

Strafverzwaring in samenhang

**De invloed van recente wetgeving op de gevangenisstraf
bezien vanuit de wetssystematiek, rechtsvergelijking en
praktijk**

WODC projectnummer 3550

prof.mr. Sonja Meijer (projectleider)

prof.dr. Masja van Meeteren

dr. Sanne Buisman

mr. Ruben Aksay

mr. Jessie Stam

mr. Noor Al Zamily

mr. Joëlle Hofstee

m.m.v. Jan Winnubst, Bregje Hemmelder en Jordy Kaal



Radboud Universiteit



Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), ministerie van Justitie & Veiligheid.

© 2025, Vrije Universiteit Amsterdam. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Aanleiding van het onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in een motie van het lid Veldhoen c.s. waarin de regering wordt verzocht 'een integraal en wetssystematisch onderzoek' te laten uitvoeren naar de effecten van de stapeling van wetgeving die '(materieel) hebben geleid tot een verzwaring van de sancties' in het sanctiestelsel. In het bijzonder wordt gewezen op de verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord van 20 naar 30 jaar, de invoering van de Wet straffen en beschermen als gevolg waarvan de voorwaardelijke invrijheidstelling is beperkt tot maximaal twee jaar en de verhoging van de maximale straf voor doodslag van 15 naar 25 jaar, en eventuele toekomstige wijzigingen. Bovendien wordt gewezen op onderzoek waaruit blijkt dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen een relatief zwaar stelsel van strafrechtelijke sancties kent. In het bijzonder wordt verzocht de gevolgen voor de effectiviteit en proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel te onderzoeken, zowel in Nederland als in een Europees (rechtsvergelijkend) perspectief.

Ten grondslag aan de motie lag een discussie over de verhoging van de maximumstraf voor doodslag van 15 naar 25 jaar. De fracties van GroenLinks en de Partij voor de Dieren waren niet overtuigd van een noodzaak voor, noch van de effectiviteit van dit voorstel vanuit een overtuiging dat alleen zwaarder straffen niet helpt. Ook uitten zij zorgen over de wetssystematiek en de mogelijk punitieve spiraal waarbij straffen steeds opnieuw worden verhoogd. Zij hadden het gevoel dat er sprake was van voornamelijk symboolwetgeving. De wetswijziging was volgens hen onvoldoende onderbouwd, ook wat betreft de effectiviteit. Het wetsvoorstel zou te zeer op incidenten gebaseerd zijn en het Wetboek van Strafrecht dreigde volgens hen een lappendeken te worden met incidentele ingrepen die leiden 'tot een spiraal naar boven'. Zo bleef onduidelijk waaruit bleek dat de maximale straf van 15 jaar knelde, en waarom er is gekozen voor een verhoging tot 25 en niet tot bijvoorbeeld 20 jaar. Ook wezen zij op onduidelijkheid over de verhouding van de maximumstraf voor doodslag van 25 jaar tot gekwalificeerde doodslag waarop een maximale straf van 30 jaar of levenslang staat en het doorkruisen van het strafmaximum van dertig jaar in geval van meerdaadse samenloop; bij een strafmaximum van 25 jaar is verhoging met een derde immers niet mogelijk, want dan zou de straf uitkomen boven het strafmaximum van 30 jaar. Ook rees de vraag naar de effectiviteit van de wetgeving omdat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) erop wees dat een verhoging tot 25 jaar in de praktijk niet zal leiden tot hogere straffen en het maximum niet in beeld zou komen. De discussie richtte zich bovendien op de gevolgen van de Wet straffen en beschermen, waarbij de termijn van de voorwaardelijke invrijheidstelling is teruggebracht tot twee jaar. De vraag rees daar of de netto straf, de tijd dat iemand echt vastzit, hoger zal zijn, en of dat zal leiden tot het opleggen van lagere straffen door rechters die met de gevolgen van de wetswijziging rekening houden. Een integrale en wetssystematische beschouwing over de gevolgen is volgens de indieners van de motie noodzakelijk. Naar hun oordeel 'zal dit bijdragen aan een meer fundamenteel gesprek over het sanctiestelsel en de hoogte van de straffen in het licht van de strafdoelen'.

Doelstelling, probleemstelling en deelvragen

Het doel van het onderzoek is om, ter uitvoering van de motie Veldhoen c.s., na te gaan wat de gevolgen zijn van de recente invoering van diverse wetten die materieel hebben geleid tot verhoging van vrijheidsbenemende sancties voor het wettelijk stelsel (de wetssystematiek:

systematiek van de inrichting van de sanctienormen in hun onderlinge verband), en voor de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel in Nederland als in Europees (rechts)vergelijkend perspectief.

De probleemstelling houdt in:

Wat zijn de gevolgen van de recente invoering van diverse wetten die materieel hebben geleid tot verhoging van de maximale gevangenisstraf voor het wettelijk stelsel (wetssystematiek), en voor de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel in Nederland als in Europees (rechts)vergelijkend perspectief?

Deze hoofdvraag, gekoppeld aan de doelstelling, wordt in dit onderzoek uiteengezet in onderstaande deelvragen:

A. Wettelijk stelsel: 'law in the books'

1. Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad:
 - a. dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd, en/of:
 - b. dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd?
2. Welke strafdoelen worden met de onder A1 geïdentificeerde wetgeving beoogd en hoe zal de wet daaraan naar verwachting bijdragen (beleidslogica)?
3. Wat kan worden gezegd over de gevolgen van de onder A1 geïdentificeerde wetgeving voor de wetssystematiek (systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband)?

B. Internationale (rechts)vergelijking

1. Hoe is het sanctiestelsel vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i.-regelingen gelden in die landen?
2. Zijn in de afgelopen periode in die landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor bepaalde misdrijven of wijzigingen in de v.i.-regeling?
3. Zo ja, om welke misdrijven, welke strafmaatverhogingen en welke wijzigingen in de v.i.-regeling gaat het?
4. Wat waren de belangrijkste (wetssystematische) overwegingen daarbij?

C. Gevolgen: 'law in action'

1. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist, respectievelijk worden opgelegd?
 - a. Wordt van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen (dan het oude strafmaximum) gebruikgemaakt?
 - b. Zo ja, welke factoren (zoals de invloed van de gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling) spelen daarbij een rol? En zo nee, waarom niet?
 - c. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de gemiddelde en mediane hoogte van de staf die wordt geëist respectievelijk wordt opgelegd, uitgedrukt in sanctiepunten?

2. Wat zijn de gevolgen van de bij A geïdentificeerde wetten (in combinatie met de daarvoor opgelegde straffen (zie C1)) voor de duur van de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht?
3. Wat zijn de ervaringen van de professioneel betrokkenen (o.a. ovj's, rechters, reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen?
4. Wat is bekend over de mate waarin de strafdoelen daarmee worden bereikt?

Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van een combinatie van de onderzoeksmethoden. In deelonderzoek A staat de systematiek van het nationaal wettelijk stelsel centraal. Om de wetgeving te identificeren die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de vrijheidsstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd (deelvraag A1a) en de vraag welke wetgeving in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd (deelvraag 1Ab), is wetgevingsonderzoek en onderzoek naar de wetsgeschiedenis verricht. Voor de vraag welke strafdoelen met de onder deelvraag A1 geïdentificeerde wetgeving worden beoogd en hoe de wet daaraan naar verwachting zal bijdragen (beleidslogica) (deelvraag A2), is ten behoeve van de reconstructie van de beleidslogica onderzoek naar de parlementaire geschiedenis uitgevoerd, een interview met een wetgevingsjurist gehouden en is een reconstructie van de beleidslogica uit een eerder verschenen rapport geraadpleegd. Daarnaast is wets(historisch)-, (internationaal) literatuur-, beleids- en internationaal en Europeesrechtelijk jurisprudentieonderzoek naar de gevolgen van de onder deelvraag A1 geïdentificeerde wetgeving voor de systematiek van het sanctiestelsel (deelvraag A3).

In deelonderzoek B staat de vraag centraal wat de systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband is in een aantal van de ons omringende landen. Door middel van interviews met landenexperts en *desk research* (voornamelijk wet(historisch) en literatuuronderzoek) voor zes ons omringende landen is nagegaan hoe het sanctiestelsel is vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i.-regelingen gelden in die landen (deelvraag B1). Ook is onderzocht of in deze periode in de betreffende landen strafmaatverhogingen zijn ingevoerd voor die misdrijven en, zo ja, om welke misdrijven en welke strafmaatverhoging het gaat en welke ontwikkelingen zich in de v.i.-regelingen hebben voorgedaan (deelvragen B2+B3) en wat de belangrijkste wetssystematische overwegingen daarbij waren (deelvraag B4).

In deelonderzoek C wordt tot slot gekeken naar de gevolgen van de wetten die tot gevolg hebben gehad dat de strafmaat is verhoogd en dat de tijd die in detentie kan worden doorgebracht is verruimd. Daarvoor is gebruik gemaakt van kwantitatief en kwalitatief onderzoek op basis van een database met vonnissen (eerste aanleg) die verzameld is via rechtspraak.nl.

De resultaten van de drie deelonderzoeken zijn bijeengebracht in een synthese waarin een beoordeling wordt gegeven van het Nederlandse sanctiestelsel en een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Beantwoording van de deelvragen en probleemstelling

Aan de hand van de conclusies van de deelonderzoeken A-C is een antwoord geformuleerd op de probleemstelling van dit onderzoek:

Wat zijn de gevolgen van de recente invoering van diverse wetten die materieel hebben geleid tot verhoging van de gevangenisstraf, voor het wettelijk stelsel (wetssystematiek), en voor de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel in Nederland als in Europees (rechts)vergelijkend perspectief?

Beantwoording deelvragen Deelonderzoek A

Deelvraag A1a: Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd?

Sinds 2000 hebben zich enkele wetswijzigingen voorgedaan die tot gevolg hebben gehad dat de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd voor misdrijven is verhoogd. Er zijn geen verlagingen van het strafmaximum ingevoerd. Het betreft hoofdzakelijk misdrijven tegen de openbare orde (aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (art. 137d Sr); misbruik van seksueel beeldmateriaal (art. 139h (oud) Sr); wederrechtelijk opnemen van beeldmateriaal in een woning (art. 139f Sr); helen van gegevens (art. 139g lid 1 Sr) en deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr)). Ook voor misdrijven uit enkele andere titels is de maximumstraf verhoogd: mensensmokkel (art. 197a lid 1 Sr, misdrijven tegen het openbaar gezag (Titel VIII)); bedreiging (art. 285 Sr, misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (Titel XVIII)); doodslag (art. 287 Sr, misdrijven tegen het leven gericht (Titel XIX)); diefstal in een woning gedurende de dag (art. 311, tweede lid, Sr, diefstal en stroperij (Titel XII)) en diverse seksuele misdrijven (Titel XIV). Daarnaast zijn strafverzwarringsgronden ingevoerd voor kindermishandeling van minderjarigen die aan de zorg, opleiding of waakzaamheid van een ander zijn toevertrouwd en stelselmatige kindermishandeling (beide art. 304 Sr). Ook zijn enkele wijzigingen van het strafmaximum ingevoerd in de WWM en Opiumwet. De indruk bestaat evenwel dat de grootste wijzigingen in de bijzondere wetgeving zich voordien hebben voorgedaan.

Deelvraag A1b: Welke wetgeving kan worden geïdentificeerd die in de afgelopen jaren tot gevolg heeft gehad dat de tijd die bij dergelijke misdrijven in detentie kan worden doorgebracht is verruimd?

Door de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021 is de v.i.-regeling gewijzigd. Deze wetswijziging heeft tot gevolg gehad dat de voorwaardelijke invrijheidstelling niet langer van rechtswege wordt verleend; de verlening geschiedt nu op basis van een individuele beoordeling door het openbaar ministerie aan de hand van een drietal criteria (gedrag, risico's, derdenbelangen). Het is kortom geen gegeven dat de veroordeelde eerder onder voorwaarden vrijkomt. De duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling is bovendien gemaximeerd op twee jaar. Dat behelst een aanzienlijke wijziging voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer. In geval van een veroordeling tot de maximale tijdelijke

gevangenisstraf van dertig jaar bedraagt de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling dus geen tien maar slechts twee jaar (waardoor de veroordeelde dus materieel maximaal acht jaar langer in detentie doorbrengt).

Deelvraag A2: Welke strafdoelen worden met de onder A1 geïdentificeerde wetgeving beoogd en hoe zal de wet daaraan naar verwachting bijdragen (beleidslogica)?

Het beoogde effect van een voorgestelde wijziging van het strafmaximum in de zin dat deze bijdraagt aan het behalen van strafdoelen zoals vergelding, generale preventie, speciale preventie of herstel wordt niet of slechts gebrekkig onderbouwd. Er is sprake van vaagheid en overlap tussen de strafdoelen die de wetgever voor ogen zegt te hebben. Preventieve doelen worden het vaakst als argument genoemd, maar zij laten zich moeilijk onderscheiden. Strafdelen als normstelling en norminprenting, de afschrikwekkende werking van de straf voor (potentiële) daders of meer instrumentele overwegingen die een rol kunnen spelen in het kader van een strafmaatverhoging, lopen in de toelichting door elkaar. Ook algemeen preventieve en vergeldende argumenten laten zich lastig onderscheiden. De resocialiserende werking van de straf in de zin dat strafbaarstelling bijdraagt aan een positieve gedragsverandering en het strafdoel van herstel worden niet tot nauwelijks genoemd.

Slechts in een zeer beperkt aantal wetsvoorstellen wordt voor de strafmaatverhoging een uitgebreide (wetenschappelijke) onderbouwing gegeven. Dat van een hogere strafbedreiging een preventieve werking uitgaat, wordt echter veelal niet nader onderbouwd met argumenten of verwijzingen naar (criminologische) literatuur ter zake. De preventieve werking wordt soms enkel onderbouwd aan de hand van algemeenheden en de toelichting doet een sterk beroep op het gezond verstand. De gegeven argumentatie is in sommige gevallen zelfs erg summier en doet nogal clichématig aan.

Deelvraag A3: Wat kan worden gezegd over de gevolgen van de onder A1 geïdentificeerde wetgeving voor de wetssystematiek (systematiek van de sanctienormen in hun onderlinge verband)?

Geconcludeerd kan worden dat de wetgever aandacht heeft voor de onderlinge balans van de strafmaxima van strafbaarstellingen. Op basis van de ordinale proportionaliteit mag verwacht worden dat de wetgever in geval van een strafmaatverhoging voor een bepaald delict een vergelijking maakt met de strafmaxima van soortgelijke delicten. Dat blijkt het geval te zijn, maar de onderbouwing is soms gebrekkig. De wetgever maakt voor wat betreft de onderlinge wetssystematiek veelal een vergelijking met soortgelijke delicten en/of met het absolute strafmaximum (zoals bij doodslag), maar zeker niet altijd. Een vergelijking met niet verwante delicten die verschillende rechtsbelangen beschermen, heeft weinig nut.

De ernst van het misdrijf is een belangrijk ijkpunt bij onderbouwingen van de verhoging van het strafmaximum. Ingevolge het principe van ordinale proportionaliteit dient een straf (bedreiging) proportioneel te zijn aan de ernst van het feit waarvoor deze straf wordt opgelegd. Even zware misdrijven dienen even zwaar te worden bestraft en (veel) zwaardere misdrijven dienen (veel) zwaarder te worden bestraft dan lichtere misdrijven. Ordinale proportionaliteit blijkt uit de strafbepalingen in het Nederlandse commune en bijzondere

strafwetgeving waarin naar gelang van de ernst van de feiten en de gradatie van verwijtbaarheid strafmaxima zijn vastgesteld. Een wijziging in de strafbedreiging van het ene misdrijf heeft daarmee in principe gevolgen voor de structuur van de gehele sanctieschaal. De wetgever pleegt in dat verband bij wetwijzigingen waarbij een strafmaximum wordt verhoogd vergelijkingen te maken met soortgelijke misdrijven. Veel meer dan dat lijkt de wetgever ook niet te kunnen doen. De verschillende delicten en delictscategorieën zijn onderling vaak niet eenvoudig te vergelijken. Binnen een bepaalde titel of binnen een bepaalde categorie delicten, zoals bijvoorbeeld bij de seksuele misdrijven is geschied, bestaat die mogelijkheid tot op zekere hoogte. Het onderscheid tussen doleuze en culpoze delicten kan daar ook meewegen. Een volstrekt beredeneerbare afstemming tussen bepaalde categorieën (bijvoorbeeld tussen vermogensmisdrijven en geweldsmisdrijven) lijkt echter onhaalbaar. Zelfs binnen een bepaalde categorie, zoals de seksuele misdrijven waar een en hetzelfde rechtsbelang wordt beschermd, valt niet goed te beargumenteren waarom bijvoorbeeld de strafbedreiging voor verkrachting de helft hoger ligt dan voor aanranding of dat de gekwalificeerde delictsvormen van aanranding en verkrachting telkens een derde hoger liggen dan het basisdelict. Van echte ‘uitschieters’ binnen het systeem van de wet lijkt over het algemeen dan ook geen sprake. Een uitzondering hierop vormt evenwel de Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag waarbij de strafbedreiging op dit misdrijf is verhoogd van vijftien naar vijfentwintig jaar. Daar speelde zowel het ijkpunt van de maximale tijdelijke gevangenisstraf (voor moord) van dertig jaren een rol als ook de afstemming met bepaalde andere (zeden)misdrijven die de dood ten gevolge hebben. Hoewel de keuze voor een bepaald strafmaximum uiteindelijk een (rechts)politieke keuze blijft, ontbreken valide argumenten waarom in dit concrete geval is gekozen voor een verhoging tot vijfentwintig jaar en niet tot bijvoorbeeld twintig jaar.

Tot slot nopen internationale factoren, verplichtingen voortvloeiend uit EU-recht of verdragsverplichtingen, soms tot nationale strafbaarstellingen en verhogingen van de strafmaxima. Ook dan wordt aan de nationale wetgever ruimte gelaten voor een proportionaliteitsafweging binnen het nationale sanctiestelsel. Interessant voor nader onderzoek is na te gaan hoe de EU-wetgever de voorgeschreven strafmaxima vaststelt.

Tot slot volgt uit de analyse van de OM-strafvorderingsrichtlijnen, waarvan mede een normerende werking uitgaat op de door de rechter op te leggen straf, dat er nauwelijks verband is tussen de deze richtlijnen en strafmaxima, tussen de wijziging van richtlijnen en gewijzigde strafmaxima, en dat het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie ver onder de strafmaxima (oud zowel als nieuw) blijft.

Beantwoording deelvragen Deelonderzoek B

Deelvraag B1: Hoe is het sanctiestelsel vormgegeven in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en welke v.i.-regelingen gelden in die landen?

Algemeen

In hoofdstuk 4 is onderzoek gedaan naar de vormgeving van het sanctiestelsel en de v.i.-regeling in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Deze landen maken alle deel uit van de *civil law* rechtsfamilie. Bovendien maken deze landen deel uit van

Europa, waar sprake is van gedeelde mensenrechtelijke en resocialisatiebeginselen. Zo stimuleert het Europese strafrechtelijk beleid rehabilitatie en re-integratie van veroordeelden, waardoor lidstaten ook vergelijkbare toetsingscriteria in hun v.i.-regelingen hanteren. Verschillen tussen de onderzochte zijn hoofdzakelijk te verklaren aan de hand van de specifieke tak uit de rechtsfamilie waarvan zij deel uitmaken, zoals de Germaanse rechtsfamilie (Duitsland en Zwitserland), de Scandinavische rechtsfamilie (Noorwegen, Zweden), en de Franse rechtsfamilie (België en Frankrijk), die op specifieke onderdelen een eigen rechtscultuur kennen. Ook heeft zich een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de verschillende landen voorgedaan, waardoor de stelsels op punten uiteen gaan lopen.

Vormgeving van de sanctiestelsels

In bijna alle onderzochte landen worden strafbare gedragingen gecategoriseerd op basis van de ernst van het strafbare feit. Deze categorisering is steeds van invloed op de minimum- en/of maximumstraf en de strafprocedure die moet worden doorlopen. In België en Frankrijk worden bijvoorbeeld de strafbare feiten – van zwaar naar licht – onderverdeeld in misdaden, wanbedrijven en overtredingen; in Duitsland en Frankrijk wordt een onderscheid gemaakt tussen misdrijven en overtredingen. Zweden en Noorwegen kennen daarentegen geen onderscheid tussen misdrijven en overtredingen, maar hanteren binnen de strafbare feiten zelf wel verschillende gradaties op basis van de ernst van het misdrijf: licht, ernstig en uitzonderlijk ernstig.

De meeste van de door ons onderzochte landen kennen een systeem van een algemeen strafminimum en/of strafmaximum, en hanteren daarnaast bijzondere strafminima en/of strafmaxima per type delict. De duur van deze maximum- en minimumstraffen verschilt echter per land. Een voorbeeld is Duitsland, waar in beginsel een algemeen strafmaximum van 15 jaar geldt, maar ook een groot aantal feiten een eigen bijzonder strafmaximum kent. Bij het bepalen van de hoogte van de straf spelen strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden in alle landen een rol. Daarbij kunnen zowel de feitelijke aspecten van de zaak, alsmede de persoonlijke omstandigheden van de dader een rol spelen.

Eveneens kunnen in elk land strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de straf, waarbij zowel feitelijke aspecten als de persoonlijke omstandigheden van de dader een rol kunnen spelen.

De hiervoor geschetste vormgeving van het sanctiestelsel zorgt ervoor dat de rechter steeds een zekere mate van straftoematingsvrijheid kent binnen de door de wetgever gestelde grenzen. Er is daarbij aandacht voor de proportionaliteit van de straf en de omstandigheden van het geval. In de onderzochte landen varieert de straftoemeting van ruim (België), tot begrensd door een grondwettelijk kader (Duitsland), een strikt proportionaliteitsbeginsel (Noorwegen en Zweden) of andere specifieke criteria voor de straftoemeting (Zwitserland).

Het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling

In de meeste landen is het uitgangspunt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling in beginsel wordt verleend na het uitzitten van twee derde van de gevangenisstraf (België, Duitsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland). Frankrijk wijkt hier echter vanaf: daar is het reeds mogelijk om na de helft van de straf voorwaardelijke invrijheidsstelling te verlenen. Ook speelt in

Frankrijk en België de categorisering van de veroordeelde als *first offender* of recidivist een rol. Daarnaast kennen meerdere landen afzonderlijke regelingen van voorwaardelijke invrijheidstelling voor bijzondere omstandigheden, zoals in geval van een levenslange gevangenisstraf (België, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland) of bij een zeer slechte gezondheid van de veroordeelde (België, Frankrijk, Zwitserland).

Er is ook een aantal belangrijke verschillen te ontwaren in de verschillende regelingen. Ten eerste schuift Zweden het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling op naar een later moment, waardoor ze afwijken van het uitgangspunt dat voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend na twee derde van de straf. Ten tweede bestaan er in sommige landen juist mogelijkheden om eerder tot voorwaardelijke invrijheidstelling over te gaan, zoals in Frankrijk (na de helft van de straf) en, in meer specifieke gevallen, in Duitsland, Noorwegen en Zwitserland. Deze uiteenlopende regelingen betekenen dat, hoewel twee derde van de straf in veel jurisdicties als startpunt fungeert, het concrete moment van voorwaardelijke invrijheidstelling per gedetineerde aanzienlijk kan verschillen.

Verder wordt in Duitsland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland voorwaardelijke invrijheidstelling in beginsel verleend, waardoor sprake is van een min of meer automatisch toekenning. België lijkt hierin restrictiever, en in de toekomst is zelfs het automatisch verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling in Zweden mogelijk niet langer aan de orde. Ondanks verschillen in de procedurele regels blijven in vrijwel alle systemen dezelfde factoren een rol spelen bij de beoordeling of de veroordeelde in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling: persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde, de ernst van het delict en de maatschappelijke belangen.

Deelvraag B2: Zijn in de afgelopen periode in die landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor bepaalde misdrijven of wijzigingen in de v.i.-regeling?

In de afgelopen periode zijn in alle landen strafmaatverhogingen ingevoerd voor ernstige geweldsdelicten, zoals seksueel geweld, geweld tegen beschermde groepen (zoals hulpverleners en overheidsfunctionarissen) en terrorisme. Het valt daarbij op dat in België in het nieuwe Strafwetboek kiest voor een systeem van gestandaardiseerde strafniveaus, hetgeen aanleiding heeft gegeven om het sanctiestelsel als geheel te herzien. Voorts is er speciale aandacht voor de bescherming van kwetsbare groepen, waarbij kan worden gedacht aan kinderen, slachtoffers van partnergeweld en personen in publieke of beschermende functies. Om deze groepen beter te beschermen, worden in veel landen hogere straffen op strafbare feiten tegen deze kwetsbare groepen geïntroduceerd. Tot slot hebben landen in de afgelopen periode een strafrecht aangepast naar hedendaagse normen. Een voorbeeld daarvan is de herijking van de zedenwetgeving. Veel van de onderzochte landen hebben in navolging van de verdragsrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Istanbul de zedenwetgeving verruimd door het dwangmodel te vervangen voor een instemmingsmodel, waardoor meer gedragingen onder de reikwijdte van het strafrecht worden gebracht.

Deelvraag B3: Zo ja, om welke misdrijven, welke strafmaatverhogingen en welke wijzigingen in de v.i.-regeling gaat het?

Per land is inzichtelijk gemaakt voor welke strafbare feit een strafmaatverhoging is ingevoerd, wat de oude strafmaat is en de nieuwe strafmaat. Kort gezegd betreft het veelal geweldszaken (tegen personen met een maatschappelijke functie), terrorisme (gerelateerde feiten), seksuele misdrijven, moord en (intrafamiliale) doodslag. Voor de strafmaatverhogingen wordt verwezen naar het overzicht in tabellen 7 tot en met 12.

Deelvraag B4: Wat waren de belangrijkste (wetssystematische) overwegingen daarbij?

Algemeen

In de door ons onderzochte landen verschilt de uitvoerigheid van de toelichting op de strafmaatverhogingen sterk. In Noorwegen en Zweden wordt de meest uitvoerige toelichting door de wetgever gegeven. In België en Duitsland wordt volstaan met een meer summiere toelichting. In Frankrijk ontbreekt daarentegen enige toelichting op de strafmaatverhoging. Dat is opmerkelijk nu de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de redengevende argumenten moeten bevatten voor de voorgestelde wet(swijzingen). Landen als Noorwegen en Zweden laten juist zien dat het geven van een onderbouwing, waarbij bijvoorbeeld wordt gekeken naar hoe de strafmaat voor het misdrijf zich verhoudt tot andere, soortgelijke misdrijven, waarborgt dat de gekozen strafmaat past binnen het sanctiestelsel en aan de innerlijke consistentie geen afbreuk doet. Maar in sommige gevallen is de kwaliteit van de argumentatie gebrekkig. Zo wordt door de wetgever vaak geleund op de ‘magische werking van het strafrecht’, door zonder wetenschappelijke onderbouwing aan te nemen dat afschrikwekkende werking uitgaat van de strafverhoging en daarmee wordt bijgedragen aan de preventieve werking.

Belangrijkste (wetssystematische) overwegingen

Aan de strafmaatverhogingen liggen verschillende (wetssystematische) overwegingen ten grondslag. De belangrijkste overweging ziet op de ordinale proportionaliteit, waarbij de strafmaat wordt onderbouwd in het licht van de ernst van het strafbare feit of de verhouding tot het geschonden rechtsgoed. In Noorwegen en Zweden wordt daarbij expliciet gekeken hoe de straf zich verhoudt tot andere strafbare feiten, bijvoorbeeld de verhouding tussen deelname aan en rekrutering door criminele organisaties en deelname aan een terroristische organisatie en worden in Zweden de straffen voor seksuele misdrijven vergeleken met andere (gewelds)misdrijven. Nauw verbonden met ordinale proportionaliteitsoverwegingen, zijn de overwegingen die zien op het strafrechtelijk verwijt dat de verdachte wordt gemaakt. Daarbij wordt door de wetgever gekeken naar de ernst van het strafbare feit of de kwetsbaarheid van het slachtoffer. Zo is de strafverhogingsgrond voor intrafamiliale doodslag in België ingegeven door de bijzondere kwetsbaarheid die bestaat binnen een relatie. De ernst van het strafbare feit, de verhouding tot het geschonden rechtsgoed of het onrecht dat het slachtoffer is aangedaan is in die gevallen leidend voor het onderbouwen van de strafmaat, hetgeen lijkt te duiden op kardinale proportionaliteit. Ook wordt ter onderbouwing aangegeven dat er van de strafmaatverhoging een signaalwerking uitgaat, waarbij het onrechtmatige karakter van het strafbare feit wordt uitgedrukt. Voorts wordt de strafmaat, zoals hiervoor reeds is aangegeven, vaak onderbouwd met het argument dat er een generaal preventieve werking en/of een afschrikwekkend effect uit zou gaan van de strafmaatverhoging. Daarbij wordt volstaan met de

enkele opmerking dat de strafmaatverhoging een dergelijk effect zou hebben, maar ontbreekt verdere wetenschappelijke onderbouwing voor die stelling.

Beantwoording deelvragen Deelonderzoek C

Deelvraag C1: Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist, respectievelijk worden opgelegd?

- a. Wordt van de mogelijkheid tot het eisen respectievelijk opleggen van hogere (gevangenis)straffen (dan het oude strafmaximum) gebruikgemaakt?**
- b. Zo ja, welke factoren (zoals de invloed van de gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling) spelen daarbij een rol? En zo nee, waarom niet?**
- c. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de bij A geïdentificeerde wetten voor de gemiddelde en mediane hoogte van de straf die wordt geëist respectievelijk wordt opgelegd, uitgedrukt in sanctiepunten?**

De eerste onderzoeksvraag (C1) richtte zich op de gevolgen van de bij deelonderzoek A geïdentificeerde wetten voor de hoogte van de gevangenisstraffen die worden geëist en opgelegd. Uit de analyses blijkt dat in slechts een beperkt aantal zaken daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om straffen te eisen of op te leggen die boven het oude strafmaximum uitstijgen. In de meeste gevallen blijven zowel de strafeis van het Openbaar Ministerie als de opgelegde straf door de rechter ruim binnen de bandbreedte die al vóór de wetwijziging gebruikelijk was. Slechts bij enkele delicten, met name bij mensensmokkel (art. 197a Sr) en deelname aan een criminele organisatie (art. 140 lid 3 Sr), is een lichte tot matige stijging van de strafhoogte zichtbaar na de inwerkingtreding van de wet. In de andere onderzochte delictscategorieën, te weten omkoping van een ambtenaar, mensenhandel en doodslag, zijn geen aanwijzingen gevonden dat de rechter structureel zwaarder is gaan straffen of vaker de bovengrens van de strafmaat opzoekt. Wel kiest men vaker voor een andere strafmodaliteit, dat wil zeggen vaker een onvoorwaardelijke gevangenisstraf dan een taakstraf, geldboete of voorwaardelijke gevangenisstraf.

Wanneer er wel boven of in de buurt van het strafmaximum wordt gestraft is er doorgaans sprake van samenloop met andere delicten of strafverzwarende omstandigheden. Daarnaast spelen procedurele en persoonlijke omstandigheden in omgekeerde zin een rol: overschrijding van de redelijke termijn, beperkte betrokkenheid van de verdachte of verzachtende persoonlijke omstandigheden leiden in veel gevallen tot matiging van de straf.

Wanneer de hoogte van de opgelegde straffen wordt uitgedrukt in sanctiepunten (dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf) laat de vergelijking tussen de periode vóór en na de wetwijziging een divers beeld zien. Bij mensensmokkel en deelname aan een criminele organisatie is sprake van een lichte maar statistisch significante stijging van de gemiddelde strafhoogte, respectievelijk met ongeveer zestig en vijfenzeventig procent. Bij de andere delicten blijft de gemiddelde en mediane straf stabiel of daalt zelfs licht. Over het geheel genomen lijkt er dus geen sprake te zijn van een structurele verhoging van de opgelegde gevangenisstraffen. De punitiviteit is voor de onderzochte strafbare feiten slechts in beperkte mate toegenomen en blijft grotendeels binnen de bandbreedte van de bestaande

strafstoemetingspraktijk. Dit komt waarschijnlijk doordat rechters en officieren zich in hun strafmaat doorgaans oriënteren op bestaande jurisprudentie en de LOVS-oriëntatiepunten, die niet onmiddellijk na een wetswijziging worden aangepast. De verhoogde strafmaxima worden daardoor niet automatisch als zelfstandige aanleiding gezien om zwaarder te straffen.

Deelvraag C2: Wat zijn de gevolgen van de bij A geïdentificeerde wetten (in combinatie met de daarvoor opgelegde straffen (zie C1)) voor de duur van de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht?

De tweede onderzoeksvraag had betrekking op de gevolgen van de wetswijzigingen voor de duur van de feitelijke detentie. Hoewel de opgelegde strafhoogte grotendeels stabiel is gebleven, kan de feitelijke tijd die in detentie wordt doorgebracht wel zijn toegenomen. Dit hangt vooral samen met de wijziging van de regeling voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Waar veroordeelden voorheen na het uitzitten van twee derde van hun straf in aanmerking kwamen voor voorwaardelijke invrijheidstelling, geldt nu een maximum van twee jaar. Hierdoor kan de feitelijke vrijheidsbeneming aanzienlijk langer zijn, ook zonder dat de rechter hogere straffen oplegt. De verhoging van de strafmaxima heeft dus indirect bijgedragen aan een stijging van de feitelijke punitiviteit, via de uitvoering van straffen in plaats van via de strafstoeming zelf. Aangezien dit alleen geldt voor veroordeelden met een straf van zes jaar of hoger geldt dit echter slechts voor een beperkt aantal veroordeelden.

Deelvraag C3: Wat zijn de ervaringen van de professioneel betrokkenen (o.a. ovj's, rechters, reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen?

De derde onderzoeksvraag richtte zich op de ervaringen van professioneel betrokkenen (waaronder officieren van justitie, rechters en medewerkers van de reclassering) met de toepassing van de mogelijkheid tot het opleggen van hogere straffen. De focusgroepen bevestigen het beeld dat uit de analyse van rechtspraak naar voren kwam, namelijk dat de hogere strafmaxima in de praktijk slechts beperkt worden gebruikt. Rechters en officieren geven aan dat zij zich bij strafstoeming in de eerste plaats oriënteren op de ernst van het concrete feit, de omstandigheden van het geval en de straffen die in vergelijkbare zaken worden opgelegd. Het strafmaximum fungeert daarbij vooral als uiterste grens, niet als richtinggevend oriëntatiepunt. De deelnemers aan de focusgroepen erkennen dat een wetswijziging een signaal kan zijn van veranderde maatschappelijke opvattingen over de ernst van een delict, maar benadrukken dat de feitelijke strafstoeming hierdoor zelden wezenlijk verandert. Zij tonen bovendien weinig vertrouwen in de afschrikwekkende werking van hogere maxima. Als belangrijkste strafdoelen noemen zij nog steeds vergelding, proportionaliteit en individuele rechtvaardigheid. Verschillende rechters uitten ook kritiek op de politieke nadruk op strafverzwaring, die volgens hen voorbijgaat aan structurele problemen in de strafrechtketen, zoals capaciteitsgebrek, lage pakkans en vertraging in de executie van straffen.

Deelvraag C4: Wat is bekend over de mate waarin de strafdoelen daarmee worden bereikt?

De vierde onderzoeksvraag richtte zich op de mate waarin met deze wetswijzigingen de onderliggende strafdoelen worden bereikt. Op basis van de beschikbare gegevens kan worden geconcludeerd dat de doelstelling het realiseren van hogere straffen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd. De verhoging van strafmaxima heeft in de praktijk nauwelijks geleid tot hogere straffen. Wel hebben de wetswijzigingen een zekere symbolische werking: zij drukken maatschappelijke afkeuring uit en legitimeren een strenger strafklimaat, zonder dat dit zich vertaalt in structureel zwaardere bestraffing. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat deze beperkte doorwerking ook de onafhankelijkheid en stabiliteit van de rechtspraak onderstreept. De rechterlijke macht blijft binnen haar eigen professionele beoordelingsruimte opereren en wordt niet direct gestuurd door politieke of publieke druk. Daarmee bevestigen de resultaten dat de scheiding tussen wetgevende en rechtsprekende macht in het Nederlandse strafrecht in de praktijk goed functioneert.

Implicaties

De bevinding dat rechters slechts zelden gebruikmaken van de verhoogde strafmaxima wijst op een zekere mate van continuïteit en autonomie in de strafrechtspraktijk. De rechter laat zich bij straftoemeting primair leiden door de zwaarte van het concrete feit, vergelijkbare jurisprudentie, en persoonlijke omstandigheden van de verdachte, en niet door abstracte beleidswijzigingen in de wet. Dit bevestigt dat de rechterlijke macht haar onafhankelijke beoordelingsruimte behoudt binnen de trias politica. Anders gezegd: de wetgever kan wel de uiterste grenzen van de strafmaat verleggen, maar de rechter bepaalt nog steeds hoe binnen die ruimte gestraft wordt. De law in the books beïnvloedt de law in action dus slechts beperkt.

De verhoging van strafmaxima lijkt vaak vooral symbolisch of politiek-communicatief van aard: ze drukt maatschappelijke afkeuring uit, maar verandert het rechterlijk gedrag nauwelijks. Daarmee roept dit type wetgeving vragen op over de instrumentele rationaliteit van strafverzwarend beleid. Als hogere maxima niet leiden tot zwaardere straffen, draagt dit weinig bij aan vergelding of preventie, en lijkt de wetgever meer te reageren op publieke opinie dan op empirisch onderbouwde noodzaak. Blijkbaar was het voor de rechtspraktijk niet nodig om de strafmaxima te verhogen. Het beperkte effect van hogere maxima onderstreept dat de scheiding der machten in Nederland goed functioneert: de rechter vormt geen uitvoeringsorgaan van de wetgever, maar oordeelt onafhankelijk binnen zijn eigen professionele normen en jurisprudentiële kaders. Dat is positief voor de rechtsstatelijke legitimiteit.

De bevinding dat de rechter nauwelijks gebruikmaakt van de verhoogde strafmaxima kan echter op twee manieren worden gelezen. Aan de ene kant bevestigt dit de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht: de rechter blijft vasthouden aan het proportionaliteitsbeginsel, de individuele afweging van de zaak en de consistentie met eerdere rechtspraak. Daarmee vormt hij een tegenwicht tegen politieke impulswetgeving en behoudt hij de continuïteit van het strafrechtssysteem. Aan de andere kant kan deze terughoudendheid ook worden gezien als een signaal van beperkte responsiviteit van de rechtspraak ten opzichte van maatschappelijke en politieke signalen. De wetgever verhoogt immers niet zonder reden de strafmaxima: zulke wetswijzigingen drukken veranderde maatschappelijke opvattingen uit over de ernst van bepaalde gedragingen, de behoefte aan vergelding of de wens tot normbevestiging.

Wanneer de rechter deze signalen grotendeels negeert, ontstaat er een spanningsveld tussen democratische legitimiteit en rechterlijke autonomie.

Voor de wetgever is dat frustrerend: het parlement beoogt met een wetswijziging de maatschappelijke norm te herijken en de strafpraktijk aan te scherpen, maar ziet vervolgens dat de feitelijke rechtspraak grotendeels ongewijzigd blijft. Dit roept vragen op over de effectiviteit van wetgeving als sturingsinstrument in een systeem waarin de rechter zo sterk autonoom opereert. Toch is het niet eenvoudig te zeggen dat de rechter 'meer zou moeten luisteren' naar de wetgever. De legitimiteit van de rechterlijke macht berust juist op zijn vermogen om tegenwicht te bieden aan kortetermijnpolitiek en populistische druk. Wanneer rechters zich te veel laten leiden door politieke signalen, verliest de strafrechtspleging haar eigen normatieve anker: de individuele, proportionele en op bewijs gebaseerde beoordeling van schuld en straf.

Tegelijkertijd kan van rechters wel worden verwacht dat zij zich bewust verhouden tot maatschappelijke en wetgevende ontwikkelingen. Het volledig negeren van de bedoeling van de wetgever kan niet de bedoeling zijn en leiden tot een kloof tussen rechtspraak en samenleving, en daarmee tot een legitimiteitsprobleem van het strafrecht als geheel. Een meer expliciete motivering waarin rechters toelichten hoe zij de wetgevende intentie hebben gewogen, ook wanneer zij deze niet volgen, zou bijdragen aan transparantie en wederzijds begrip tussen wetgever en rechter.

Kort gezegd: het is positief dat de rechter zijn onafhankelijkheid bewaart, maar een zekere mate van responsiviteit is wenselijk om de democratische legitimiteit van de strafrechtspleging te behouden. De balans tussen autonomie en afstemming is daarmee essentieel voor de geloofwaardigheid van het strafrecht in een veranderende maatschappelijke context.

Dit roept de vraag op wat de wetgever dan wel kan doen om maatschappelijk veranderde normen en waarden vertaald te zien in de strafoplegging. Minimumstraffen beperken onzes inziens de rechterlijke afwegingsruimte en botsen met het proportionaliteitsbeginsel. Internationale en nationale ervaringen laten zien dat minimumstraffen kunnen leiden tot onbillijke uitkomsten en zelfs tot meer schuldigverklaringen zonder straf. De voorbeelden uit onze analyse van mensensmokkel spreken wat dit betreft ook tot de verbeelding.

De doorwerking van strafmaatverhogingen in OM-richtlijnen zou vergroot kunnen worden, maar ook hier geldt dat deze richtlijnen bewust niet normerend zijn: zij codificeren de bestaande praktijk in plaats van haar voor te schrijven. Gelet op de bijzondere staatsrechtelijke positie tussen het OM en de Minister is hier bovendien enige distantie gevraagd. Een genuanceerde route zou kunnen zijn dat beter onderbouwde straftoemeteringsrichtlijnen worden ontwikkeld door het OM, gebaseerd op juridisch en empirisch onderzoek naar strafdoelen, recidive en contextuele factoren.

Samenvattend zijn in Nederland in het afgelopen decennium diverse wetswijzigingen ingevoerd die een verhoging van strafmaxima tot gevolg hebben gehad, min of meer gelijk aan de ontwikkelingen in ons omringende landen. Het beoogde effect van een voorgestelde wijziging van het strafmaximum in de zin dat deze bijdraagt aan het behalen van strafdoelen zoals vergelding, generale preventie, speciale preventie of herstel wordt niet of slechts gebrekkig (empirisch) onderbouwd. De wetgever heeft oog voor de ordinale proportionaliteit van maximumstraffen in relatie tot de ernst van de feiten waarvoor wordt veroordeeld, maar ook

hier laat de onderbouwing te wensen over. De wijziging van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft daarnaast tot gevolg gehad dat het eerst mogelijke moment van invrijheidstelling ten opzichte van de oude regeling, maar ook in vergelijking met het moment waarop veroordeelden in andere landen in beginsel voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen, later in de tijd ligt. De Nederlandse regeling bevat bovendien geen mogelijkheid van differentiatie in de zin dat in andere landen twee derde van de straf als uitgangspunt fungeert, maar het concrete moment van voorwaardelijke invrijheidstelling per gedetineerde aanzienlijk kan verschillen. De resultaten van het empirisch onderzoek laten voorts zien dat de wetswijzigingen slechts een beperkte feitelijke impact hebben gehad op de strafoplegging. De rechterlijke macht blijft binnen haar onafhankelijke beoordelingsruimte, terwijl de wetgever met strafverzwaring voornamelijk een signaalfunctie vervult. Voor toekomstig strafrechtelijk beleid ligt de uitdaging in het ontwikkelen van empirisch onderbouwde en consistent toegepaste straftoemeteringskaders, in plaats van symbolische strafmaximaverhogingen.