch & De Keijser 2017, p. 180-183.

geen vaststaand gegeven is, maar iets dat kan worden ontmanteld.²³⁵ Andere verklaringen voor de punitiviteitskloof draaien niet om de kennis van de burger over een specifieke casus, maar over diens kennis en attitudes ten opzichte van het (straf) rechtssysteem in het algemeen. Een project met een 'lezersjury' en een onderzoek naar referentiekaders zijn veldexperimenten die met een interventie hebben getoetst of kennis en attitudes met betrekking tot het (straf)rechtssysteem in het algemeen de punitiviteitskloof kunnen 'wegverklaren'.

Het onderzoek naar de lezersjury is geïnspireerd door een project van het *Dagblad van het Noorden*, waarbij een groep lezers van die krant uiteenlopende strafrechtzittingen bezocht en vervolgens geïnterviewd werd over hun ervaringen. Over de betreffende artikelen in dat dagblad ontstond al snel de indruk dat de gerapporteerde opvattingen van leken die een zitting meemaken meestal niet ongenueanceerd punitief zijn. Om deze vermoedens te toetsen is bij het *Brabants Dagblad* een lezersjury opgezet onder gecontroleerde omstandigheden met wetenschappelijke begeleiding en evaluatie. De hoofdvraag was of het bijwonen van strafzittingen leidt tot een milder oordeel over de passende straf onder de juryleden alsook onder de lezers van de krant.²³⁶ Daarvoor werd gekeken naar de oordelen die de juryleden voor en na het experiment gaven ten aanzien van enkele stellingen over de Nederlandse strafrechtspleging, waaronder de bekende survey-stelling 'Misdaden worden in Nederland over het algemeen te licht bestraft'. Uit de vergelijking van de twee meetmomenten bleek geen significante ontwikkeling in het oordeel van de juryleden over het strafklimaat: een onveranderd grote meerderheid was het eens met de stelling. Een ruime meerderheid denkt zowel voor als na hun deelname zelf strenger te zullen straffen dan de rechter.²³⁷ Het lezersjury-onderzoek geeft geen aanwijzingen dat het bijwonen van rechtzittingen leken tot grotere mildheid

235 Noyon 2021, p. 123.

236 Een (representatieve) steekproef van zeventien lezers van het dagblad woonde een jaar lang in wisselende samenstellingen strafrechtzittingen bij. De leken van deze jury kregen tijdens een kennismakingsdag een introductie in het Nederlandse strafrecht en bestudeerden voor het bijwonen van een zitting de feitelijke informatie van het strafdossier. Rechtbankverslaggevers interviewden hen direct na de zitting en publiceerden een krantenartikel waarin de meningen over de gang van zaken en de handelwijzen van de procesdeelnemers van de juryleden weergegeven werden. Na de uitspraak gaven zij hun mening over de beslissing van de rechter, wederom verwerkt in een krantenbericht.

237 Van Haeringen merkt op dat het enige verschil, hoewel niet significant, het rapportcijfer is dat de juryleden aan de strafrechter wilden geven: van gemiddeld een 7 naar een 7,5. Het is opmerkelijk dat rechters dus een ruime voldoende krijgen van de juryleden, en de waardering zelfs vooruit is gegaan, ook al blijft men zelf strenger willen straffen.

stemt.²³⁸ Ook de hypothese dat het aanbieden van evenwichtige (en daarmee positiever dan gebruikelijke) informatie over de strafrechtspleging aan het publiek de punitiviteitskloof verkleint, kon geen steun vinden in de data.

Een andere verklaring voor de punitiviteitskloof is de redenering dat rechters door opleiding en ervaring een referentiekader hebben opgebouwd waarin ze zaken beoordelen.²³⁹ Zij vergelijken een voorliggende zaak met andere delicten en met uitspraken in soortgelijke zaken door zichzelf en door andere rechters. Burgers zouden een dergelijk referentiekader missen, omdat zij in het experiment slechts eenmalig een strafzaak beoordelen. Rechters menen zelf dat een referentiekader tot matiging van de opgelegde straf leidt, omdat men zich altijd nog ergere zaken kan herinneren of voorstellen, waarvoor dan nog ruimte in de strafzwaarte overgehouden moet worden.²⁴⁰ Het doel van het referentiekaderonderzoek van Kanning e.a. was om te toetsen of leken minder punitief worden als zij bij het beoordelen van de straftoemeting vergelijkingsmateriaal aangeboden krijgen. In de data die zij gebruikten hadden sommige groepen leken een strafzaak 'geïsoleerd' beoordeeld, terwijl andere groepen diezelfde zaak moesten beoordelen te midden van een reeks andere strafzaken, sommige zwaarder, sommige lichter. De onderzoekers erkennen dat dit vergelijkingsmateriaal slechts een 'bescheiden benadering' is van het referentiekader van een ervaren rechter en noemen hun studie een eerste aanzet.²⁴¹ Zij vonden inderdaad een significant referentiekader-effect, maar dat effect is opmerkelijk genoeg tegengesteld aan de hypothese. Leken straffen de kernzaak juist lichter wanneer deze te midden van lichtere straffen wordt gepresenteerd en andersom. Zowel het aanbrengen van een referentiekader als het verschaffen van genuanceerde informatie over wat er ter zitting gebeurt lijken de punitiviteitskloof tussen burgers en rechters in de praktijk niet te kunnen verkleinen.²⁴² Elffers en De Keijser interpreteren deze bevindingen als een aanwijzing dat de punitiviteitskloof wel degelijk voortkomt uit verschillende normatieve voorkeuren tussen rechters en publiek ten aanzien van strafmaten.²⁴³ Dit is tegenstrijdig aan de bevindingen van Wagenaar, waarin de simulatie van het raadkameren de punitiviteitskloof leek weg te verklaren. In tegenstelling tot die interventie lijken het aanbrengen van een referentiekader en het sporadisch bijwonen van zittingen niet ingrijpend genoeg om

238 Van Haeringen 2006.

239 Kanning e.a. 2006.

240 Elffers & De Keijser 2007b, p. 5-6; Kanning e.a. 2006.

241 Kanning e.a. 2006.

242 Elffers & De Keijser 2007b, p. 31.

243 Elffers & De Keijser 2007b, p. 31.

daadwerkelijk een effect te meten. Ik vermoed dat er uiteindelijk wel degelijk een punitiviteitskloof is, maar dat deze sterk verkleind kan worden wanneer respondenten in voldoende mate in een uitgangspositie vergelijkbaar met die van de rechter worden gebracht.

5.3.2 Ongetoetste verklaringen

Naast de hiervoor beschreven (soms summier) getoetste effecten op de punitiviteitskloof wijzen wetenschappers op mogelijke verklaringen die (nog) niet centraal hebben gestaan in de onderzoeken naar de burger-als-rechter, maar waar wel empirische aanwijzingen voor te vinden zijn. Punitieve wetsvoorstellen veronderstellen dat de samenleving veiliger wordt naarmate het strafklimaat strenger is. De generale en speciale preventie die uitgaat van zware straffen zou een effectief middel zijn om de criminaliteit te verlagen. 'Voor het terugdringen van recidive is de vrijheidsstraf (...) uitermate effectief', stelt bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven.²⁴⁴ Over de empirische onderbouwing van deze bewering wordt geschreven: 'Dat over de effectiviteit van dit stelsel nu nog geen empirisch gefundeerde informatie kan worden gegeven, vindt zijn oorzaak in het feit dat die effectiviteit pas gemeten kan worden nadat het stelsel in werking is.'²⁴⁵ In de criminologie wordt echter wel degelijk veel empirisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen punitiviteit en recidive.²⁴⁶ Daar wordt op zijn minst sterk in twijfel getrokken of zwaarder straffen de kans op herhaling vermindert, en vaak ook wordt het tegendeel aangetoond, soms verwijzend naar de rol van reclassering. Het ligt voor de hand dat rechters zich hier bewuster van zijn dan leken en daarom minder vertrouwen in de effectiviteit van straffen hebben.²⁴⁷ In dit verband lieten De Keijser, Elffers en Hessing zien dat het belang dat toegekend wordt aan verschillende strafdoelen systematisch afneemt, wanneer dit aan het algemene publiek, beginnende studenten rechtsgelerdheid, gevorderde studenten strafrecht en rechters wordt gevraagd.²⁴⁸

In het verlengde hiervan ligt de mogelijke verklaring voor de punitiviteitskloof die stelt dat de voorkeur voor streng straffen onder burgers vooral beschouwd moet worden als een zorg over criminaliteit. Het publiek vindt het niveau van criminaliteit in de samenleving onaanvaardbaar en kan zich niet voorstellen dat dit anders aangepakt

244 *Kamerstukken II* 2011/12, 33151, nr. 3 (MvT), p. 11; Van Tulder & Kroon 2012, p. 2235-2238.

245 *Kamerstukken II* 2011/12, 33151, nr. 3 (MvT), p. 6.

246 Van Tulder & Kroon 2012, p. 2238.

247 Van Tulder & Kroon 2012, p. 2235-2238.

248 De Keijser, Elffers & Hessing 2002, p. 1-4; Elffers & De Keijser 2007a, p. 23.

kan worden dan met harde hand.²⁴⁹ Aanwijzingen voor deze hypothese blijken uit uitkomsten van het stoelonderzoek. Daaruit bleek dat respondenten die het eens zijn met de stellingen 'Ik maak mij zorgen over criminaliteit' en 'Ik denk dat de criminaliteit de laatste jaren is toegenomen', vaker vonden dat er te licht wordt gestraft en bij het beoordelen van de strafdossiers zwaardere straffen oplegden.²⁵⁰ De punitiviteit van burgers zou dan niet zozeer voortvloeien uit vergeldingsdrang, maar uit zorgen om criminaliteit. Bij strafrechters zouden deze zorgen minder spelen.

5.3.3 Reflecties op de punitiviteitskloof

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het antwoord op de vraag of burgers willen dat de rechter strenger straft afhangt van de gebruikte onderzoeksmethode. Terwijl opinieonderzoeken met survey-stellingen aantonen dat een ruime meerderheid van het publiek vindt dat rechters te licht straffen, wordt dit beeld genuanceerder als de burger straftoemeting meer 'als rechter' moet beoordelen.²⁵¹ Ondanks de verschillende effecten en verklaringen blijft onderzoek echter op een punitiviteitskloof wijzen. Het bestaan van wetenschappelijke onderzoeken naar factoren die de punitiviteitskloof tussen burgers en rechters mogelijk verkleinen, verraadt dat een grote kloof over het algemeen als reden tot zorg wordt beschouwd. Veel empirische studies bevatten dan ook een korte uitleg over het normatieve aspect van hun onderzoek. Het idee is dat de roep om zwaardere straffen onder de bevolking gepaard gaat met een gebrek aan vertrouwen in de rechter, wat weer gerelateerd is aan de ervaren legitimiteit van het strafrechtelijke systeem.²⁵² Over het algemeen is men het erover eens dat de rechter niet in een vacuüm handelt, maar de samenleving moet dienen, waardoor diens bevoegdheid om strafrechtelijke beslissingen te nemen verankerd moet zijn in publieke steun.²⁵³ Het idee is dat als rechters systematisch anders beslissen dan de samenleving wil, de rechterlijke macht op den duur zijn legitimiteit zou verliezen.²⁵⁴

De vraag in hoeverre er draagvlak in de samenleving moet zijn voor de beslissingen van rechters was de kern van de kwestie rondom de bekende *Zembla*-uitzending over taakstraffen. De toenmalige minister van Justitie diende een wetsvoorstel in

249 Elffers & De Keijser 2007a, p. 25-27.

250 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006; Elffers & De Keijser 2007a, p. 23-24.

251 Noyon 2021, p. 132.

252 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006.

253 Elffers & De Keijser 2007a, p. 7. Zie voor meer over legitimiteit in de strafrechtspleging Noyon 2021, p. 157 e.v.

254 Ruiter e.a. 2011, p. 12.

met het zogenoemde taakstrafverbod, dat in de memorie van toelichting werd gerechtvaardigd met de observatie dat het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf zou verminderen als deze te ruim zou worden toegepast. Het onderzoek van Ruiter e.a. in 2011 is voortgekomen uit de wens voor aanvullend onderzoek naar het draagvlak bij het Nederlands publiek voor strafvordering en strafoplegging in het algemeen.²⁵⁵ Elffers en De Keijser wijzen erop dat dit draagvlak misschien nog wel eens lager zou kunnen uitvallen, als burgers zouden weten hoe 'mild' rechters in werkelijkheid straffen. Uit hun onderzoek bleek immers dat leken de strengheid van strafrechters nog behoorlijk overschatte, waardoor de punitiviteitskloof eigenlijk nog groter is dan in veel onderzoeken naar de burger-als-rechter gemeten wordt.²⁵⁶

Tegelijkertijd moet uit sommige studies geconcludeerd worden dat burgers niet even consistent zijn in hun oordelen over de rechter. De leden van de lezersjury gaven aan zelf strenger te willen straffen, maar beoordeelden het werk van de rechter wel met een ruime voldoende.²⁵⁷ Elffers en De Keijser kwamen tot dezelfde uitkomst in een onderzoek uit 2004.²⁵⁸ Op basis van dat onderzoek suggereerden zij ook dat burgers punitiviteit van de rechter niet zo belangrijk vinden. Zij vroegen respondenten om een rangorde te maken in een voorgelegde lijst van goede eigenschappen van de strafrechter. Burgers vonden 'rechtvaardig', 'onpartijdig' en 'onafhankelijk' de belangrijkste kwaliteiten van een strafrechter. De eigenschappen 'streng' en 'weten wat er speelt in de samenleving' eindigden onderaan de rangorde.²⁵⁹ De onderzoekers interpreteren deze bevinding als dat het publiek vindt dat rechters 'niet per se strenger moeten straffen als er sprake is van publieke verontwaardiging'.²⁶⁰ Noyon zet onder verwijzing naar buitenlands onderzoek vraagtekens bij deze conclusie, maar bevestigt dat respondenten eigenschappen die de kern van de rechterlijke neutraliteit belangrijk vinden.²⁶¹ Loth formuleerde het als volgt: 'Wat vraagt de samenleving van de strafrechter in het huidige punitieve strafklimaat? Het antwoord blijkt paradoxaal: de strafrechter is dienstbaar aan de

255 Ruiter e.a. 2011, p. 13.

256 Elffers & De Keijser 2007a, p. 25-27.

257 Van Haeringen 2006.

258 Elffers & De Keijser 2004.

259 Elffers & De Keijser 2004, p. 65.

260 Elffers & De Keijser 2007a, p. 25.

261 Noyon 2021, p. 100-101.

maatschappij maar meer nog aan de rechtsorde.²⁶² Het idee dat het bestaan van een punitiviteitskloof op den duur onvermijdelijk de legitimiteit van de rechter aantast, lijkt aldus in de praktijk wel mee te vallen.

Elffers en De Keijser stellen dan ook dat het publiek de punitiviteitskloof tot op zekere hoogte lijkt te accepteren. In de literatuur wordt opmerkelijk genoeg inderdaad doorgaans geen verband gevonden tussen vertrouwen in de rechtspraak en ontevredenheid over het strafklimaat.²⁶³ Daarnaast lijkt het op basis van de literatuur niet waarschijnlijk dat de onvrede over punitiviteit ooit helemaal weggenomen kan worden. Noyon merkt op dat deze statistiek ook gevonden wordt in andere landen, zowel in jurisdicties met mildere als in jurisdicties met strengere strafklimaten.²⁶⁴ Bovendien lijkt de punitiviteitskloof in de afgelopen decennia niet afgenomen, terwijl de rechter wel steeds zwaardere straffen oplegt.²⁶⁵ Deze empirische uitkomsten zetten vraagtekens bij de noodzaak of zelfs bij de mogelijkheid om de punitiviteitskloof in de praktijk te verkleinen.

262 Loth 2010.

263 Elffers & De Keijser 2007a, p. 25-27; Noyon 2021, p. 95.

264 Noyon 2021, p. 97.

265 Uit oudere onderzoeken bleek zelfs dat een groot deel van de burgers het idee heeft dat de rechter steeds milder straft. Van Noije & Lamet 2008, p. 22 en 24; Dekker & Van der Meer 2007; De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 7.

Tussenconclusie

In deze kennisinventarisatie is de wetenschappelijke literatuur over het strafklimaat onderverdeeld in categorieën. Een groot deel bestaat uit onderzoeken die de staat van het huidige strafklimaat in Nederland empirisch benaderen, waarbij de resultaten vaak een vergelijking in plaats of tijd bevatten. Geconcludeerd kan worden dat het Nederlandse strafklimaat internationaal traditioneel werd beschouwd als uniek mild. Hoewel er fluctuaties zijn in de gemiddelde hoogte van de strafoplegging, staat al met al vast dat de rechter in de loop van de afgelopen decennia strenger is gaan straffen. De criminaliteit stijgt niet, maar er is met name sprake van strengere wetgevingsvoorstellen en punitiever sentiment in het publieke debat. Dat sentiment wordt genuanceerder wanneer burgers wordt gevraagd vanuit de uitgangshouding van de rechter te oordelen, maar er lijkt een kloof tussen de punitiviteit van rechters en van burgers te blijven bestaan. Tot slot bleek uit dit literatuuroverzicht bij alle categorieën dat de meetmethode van erg grote invloed is op de uitkomst van wetenschappelijk onderzoek naar het strafklimaat.

Conceptualisering

7.1 Inleiding

Uit het voorgaande blijkt dat de term *strafklimaat* geen eenduidige of vastomlijnde betekenis heeft. Tegelijkertijd is er in de praktijk een duidelijke behoefte aan kennis over dit onderwerp. Deze behoefte heeft in de afgelopen decennia geleid tot verschillende onderzoeken naar het Nederlandse strafklimaat, zonder dat hier een gedeeld conceptueel fundament voor bestaat. Wetenschappelijke discussies over het strafklimaat betreffen tot op heden vooral de operationalisering van dit begrip, terwijl de conceptualisering in de bestaande literatuur nog niet aan bod is gekomen. Daardoor kunnen uiteenlopende interpretaties ontstaan, waardoor onduidelijk blijft of onderzoekers hetzelfde bedoelen wanneer zij dezelfde term gebruiken. Dit bemoeilijkt onderlinge vergelijking van onderzoeksresultaten en beperkt de informatieve waarde ervan.

7.2 Conceptueel construct

Op basis van het overzicht van bestaand onderzoek over het strafklimaat kunnen enkele conclusies worden getrokken die gezamenlijk richting geven aan een conceptualisering van het begrip. Ten eerste kan vastgesteld worden dat het strafklimaat een *samengesteld construct* is, bestaande uit verschillende elementen die samen de aard van de strafrechtspleging in Nederland vormgeven. Een voorbeeld van zo'n element betreft de straftoemeting door de rechter, in het bijzonder het aantal jaren gevangenisstraf bij zeden- en ernstige geweldsdelicten. Straftoemeting vormt echter slechts één manifestatie van het bredere begrip strafklimaat.

Ten tweede worden deze elementen in de praktijk beleidsmatig, wettelijk of door gewoonten ingevuld, wat leidt tot *meetbare toepassingen* in de strafrechtspleging. Zo is het element 'maximumduur tijdelijke gevangenisstraf' in Nederland wettelijk vastgesteld op 30 jaar. Een ander voorbeeld is de straftoemeting bij zedendelicten, die mede wordt vormgegeven door richtlijnen van het OM en de oriëntatiepunten van de rechtspraak, en in de praktijk bijvoorbeeld kan worden gekwantificeerd door het gemiddelde opgelegde strafniveau voor dit type delicten in een bepaald jaar te berekenen. Deze empirische maat geeft de feitelijke toepassing weer van een specifiek element binnen het strafklimaat. Uit de categorie verklarende literatuur volgt dat deze praktische invullingen worden beïnvloed door bredere maatschappelijke factoren, zoals sociaal-culturele, politieke, economische en historische omstandigheden. Deze macrofactoren verklaren niet alleen de invulling

van elementen binnen het strafklimaat, maar worden er ook door beïnvloed. Het strafklimaat is daarmee inherent verweven met de maatschappelijke context waarin het functioneert.

Ten derde impliceert het gebruik van de term strafklimaat dat de toepassing van de verschillende elementen kan worden beoordeeld. Voor elk element bestaat een soort schaal van 'mild' tot 'streng' waarop de concrete toepassing (30 jaar of de gemiddelde strafhoogte bij zedendelicten in een bepaald jaar) geplaatst kan worden. Daarvoor is *vergelijking* noodzakelijk: een strafklimaat is strenger of milder dan een ander strafklimaat of dan het eerder was.²⁶⁶ Deze vaststelling roept logischerwijs de vraag op waartegen het strafklimaat dient te worden afgezet. Met andere woorden, welk beoordelingskader wordt gehanteerd bij het kwalificeren van de strengheid of mildheid van de toepassing van een bepaald element van de strafrechtspleging? Mijns inziens moeten twee typen beoordelingskaders worden onderscheiden: relatieve en normatieve. Uit het literatuuroverzicht blijkt dat het huidige Nederlandse strafklimaat in ieder geval vergeleken kan worden met het strafklimaat in andere jurisdicties (par. 3.2) of met eerdere historische perioden in Nederland (par. 3.3). In deze gevallen geldt de gekozen jurisdictie of specifieke tijdsperiode als referentiepunt aan de hand waarvan het huidige Nederlandse strafklimaat wordt beoordeeld. Dit noem ik relatieve beoordelingskaders. Het strafklimaat kan daarnaast worden beoordeeld aan de hand van een normatief kader. Kenmerkend voor een normatief beoordelingskader is dat het beschrijft hoe het strafklimaat idealiter zou moeten zijn. Anders dan bij internationale of historische vergelijking, vergt een normatief kader een expliciete waardering. In de volgende paragrafen worden de implicaties van deze beoordelingskaders besproken, evenals hun betekenis voor toekomstig onderzoek.

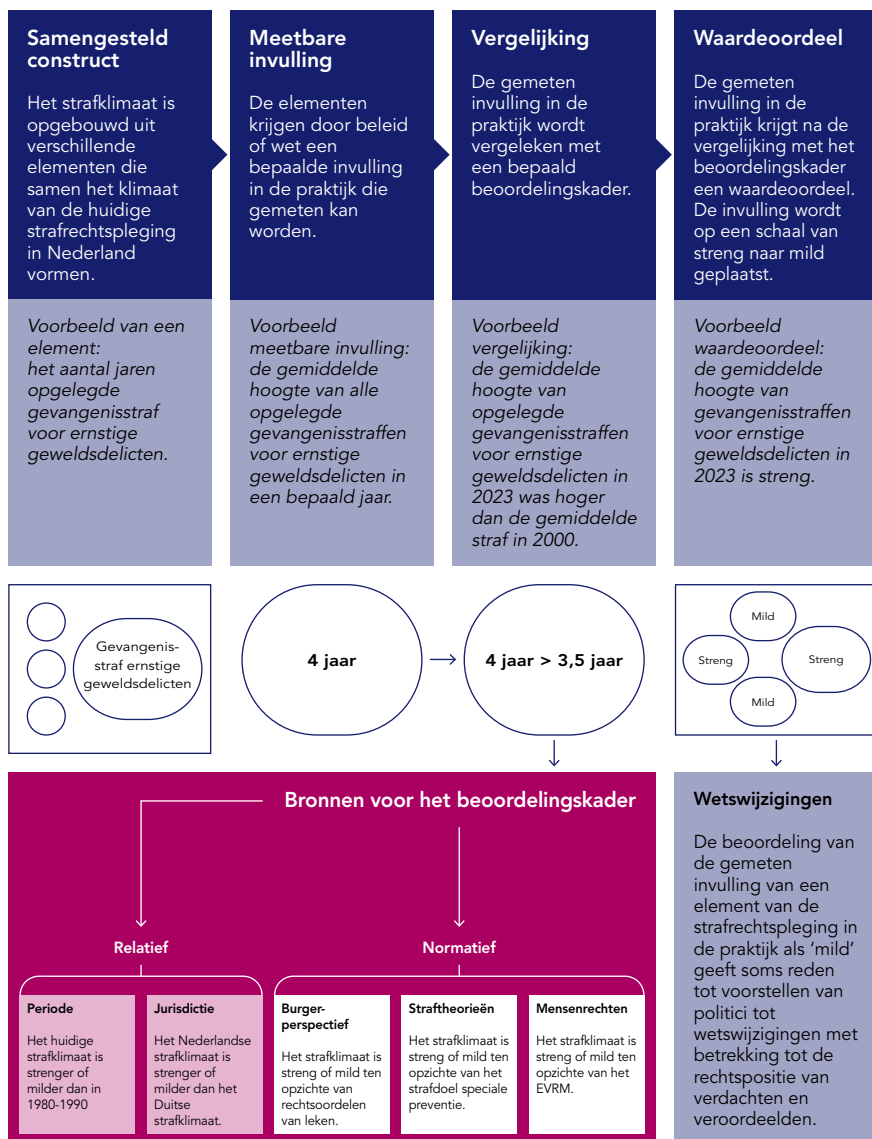
7.3 Relatieve beoordelingskaders

De stapsgewijze conceptualisering van het strafklimaat van paragraaf 7.2 is schematisch weergegeven in figuur 1. Het strafklimaat kan aldus gezien worden als de optelsom van alle waardeoordelen over individuele elementen van de strafrechtspleging. Deze benadering van de term roept methodologische uitdagingen op. Een gemiddelde is immers per definitie een vereenvoudiging van de complexe realiteit. Het huidige strafklimaat kan bijvoorbeeld milder genoemd worden dan in 2005 als de vergelijking wordt gebaseerd op detentieratio's, maar is tegelijkertijd

266 Dat concluderen ook Van Tulder & Kroon 2012, p. 2235. Zij noemen als mogelijke referentiepunten beide relatieve beoordelingskaders: internationale en historische vergelijking.

strenger wat betreft toezichtsmaatregelen na detentie. De veelgehoorde twijfel in de internationaal vergelijkende literatuur luidt dat rechtsstelsels dermate van elkaar verschillen dat vergelijkingen wellicht zinloos zijn. Hetzelfde argument kan worden aangevoerd voor vergelijking van het huidige Nederlandse strafklimaat met vroegere perioden. Niet alleen zijn er wellicht weinig gegevens beschikbaar omdat vroeger minder werd geregistreerd, ook zijn er veel nieuwe elementen in de strafuitvoering bij gekomen en is in nog bredere zin de hele maatschappelijke context, die zo bepalend is voor het strafklimaat, ook aan verandering onderhevig. Volgens mij kunnen empirisch-vergelijkende studies naar het strafklimaat wel degelijk informatief zijn, onder voorwaarde dat het onderzoek zorgvuldig en transparant afbakt welke elementen worden geanalyseerd. Dergelijke afgebakende analyses kunnen uitwijzen dat afzonderlijke elementen binnen een en hetzelfde strafklimaat wat betreft punitiviteit tegengestelde ontwikkelingen doormaken. Het 'klimaat' impliceert dat het ene element strenger kan worden terwijl het andere element juist milder wordt, maar dat alle individuele bewegingen samen min of meer dezelfde kant op bewegen. Of ten minste dat hier niet te veel uitzonderingen op zijn, waardoor er, het geheel overziend, wel degelijk een bepaalde richting kan worden aangewezen. Hetzelfde geldt voor het vergelijken van afzonderlijke elementen van het Nederlandse strafklimaat met het strafklimaat in een ander land. De uitkomsten van alle afgebakende empirisch-vergelijkende onderzoeken samen resulteren in een geaggregeerd oordeel: is het huidige Nederlandse strafklimaat als geheel overwegend streng of mild?

Figuur 1



Deze constatering nodigt uit tot verdere specificering van het concept strafklimaat. Aangenomen dat het strafklimaat bestaat uit verschillende elementen en dat de elementen door praktische invulling een toepassing in de strafrechtspleging krijgen die gemeten kan worden, kan de conceptualisering van het strafklimaat nog preciezer worden door een beschrijving van die elementen. Toekomstig onderzoek zou zich dan ook kunnen richten op het identificeren van dergelijke aspecten van het strafrecht en de strafrechtspleging die vatbaar zijn voor beoordeling op strengheid. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat hier een uitputtend overzicht van kan worden gemaakt, draagt het in kaart brengen van meer elementen bij aan de betrouwbaarheid van het geaggregeerd oordeel over het strafklimaat. Op grond van dit literatuuroverzicht kan in ieder geval geconcludeerd worden dat deze elementen zich zowel in de wetgeving als in de praktijk van toepassing door politie, het OM en rechters bevinden. De verdere concretisering van het concept strafklimaat moet dus elementen omvatten die zowel de normstelling als de normtoepassing bestrijken.

7.4 Normatieve beoordelingskaders

Hoewel studies op het gebied van relatieve beoordelingskaders waardevolle empirische inzichten opleveren, bieden zij op zichzelf geen legitimatie voor politieke keuzes binnen de strafrechtspleging. De constatering dat het Nederlandse strafklimaat milder is dan dat van het Verenigd Koninkrijk geeft immers geen antwoord op de vraag welk strafklimaat wenselijker is. Beleidsmaatregelen zoals het invoeren van een taakstrafverbod of het verhogen van de maximale gevangenisstraf voor doodslag zijn politieke besluiten die impliceren dat een strenger strafklimaat noodzakelijk wordt geacht. Een dergelijke beoordeling vereist echter een normatief beoordelingskader. Net als bij de relatieve beoordelingskaders kunnen ook verschillende referentiepunten voor normatieve kaders worden gekozen.

Een eerste normatief kader vloeit voort uit de studies naar de burger-als-rechter. Deze benadering vergelijkt de straftoemeting door rechters met de straffen die leken in dezelfde casus zouden opleggen. In dergelijke studies wordt het gemiddelde gewenste strafniveau van respondenten vaak impliciet tot norm verheven. De steekproef van leken geldt daarbij als representatie van het burgerperspectief op de strafrechtspleging. Het belang van dit perspectief is geworteld in het democratische uitgangspunt dat wetgeving – en daarmee ook het strafrecht en de strafrechtspleging – de wil van burgers moet weerspiegelen. Indien rechters structureel lagere straffen opleggen dan burgers wenselijk achten, en het burgerperspectief als normatief ijkpunt wordt gehanteerd, dan zou het strafklimaat binnen dit beoordelingskader als te mild kunnen worden

gekwalificeerd. Voor deze discrepantie worden in de wetenschap en politiek verschillende oplossingsrichtingen voorgesteld, die regelmatig aanleiding geven tot fel publiek debat. Voorbeelden hiervan zijn wetswijzigingen zoals het verhogen van wettelijke strafmaxima, gedragsverandering bij rechters, het betrekken van leken bij het rechterlijk proces, of pogingen tot beïnvloeding van publieke opvattingen via voorlichting.²⁶⁷ In paragraaf 5.3.3 zijn al enkele fundamentele kritiekpunten besproken op het concept van de zogenoemde punitiviteitskloof en de voorgestelde remedies tegen deze kloof. In het kader van de conceptualisering kan hier nog aan toegevoegd worden dat de door burgers gewenste straffoogte bij specifieke delicten slechts één dimensie van het strafklimaat betreft. Voor een meer omvattende beoordeling van de mate van strengheid of mildheid van het strafklimaat dient het burgerperspectief ook op andere aspecten van de strafrechtspleging te worden bevestigd. In het onderzoek van Ruiter en Tolsma werd bijvoorbeeld niet alleen de straftoemeting onderzocht, maar ook de steun voor het opleggen van alternatieven voor de gevangenisstraf.²⁶⁸ Daarnaast zou men kunnen kijken naar opvattingen van burgers over opsporingsmethoden, detentieregimes, en overige aspecten van het strafrechtelijk systeem.

Een tweede normatief beoordelingskader kan worden gevonden in normen die gegrond zijn in strafdoeltheorieën. Nog meer dan het burgerperspectief dwingt dit kader tot reflectie op algemene rechtsfilosofische vragen over wat straffen en het strafrecht zouden moeten dienen. Het strafklimaat kan worden begrepen als de praktische uitkomst van de onderlinge verhoudingen tussen strafdoelen. De beoordeling van strengheid hangt met dit kader voornamelijk af van de mate waarin vergelding prevaleert boven andere strafdoelen, zoals (speciale of generale) preventie. Dit referentiepunt is bijvoorbeeld relevant in de huidige beleidsdiscussies over alternatieven voor korte gevangenisstraffen – zoals elektronische detentie – ingegeven door capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen.²⁶⁹

Naast het burgerperspectief en de strafdoeltheorieën kunnen de mensenrechten een referentiepunt vormen voor een normatief beoordelingskader. In het politieke debat over het strafklimaat zijn deze normen vrijwel afwezig. Voor dit beoordelingskader zijn met name de mensenrechten relevant die de rechtspositie van verdachten en veroordeelden beschermen. Voorbeelden zijn het recht op een eerlijk proces

267 De Keijser & Elffers 2007, p. 115.

268 Ruiter & Tolsma 2010.

269 Claessen, Post & Slump 2023. Zie ook het positieve advies over dit wetsvoorstel van de Raad voor de rechtspraak, 'Advies initiatiefwetsvoorstel slimmer straffen', www.rechtspraak.nl, 22 mei 2025.

(voornamelijk relevant voor verdachten), het recht op vrijheid (voor gearresteerden en gedetineerden), het recht op eerbiediging van het privéleven (onder meer van toepassing bij opsporingsbevoegdheden) en het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling. De normatieve uitgangspunten van deze mensenrechten zijn nauw verbonden met de rechtsstaatgedachte en kunnen worden beschouwd als een fundamentele ondergrens aan overheidsoptreden. Rechtsbescherming komt ieder individu toe op grond van zijn mens-zijn. Voorstellen tot wetswijziging of ontwikkelingen in de praktijk waarbij de punitiviteit van een element van het strafklimaat toeneemt kunnen aldus worden beoordeeld als te streng ten opzichte van mensenrechten. Een nadeel van het mensenrechtenkader is dat het is gebaseerd op relatief open normen waarvan de uitvoering in de praktijk afhankelijk is van interpretatie. Ondanks dat mensenrechten in jurisprudentie een enigszins vaste betekenis krijgen, zouden zij nog steeds weinig bescherming bieden tegen veranderingen in het strafklimaat. Dat komt doordat ze geïnterpreteerd worden als minimumnormen waarbij veel ruimte is voor politieke invulling, zolang de praktijk binnen de buitengrenzen van het mensenrecht blijft. Het risico is dat een minimumnorm de streefnorm wordt. Om meer rechtsbescherming te bieden zouden mensenrechten als beoordelingskader voor het strafklimaat als maximumnormen opgevat kunnen worden, ten aanzien waarvan naar maximale verwezenlijking moet worden gestreefd. Een element van het strafklimaat zou dan bijvoorbeeld als te streng beoordeeld kunnen worden indien het wordt gerefereerd aan het streven naar een zo eerlijk mogelijk proces. De scheiding tussen normatieve en relatieve beoordelingskaders onderstreept dat de ruimte die bestaat bij de invulling van het strafklimaat gepaard gaat met politieke verantwoordelijkheid, die niet louter met wetenschappelijke bevindingen kan worden ingevuld.

7.5 Adequate onderzoeksmethoden

Tot slot heeft de keuze voor een beoordelingskader directe implicaties voor de onderzoeksmethode waarmee het strafklimaat geanalyseerd kan worden. Dit is samengevat in figuur 2. Bij relatieve kaders, waarin de toepassing van strafrechtspleging wordt vergeleken met andere jurisdicties of tijdsperioden, is een empirische benadering noodzakelijk. Statistische gegevens over de strafrechtpraktijk maken het mogelijk de mate van strengheid van diverse elementen meetbaar te maken en te vergelijken. Dergelijke studies vallen onder het domein van de sociologie en streven doorgaans naar objectiviteit door gebruik van kwantitatieve data. Voor de vergelijking van het strafklimaat met het burgerperspectief gelden grotendeels dezelfde onderzoekstechnische principes. Om vast te stellen wat burgers vinden van bepaalde elementen binnen het strafrecht, moet eerst empirisch

onderzoek worden verricht. Door middel van vragenlijsten en vignetonderzoek kunnen burgeropvattingen worden geoperationaliseerd en gekwantificeerd. Pas wanneer deze in meetbare gegevens zijn uitgedrukt, kunnen zij als normatief kader dienen voor vergelijking met de bestaande praktijk, zoals de straftoemeting door rechters.

Voor de toetsing aan mensenrechten is empirisch onderzoek daarentegen niet vereist, aangezien de inhoud van mensenrechtenverdragen al is gecodificeerd. In dat geval is juridisch-dogmatisch onderzoek aangewezen om de interpretatie van een specifiek mensenrecht te toetsen aan een strafrechtelijke praktijk. Dergelijke analyses richten zich op de vraag of een bepaalde praktijk of wettelijke regeling binnen de strafrechtspleging strijdig is met een specifiek mensenrecht, en dus als 'te streng' of 'toelaatbaar' moet worden aangemerkt. Daarnaast kan rechtsfilosofisch onderzoek meer inzicht geven wat de toepassing van verschillende strafdoeltheorieën in een specifiek geval impliceert.

Figuur 2

Referentiepunt beoordelingskader	Kenmerken onderzoeksmethode			
	relatief	objectief	empirisch	sociologisch
Jurisdictie	relatief	objectief	empirisch	sociologisch
Periode	relatief	objectief	empirisch	sociologisch
Burgerperspectief	normatief	subjectief	empirisch	sociologisch
Mensenrechten	normatief	subjectief	dogmatisch	juridisch/ rechtsfilosofisch

Conclusie

Dit Research Memorandum bevat een eerste aanzet tot een conceptualisering van het begrip *strafklimaat*. In dit onderzoek is met behulp van een systematische analyse van de literatuur een voorstel gedaan voor een verheldering van het begrip strafklimaat. De zeer verscheiden verzameling wetenschappelijke literatuur die het strafklimaat behandelt kan worden onderverdeeld in empirisch-vergelijkende onderzoeken, verklarende literatuur en de zogenoemde studies naar de burger-als-rechter. In de analyse van de literatuur heb ik van elke categorie de benadering van het concept strafklimaat geschetst. Bovendien zijn de resultaten en belangrijkste methodologische beperkingen van sommige onderzoeken besproken, evenals de relatie tot de literatuur van de andere categorieën. Hieruit bleek dat wetenschappelijke discussies over het strafklimaat voornamelijk de operationalisering van dit begrip betreffen, terwijl de conceptualisering wordt overgeslagen.

De gebruikte concepten zijn als de fundamenteën van een wetenschappelijk onderzoeksveld: als de begrippen te vaag zijn, wordt de kennis die daarop voortbouwt rommelig. Natuurlijk zal er nooit perfecte consensus over de betekenis van een concept bestaan en kan een begripshantering later nog onderbouwd bestreden worden. Dat zal de wetenschappelijke ontwikkeling rondom een concept slechts bevorderen. Daarom zou verder onderzoek zich niet alleen kunnen richten op het in kaart brengen van de elementen die het strafklimaat vormen, maar ook op het bijshaven van de conceptualisering zoals voorgesteld in deze analyse.

Op basis van de bestudeerde literatuur concludeer ik dat het begrip strafklimaat een samengesteld construct is dat uit een onbepaalde hoeveelheid verschillende elementen bestaat, die een bepaalde meetbare invulling krijgen in de strafrechtpraktijk. Deze gemeten praktische toepassing krijgt vervolgens een waardeoordeel: in het gebruik van de term wordt het strafklimaat altijd als (te) mild of (te) streng beoordeeld. Het waardeoordeel is afhankelijk van het beoordelingskader waar de vastgestelde strafrechtpraktijk mee vergeleken wordt. In de conceptualisering worden twee typen beoordelingskaders voor het strafklimaat onderscheiden. Relatieve kaders vergelijken het huidige Nederlandse strafklimaat objectief, bijvoorbeeld met het strafklimaat in andere jurisdicties of in andere tijdspannen. Normatieve kaders daarentegen impliceren dat het gekozen referentiepunt bepaalt hoe het strafklimaat zou moeten zijn. In de studies naar de burger-als-rechter vormt het burgerperspectief de norm voor de strafrechter. De normen die voortvloeien uit strafdoeltheorieën zouden een alternatief normatief beoordelingskader kunnen vormen dat dwingt tot reflectie op algemene vragen over wat het strafrecht precies zou moeten dienen. Een derde normatief beoordelingskader kan worden gevonden in de mensenrechten. Het mensenrechtelijk

kader is nu vrijwel afwezig in wetenschappelijke en politieke discussies over het strafklimaat en verdient mijns inziens meer aandacht. Wanneer mensenrechten niet slechts worden opgevat als minimumnormen, maar als normen ten aanzien waarvan naar maximale verwezenlijking moet worden gestreefd, kunnen zij als referentiepunt namelijk bijdragen aan het waarborgen van de effectieve rechtsbescherming binnen een veranderend strafklimaat.

De conceptualisering in dit onderzoek onderstreept de noodzaak van zorgvuldig gebruik van de term strafklimaat. Ik moedig zowel onderzoekers als politici dan ook aan om bij verwijzing naar het strafklimaat te expliciteren om welk element het gaat en welk beoordelingskader daarbij wordt gehanteerd. De relatieve en normatieve beoordelingskaders vormen immers sterk verschillende benaderingen van dit concept, die doorslaggevend zijn voor zowel onderzoeksmethoden als politieke implicaties. Zo kunnen de relatieve beoordelingskaders wellicht beter in kaart worden gebracht met empirisch onderzoek. De normatieve beoordelingskaders vragen om een meer filosofische, rechtswetenschappelijke inslag. Het belangrijkste van dit onderscheid is dat empirische resultaten op zichzelf niet volstaan om normatieve vragen te beantwoorden.

Literatuur

De Baets 2013

P. de Baets, 'Punitiviteit en de welvaartsstaat: een brug te ver?', *Orde van de Dag* 2013, p. 68-76.

Berghuis 1994

B. Berghuis, 'Punitiviteitsfeiten', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Berghuis 2016

A.C. Berghuis, 'Nederland erg punitief geworden? Welnee!', *TREMA* 2016, afl. 1.

Beyens 2013

K. Beyens, 'Punitiviteit in de samenleving: uitdijning, verfijning en verdieping van het net', *Orde van de Dag* 2013, p. 37-45.

Boone 2012

M.M. Boone, 'Schurende mensbeelden. Het verantwoordelijk stellen van gedetineerden voor hun resocialisatie', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom Lemma 2012, p. 291-306.

Boone & Moerings 2007

M. Boone & M. Moerings, *Dutch prisons*, Den Haag: BJu Legal Publishers 2007.

Boone & Van Swaeningen 2013

M. Boone & R. van Swaeningen, 'Regression to the mean: Punishment in the Netherlands', in: V. Ruggiero & M. Ryan (red.), *Punishment in Europe: A critical anatomy of penal systems*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2013, p. 9-32.

Boone, Pakes & Van Wingerden 2022

M. Boone, F. Pakes & S. Van Wingerden, 'Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: Testing the theories', *European Journal of Criminology* (19) 2022, afl. 4, p. 488-505.

Boutellier 2011

J.C.J. Boutellier, 'Misdaad en straf in een populistische context', *Justitiële Verkenningen* 2011, afl. 1, p. 105-114.

Cavadino & Dignan 2006a

M. Cavadino & J. Dignan, 'Penal policy and political economy', *Criminology and Criminal Justice* (6) 2006, afl. 4, p. 435-456.

Cavadino & Dignan 2006b

M. Cavadino & J. Dignan, *Penal Systems: A Comparative Approach*, Londen: Sage Publications 2006.

Claessen, Post & Slump 2023

J. Claessen, E. Post & G.J. Slump, *Herijking en verrijking van het strafrechtelijke sanctiestelsel met het oog op het terugdringen van de korte vrijheidsstraf*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

Cohen 1985

S. Cohen, *Visions of social control: Crime, punishment and classification*, Cambridge: Polity Press 1985.

Commissie-Van den Emster 2017

Commissie-Van den Emster, *De toekomst van de strafrechtspleging: Ambities voor gezamenlijke versterking*, Politie, Openbaar Ministerie, de Rechtspraak 2017.

Corijn 2013

E. Corijn, 'Maatschappelijk conflict tot overlast reduceren', *Orde van de Dag* 2013, p. 13-18.

Criminaliteit & Rechtshandhaving 2009

N.E. de Heer-de Lange & S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009*, Den Haag: CBS & WODC 2010.

Criminaliteit & Rechtshandhaving 2010

N.E. de Heer-de Lange & S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010*, Den Haag: CBS & WODC 2011.

Dekker & Van der Meer 2007

P. Dekker & T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007.

Van Dijk 2011

J. van Dijk, 'Trends in Dutch prisoner rates: regression to the mean or enduring exception?', in: H. Kury & E. Shea (red.), *Punitivity International Developments: Punitiveness - a Global Phenomenon?*, Brochum: Universitätsverlag Dr. Brokmeyer 2011, p. 203-225.

Downes 1988

D. Downes, *Contrasts in Tolerance: Post-War Penal Policy in the Netherlands and England and Wales*, Oxford: Clarendon Press 1988.

Downes 2007

D. Downes, 'Visions of penal control in the Netherlands', *Crime and Justice: A Review of Research* (36) 2007, afl. 1, p. 217-296.

Downes & Van Swaaningen 2007

D. Downes & R. van Swaaningen, 'The road to dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands', in: M. Tonry & C. Bijleveld (red.), *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago: The University of Chicago Press 2007, p. 31-72.

Elffers & De Keijser 2004

H. Elffers & J.W. de Keijser, 'Het geloof in de kloof: Wederzijdse beelden van rechters en publiek', in: J.W. de Keijser & H. Elffers (red.), *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter: De wisselwerking tussen rechter en samenleving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 53-84.

Elffers & De Keijser 2007a

H. Elffers & J.W. De Keijser, 'Zij konden bijeen niet komen, het water was veel te diep', *Rechtstreeks* 2007, afl. 2, p. 7-28.

Elffers & De Keijser 2007b

H. Elffers & J.W. de Keijser, *De punitiviteitskloof tussen rechters en publiek. Effect van referentiekader en van media-aandacht*, NSCR-rapport-2007/4, Leiden: NSCR 2007.

Garland 2001

D. Garland, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Clarendon Press 2001.

Van Gestel 2013

B. van Gestel, 'Media en de roep om een hardere aanpak van criminaliteit', *Orde van de Dag* 2013, p. 77-82.

Van Haeringen 2006

L.S. van Haeringen, *Publieke opinie over straf. Een experimenteel onderzoek naar het effect van mediaberichtgeving* (masterscriptie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2006.

Van der Heide, Van Tulder & Wiebrens 2007

W. van der Heide, F. van Tulder & C. Wiebrens, 'Strafrechter en strafketen: de gang van de zaken, 1995-2006', *Rechtstreeks* 2007, afl. 3.

Van Houdt & Schinkel 2013

F. van Houdt & W. Schinkel, 'A genealogy of neoliberal communitarianism', *Theoretical Criminology* (17) 2013, afl. 4, p. 493-516.

Hulsman 1981

L.C.J. Hulsman, 'De relatieve mildheid van het Nederlandse strafrechtelijke systeem', *Justitiële Verkenningen* 1981, afl. 2, p. 37-42.

Kanning e.a. 2006

M. Kanning e.a., *Straftoemetingsexperiment. Leken bestraffen mishandeling* (bachelorscriptie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2006.

De Keijser & Elffers 2007

J.W. de Keijser & H. Elffers, 'Onbegrip voor het strafoordeel bedreigt draagvlak voor het rechtssysteem niet', in: M. Malsch & N. van Manen (red.), *De begrijpelijkheid van de rechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

De Keijser & Elffers 2009

J.W. Keijser & H. Elffers, 'Cross jurisdictional differences in punitive public attitudes?', *European Journal on criminal policy and research* (15) 2009, afl. 2, p. 47-62.

De Keijser, Elffers & Hessing 2002

J.W. de Keijser, H. Elffers, & D.J. Hessing, 'Van doelbewust publiek naar doelmatige rechters', *NJB* 2002, afl. 1, p. 1-4.

De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006

J.W. de Keijser, P.J. van Koppen & H. Elffers, *Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zo als de strafrechter?*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006.

Klip 2010

A.H. Klip, 'Totaalstrafrecht', *DD* 2010/34, p. 583-592.

Kommer 1994

M.M. Kommer, 'Het Nederlandse strafklimaat in internationaal perspectief', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 313-330.

Kruttschnitt & Dirkzwager 2011

C. Kruttschnitt & A. Dirkzwager, 'Are there still contrasts in tolerance? Imprisonment in the Netherlands and England 20 years later', *Punishment & Society* (13) 2011, afl. 3, p. 283-306.

Kuiper 2024

M. Kuiper, *Parallel worlds: Assessing the alignment between social science and legal practice about behavioral change* (diss. UvA), Amsterdam: 2024.

Van der Laan 1993

P.H. van der Laan, 'Het publiek en de taakstraf: Een maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf', *Justitiële Verkenningen* 1993, afl. 9, p. 89-100.

Lacey 2008

N. Lacey, *The Prisoners' Dilemma: Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.

Liebling 2004

A. Liebling, *Prisons and their moral performance: A study of values, quality, and prison life*, Oxford: Oxford University Press 2004.

Loth 2010

M. Loth, 'De taak van de strafrechter in een punitieve rechtsorde', *NJB* 2010/786.

Van der Maden, Malsch & De Keijser 2017

M. van der Maden, M. Malsch & J.W. de Keijser, 'Waarom wil de burger toch steeds dat rechters zwaarder straffen?', *TREMA* 2017, afl. 5, p. 180-183.

Meijer 2013

S. Meijer, 'De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende toezichtsmaatregel als instrument in de strijd voor de maatschappelijke (schijn)veiligheid', in: M.S. Groenhuisen, T. Kooijmans & J.W. Ouwerkerk (red.), *Roosachtig strafrecht* (liber amicorum Theo de Roos), Deventer: Kluwer 2013, p. 385-399.

Meijer 2014

S. Meijer, 'Pay-to-stay. Over de eigen bijdrage van gedetineerden aan hun detentie', *Sancties* 2014/21, p. 158-166.

Van Noije & Lamet 2008

- L. van Noije & W. Lamet, 'Burgers, criminaliteit, en het strafklimaat. De kloof tussen opinie en feiten', in: SCP, Vroeger was het beter, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008, p. 20-26.

Noyon 2018

- L. Noyon, 'Punitief populisme en de rol van de strafrechtswetenschap. Naar aanleiding van een uitnodiging tot debat', *DD* 2018/3, p. 33-43.

Noyon 2021

- L. Noyon, *Strafrecht en publieke opinie: een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2021.

Ouwerkerk e.a. 2011

- J. Ouwerkerk e.a., 'Jonge strafrechtsdeskundigen pleiten voor een humaan strafrecht', *NJB* 2011/906, afl. 17, p. 1163.

Pakes 2004

- F. Pakes, 'The politics of discontent: The emergence of a new criminal justice discourse in the Netherlands', *The Howard Journal* (43) 2004, afl. 3, p. 284-298.

Pakes 2006

- F. Pakes, 'The ebb and flow of criminal justice in the Netherlands', *International Journal of Sociology of Law* (34) 2006, afl. 3, p. 141-156.

Pfaff 2008

- J.F. Pfaff, 'The empirics of prison growth: A critical review and path forward', *The Journal of Criminal Law and Criminology* (98) 2008, afl. 2, p. 547-619.

Rose e.a. 2024

- B. Rose e.a., 'Can criminology sway the public? How empirical findings about deterrence affect public punishment preferences', *Crime Science* (13) 2024, afl. 1.

Ruiter e.a. 2011

- S. Ruiter e.a., *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.

Ruiter & Tolsma 2010

- S. Ruiter & J. Tolsma, 'Taakstraffen langs de lat: strafopvattingen van Nederlanders', *Rechtstreeks* 2010, afl. 3.

SCP 2002

- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 2002: De kwaliteit van de quartaire sector*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2002.

Spaans 2011

- V. Spaans, 'Waarheidscommissie of bullshit bingo. Nederlands strafklimaat', *Advocatenblad* 2011, afl. 17, p. 22-24.

Spapens & Van de Meen 2022

T. Spapens & D. van de Meen, *Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland*, Den Haag: WODC 2022.

Steenhuis, Tiggers & Essers 1981

D.W. Steenhuis, L.C.M. Tigges & J.J.A. Essers, 'Het straffklimaat in Nederland: zonnig of bewolkt?', *Justitiële Verkenningen* 1981, afl. 2, p. 5-31.

Van Stokkom 2018

B.A.M. van Stokkom, 'Morele woede en punitieve verlangens. Over de verrechtsing van het straffklimaat', in: R. Gabriels, S. Koenis & T. Swierstra (red.), *Het hart op de tong. Emoties in de politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 83-105.

Van Swaaningen 2013

R. van Swaaningen, 'Reversing the punitive turn: The case of the Netherlands', in: T. Daems, S. Snacken & D. van Zyl Smit (red.), *European penology?*, Oxford: Hart 2013, p. 339-360.

Van Swaaningen & De Jonge 1995

R. van Swaaningen & G. de Jonge, 'The Dutch prison system and penal policy in the 1990s: From humanitarian paternalism to penal business management', in: R. Vincenzo, M. Ryan & J. Sim (red.), *Western European penal systems: A critical anatomy*, London: Sage 1995, p. 24-45.

Tonry 2007

M. Tonry, 'Determinants of Penal policies', *Crime and Justice. A Review of Research* (36) 2007, afl. 1, p. 1-48.

Tonry & Bijleveld 2007

M. Tonry & C. Bijleveld, 'Crime, criminal justice, and criminology in the Netherlands', *Crime and Justice. A Review of Research* (35) 2007, afl. 1, p. 13.

Tubex 2013

H. Tubex, 'Dimensies van punitiviteit', *Orde van de Dag* 2013, p. 5-12.

Tubex & Snacken 1994

H. Tubex & S. Snacken, 'Punitiviteit in Nederland, teloorgang van een voorbeeld? Langgestraften en gevaarlijke gedetineerden in internationaal perspectief', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 331-347.

Van Tulder 2011

F. van Tulder, 'De straffende rechter, 2000-2009', *NJB* 2011, afl. 24, p. 1544-1550.

Van Tulder 2017

F. van Tulder, 'Zwaarte van straffen vergeleken', *Trema Straftoematingsbulletin* 2017, afl.2.

Van Tulder 2019

F. van Tulder, 'Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld', *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting* 2019, afl. 1-2, p. 73-82.

Van Tulder & Diephuis 2007

F. van Tulder & B. Diephuis, *Afgewogen straffen* (Research Memoranda 2007/4), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007, p. 31.

Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017

F.P. van Tulder, R.F. Meijer & S.N. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking', *NJB* 2017/310, afl. 13, p. 383-392.

Van Tulder & Kroon 2012

F.P. van Tulder & R.H. Kroon, 'Uitermate effectief? Beelden en feiten over misdaad en straf', *NJB* 2012/1861, afl. 32, p. 2233-2238.

Van Tulder & Sicking 2018

F.P. van Tulder & S. Sicking, 'Buiten de rechter om?', *Justitiële Verkenningen* 2018, afl. 4, p. 9-27.

Vegter 2004

P.C. Vegter, 'Naar een nieuwe functionaliteit?', *Sancties* 2004/3, p. 145.

Van Velthoven 2011

B.C.J. van Velthoven, 'De punitiviteit is juist gedaald tussen 2000 en 2009', *NJB* 2011/27, p. 1780-1781.

Van Velthoven 2014a

B.C.J. van Velthoven, 'Straffen in soorten en maten. De ontwikkeling van de straftoemeting door de rechter in de periode 1995-2012', *Proces, Tijdschrift voor strafrechtspleging* 2014, afl. 3, p. 245-263.

Van Velthoven 2014b

B.C.J. van Velthoven, 'Hoe effectief straft de keten eigenlijk? De ontwikkeling van het strafrisico in de periode 1995-2012', *Proces, Tijdschrift voor strafrechtspleging* 2014, afl. 4, p. 289-307.

Van Velthoven 2015

B. van Velthoven, 'Nederland een van de meest punitieve landen in Noord- en West-Europa? Een mythe ontzenuwd', *Proces, Tijdschrift voor strafrechtspleging* 2015, afl. 4, p. 240-254.

Verhue & Nieuwenhuizen 2019

D. Verhue & L. Nieuwenhuizen, *J&V-Monitor. Eerste meting*, Den Haag: Min V&J 2019.

Wagenaar 2008

W.A. Wagenaar, *Strafrechtelijke oordelen van rechter en leken. Bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie* (Research Memoranda 2008/2), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008.

Van Wingerden & Nieuwbeerta 2006

S.G.C. van Wingerden & P. Nieuwbeerta, 'Ontwikkelingen in de lengte van gevangenisstraffen voor moord en doodslag: een trend naar langere straffen', *TREMA* 2006, afl. 8, p. 329-337.

Van Wingerden & Nieuwbeerta 2010

S.G.C. van Wingerden & P. Nieuwbeerta, 'Straftoemeting bij moordenaars. De invloed van dader-, slachtoffer- en delictkenmerken', *Trema Straftoemetingsbulletin* 2010, afl. 1, p. 11-21.

