

# De lerende strafrechter

Ben Vollaard<sup>1</sup>

Strafrechters en officieren van justitie ontbreekt het veelal aan terugkoppeling over wat na het opleggen van de straf gebeurt. Daardoor leren zij beperkt bij met welke sanctie de beoogde strafdoelen het best te bereiken zijn. Hier is wat aan te doen door terugkoppeling te vragen aan personen voor wie de norm geldt. Zij kunnen een reëel beeld geven van de effecten van verschillende sancties. Het gebruik van deze kennis kan de effectiviteit van straffen verhogen.

Voor een verdachte van een strafbaar feit maakt het veel uit welke rechter hij of zij voor zich krijgt (of welke drie rechters bij meervoudige kamerzaken). Nederlandse rechters verschillen namelijk onderling sterk in de wijze waarop zij het (commune) strafrecht toepassen. Dit is bekend uit onderzoek waarbij verschillende rechters soortgelijke strafzaken beoordelen.<sup>2</sup> Onder rechters blijkt geen gedeelde visie te bestaan met betrekking tot de strafdoelen die in specifieke gevallen van toepassing zijn. Daarnaast bestaat er weinig overeenstemming over de beste *manier* om de strafdoelen te bereiken. De verschillen in straffen weerspiegelen dus ook uiteenlopende ideeën over hoe een verdachte en het bredere publiek een straf opvatten en erop reageren.<sup>3</sup> Hetzelfde gaat op voor de strafeis van de officier van justitie.<sup>4</sup>

In dit artikel ga ik in op de overtuigingen van rechters en aanklagers over hoe verschillende sancties bijdragen aan de strafdoelen. Ik ga dus niet in op het verhogen van de rechtseenheid als doel op zichzelf. Daar wordt hard aan gewerkt, onder meer door betere informatieuitwisseling over eerdere rechterlijke uitspraken. Een grotere

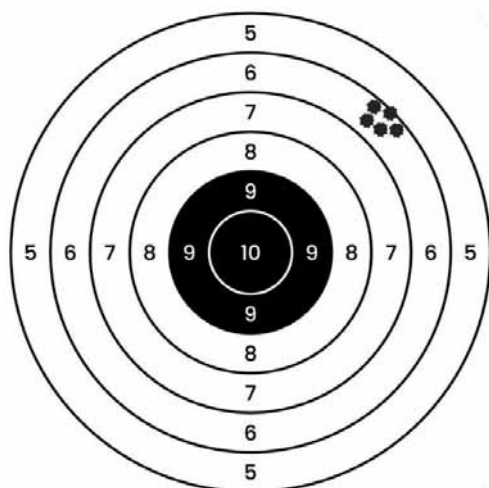
rechtseenheid is goed, want bevordert de rechtszekerheid. Maar met alleen het 'platslaan' van verschillen in sancties belanden we in de situatie die Figuur 1 weergeeft: steeds hetzelfde schot, maar wel telkens náást het doel.

Dat rechters en officieren van justitie verschillende overtuigingen hebben over de manier waarop de strafdoelen zijn te bereiken, is bij nader inzien niet verrassend. Hierover bijleren kan alleen met goede terugkoppeling over wat tijdens en na de straf gebeurt. Dan wordt duidelijk in welke mate de doelen zijn bereikt. Terugkoppeling

## Vrouwe Justitia schiet bij wijze van spreken geblinddoekt op doel

krijgen rechters en officieren van justitie niet vanzelf tijdens hun werk, zoals ik hieronder betoog. Het onderzoek naar effectiviteit van straffen biedt ook weinig soelaas. Aannames over de gedragseffecten van sancties blijven hierdoor grotendeels gebaseerd op persoonlijke overtuigingen, die sterk kunnen verschillen tussen rechters en aanklagers. Daardoor bestaat er geen convergentie naar de meest effectieve manieren om de strafdoelen te bereiken. Vrouwe Justitia schiet bij wijze van spreken geblinddoekt op doel. Omdat onduidelijk is waar de schoten terechtkomen, verbetert haar schot ook niet.

Bijleren welke sancties het best bijdragen aan de strafdoelen kan door het aanboren van een ongebruikelijke bron van terugkoppeling: personen voor wie de norm geldt vragen naar hun inschattingen van de uitwerking van sancties, ook van sancties die nooit eerder zijn gebruikt. Aan bedrijven is bijvoorbeeld te vragen of een andere dan de gebruikelijke sanctie de neiging tot regelovertreding beter beperkt. Zij hebben een prikkel om



Figuur 1. Consistent, maar naast het doel

eerlijk te antwoorden, omdat ze een belang hebben bij effectief straffen. Dat beperkt immers oneerlijke concurrentie. Op basis van de reflecties van 'normadressaten' op de effecten van straffen kunnen rechters en officieren van justitie vervolgens hun overtuigingen bijstellen. Als dit proces van terugkoppeling op gang komt, kunnen de schoten meer richting de roos verschuiven, wat ook de rechts-eenheid ten goede komt. Dit soort terugkoppeling is relatief eenvoudig te organiseren. Alvorens dit verder uit te werken, benoem ik voor de duidelijkheid eerst de verschillende strafdoelen in bijgaand tekstkader.<sup>5</sup>

### Strafdoelen

Straffen bevestigt de norm en dient daarmee de rechtvaardigheid. Dit is de vergeldende waarde van een straf. Die kan een vorm van genoegdoening voor de directe slachtoffers en, breder, de samenleving bieden. Naast genoegdoening kan herstel van veroorzaakte schade een doel zijn. Straffen draagt daarnaast bij aan de veiligheid van de samenleving, op drie manieren: door voorkomen van recidive, door afschrikking van andere daders en door opsluiting. Voor sommige daders is resocialisatie een aanvullend doel; dat gaat verder dan alleen voorkomen van recidive. Bij toepassing van het strafrecht op het gebied van milieu is beperking van schade aan het (leef)milieu ook een doel.

### Wel consistent, niet effectief

Het is niet denkbeeldig dat het bestaan van rechtseenheid samengaat met het steeds opnieuw opleggen van niet-effectieve sancties (het scenario dat Figuur 1 weergeeft). In Nederland lijkt dit goeddeels op te gaan voor een gebied binnen het bijzonder strafrecht, het milieustrafrecht. Het onderscheidt zich hiermee van het commune strafrecht. Voor een brede waaier aan milieufraudezaken zijn de sancties verrassend uniform. De Wet op de economische delicten biedt weliswaar een breed scala aan mogelijke sancties

tegen milieufraudeurs, waaronder tijdelijke ontzegging van het gebruik van een milieuvergunning en herstelmaatregelen, maar de straf betreft in de regel een financiële sanctie van beperkte omvang. Dit gebeurt dan in de vorm van een geldsom als transactievoorwaarde van het openbaar ministerie of een door de rechter opgelegde (en meestal in lijn met de door de officier van justitie geëiste) geldboete. Zo vormen bij de afvaltransportcriminaliteit financiële sancties 99% van de opgelegde straffen en gebruikte maatregelen.<sup>6</sup> De sancties bedragen zelden meer dan enkele duizenden euro's. Ook bij milieustrafzaken tegen bedrijven die omgaan met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen is dit het geval. De sancties vormen bijna altijd een verwaarloosbare fractie van de omzet.<sup>7</sup> Natuurlijk zijn hier uitzonderingen op, waaronder een recente strafzaak,<sup>8</sup> maar deze bevestigen vooralsnog de regel.<sup>9</sup>

Deze uniformiteit in de straftoemeting is al tientallen jaren staande praktijk, ondanks twijfels over de effectiviteit hiervan geuit door wetenschappers in de hierboven aangehaalde publicaties.<sup>10</sup> Ook in de politiek zijn deze twijfels te horen: in reactie op een Tweede Kamermotie laat de Minister van Justitie en Veiligheid op dit moment onderzoeken of de bestaande sancties voor (ernstige) milieudelicten 'in de praktijk afdoende' zijn en wat daadwerkelijke toepassing van de Europese eis van 'evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties' op dit terrein in de weg staat.<sup>11</sup> Rechters en officieren van justitie lijken dus niet bij te leren. Maar hoe zouden zij kunnen leren welke sancties het best de strafdoelen dienen? Het centrale punt van dit artikel is dat dit alléén kan op basis van *terugkoppeling* over wat tijdens en na het opleggen van de straf gebeurt. En daar gaat het mis.

### Terugkoppeling goeddeels afwezig

Krijgen rechters en officieren van justitie terugkoppeling op keuzes in de straftoemeting? Kunnen zij bijvoorbeeld achterhalen hoe de mate van recidive verschilt tussen een taakstraf en een korte gevangenisstraf? Nee. Het heeft

#### Auteur

1. Dr. B. Vollaard is universitair hoofddocent aan de Universiteit Tilburg. Dit artikel is gebaseerd op zijn college 'Effectiviteit van justitiële interventies' binnen de SSR-cursus Criminologie. De auteur bedankt de cursisten voor hun feedback en Wim Huisman, Rob de Rijk, André Verburg en Merel Wassmann voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

#### Noten

2. M.T.C. Stam, H.T. Wermink, A.J. Blokland & J. Been, 'The effects of imprisonment length on recidivism: a judge stringency instrumental variable approach', *Journal of Experimental Criminology* 2023; J.W. de Keijser, *Punishment and purpose: From moral theory to punishment in action* (diss. Leiden), 2000; F. van Tulder & B. Diephuis, *Afgewogen straffen. Analyse en verbetering van de Databank Consistente*

*Straftoemeting*, Research memoranda nr. 4, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007.

3. Zo zijn evenveel rechters en aanklagers het eens als oneens met de stelling 'De dreiging van straf voorkomt veel crimineel gedrag' (binnen de context van commune criminaliteit). Dit blijkt uit een enquête uitgevoerd onder deelnemers van de SSR-cursus Criminologie in de jaren 2016-2024. Het betreft een zeer algemene vraag, maar de antwoorden geven wel aan dat het afschrikwekkende effect van straffen verschillend wordt ingeschat.

4. L.M. Schoutens, J.W. de Keijser, P.M. Schuyt & J.H. Crijs, 'De strafzaak achter de strafbeschikking: Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingen', Den Haag: Boom juridisch 2022.

5. P. Nieuwbeerta, 'Straffen en criminaliteit', in: J. van Dijk, W. Huisman & P. Nieuwbeerta, *Actuele criminologie*, 11e druk, Den Haag: Sdu 2021.

6. M. Bergstra, 'Milieustrafrecht: naar een breder gebruik van het sanctiearsenaal', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Compliance* 2014, p. 11-18.

7. Algemene Rekenkamer, 'Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen', Den Haag, 2021.

8. Recent is een geldboete wegens nalatigheid in het veiligheidsbeleid gerelateerd aan de jaaromzet van de moedermaatschappij van het betreffende bedrijf. De boete kwam hierdoor uit op € 10 miljoen (ECLI:NL:RBOBR:2024:306).

9. J. Beckers, *Tussen ideaal en werkelijkheid* (diss. Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2016; CCV, 'De markt de baas. Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit', Utrecht, 2019; A.B. Blomberg 'De plaats van het strafrecht bij integrale handhaving van het milieurecht', in: M.J.C. Visser & A. Lange (red.), *Milieustrafrecht: Onderzoek en*

*aanbevelingen voor theorie en praktijk*, Den Haag: WODC 2007; L.E.M. Hendriks & J. Wöretshofer, 'Milieustrafrecht', Deventer: Kluwer 2002; G.K. Schoep & P.M. Schuyt, 'Straftoemeting in milieu- en gezondheidszaken', Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

10. Zie ook: S.S. Simpson, M. Rorie, M. Alper, N. Schell-Busey, W. Laufer & N.C. Smith, 'Corporate crime deterrence: a systematic review', *Campbell Systematic Reviews* 2014, 10, 1, p. 1-105.

11. Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Justitie en Veiligheid, *Kamerstuk* 22343-348, 21 oktober 2022. Zie op dit punt ook: R.M.J. de Rijk, 'Doeltreffend, evenredig en afschrikkend: de Europese maatstaf voor de straftoemeting in milieuzaken', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* 2018, 1, p. 5-13.

immers geen zin om de recidive van verdachten met en zonder opgelegde taakstraf te vergelijken. Deze twee groepen verschillen van elkaar omdat de keuze voor het opleggen van een taakstraf niet willekeurig is, maar afhangt van de persoon van de verdachte.<sup>12</sup> Een rechter of officier van justitie zal merken dat de recidive lager is onder taakgestraften, maar weet niet waar dat aan ligt. Dit verschil is immers óók het resultaat van het feit dat taakgestraften sowieso minder recidiveren dan niet-taakgestraften.

Zelfs op het strafdool waar magistraten een zeker beeld van hebben, recidive, krijgen zij dus geen terugkoppeling waar betere keuzen mee zijn te maken. Op punten waar al geen goede informatie over binnenkomt is die terugkoppeling er natuurlijk helemaal niet. Denk aan afschrikking – de criminaliteit die niet gebeurt dankzij het opleggen van een andere sanctie – en aan het opsluitingseffect – de criminaliteit die niet gebeurt tijdens detentie. Dat is niet te achterhalen door een rechter of aanklager. Voor milieucriminaliteit is het vaak zelfs totaal onduidelijk hoe het aantal delicten zich ontwikkelt. Daarbovenop een inschatting maken of de ene sanctie beter werkt dan de andere is onbegonnen werk. Hetzelfde gaat op voor vergelding, waar alleen voor sommige zaken enige terugkoppeling plaatsvindt, onder meer via de media.

### Bestaand onderzoek geen panacee

Als rechters en officieren van justitie niet als vanzelf in hun dagelijkse werk terugkoppeling krijgen of de gekozen sancties doeltreffend zijn, dan kan dat toch via onderzoek? Onderzoekers kunnen toch wél achterhalen of bijvoorbeeld een taakstraf de recidive verlaagt vergeleken met een korte gevangenisstraf? Dat blijkt nog niet zo eenvoudig. Ook onderzoekers kunnen niet altijd twee groepen verdachten met ieder een andere sanctie vergelijkbaar maken (bij gebrek aan werkelijk experimentele variatie).<sup>13</sup> Rechters baseren hun keuze voor een sanctie namelijk ook op voor onderzoekers onbekende kenmerken van verdachten. Denk bijvoorbeeld aan de houding op zitting en aan de indruk die de rechter had van het sociaal netwerk van de verdachte.<sup>14</sup> Dan blijft het dus vaak appels met peren vergelijken.

## Ook onderzoekers kunnen niet altijd twee groepen verdachten met ieder een andere sanctie vergelijkbaar maken

Daarnaast beperkt het onderzoek binnen de Nederlandse context zich bijna uitsluitend tot één strafdool: recidivevermindering. Andere doelen – afschrikking, bescherming van de maatschappij door middel van opsluiting en vergelding – krijgen hoegenaamd geen aandacht.<sup>15</sup> Een verklaring voor deze vertekening in de onderzoeksagenda is dat het eenvoudiger is een relatie te leggen tussen sancties en contacten van dezelfde persoon

met justitie (om iets te zeggen over verandering in de recidivekans) dan tussen sancties en crimineel gedrag van andere personen (om iets te zeggen over afschrikking, bijvoorbeeld). Recidivecijfers zijn daarnaast beter beschikbaar dan cijfers over de veiligheid.

Ten slotte is voor het uitvinden of de ene sanctie beter werkt dan de andere voldoende variatie in opgelegde sancties nodig en moet het om voldoende grote aantallen verdachten gaan. Aan beide punten wordt vaak niet voldaan, zeker buiten het commune strafrecht. Bij de meeste milieudelicten bijvoorbeeld gaat het om een handjevol strafzaken per jaar. Op dit terrein bestaat er daarom bijna geen effectiviteitsonderzoek – en valt er voor de magistratuur dus op basis van onderzoek weinig bij te leren.<sup>16</sup>

### Ook weinig zicht op executiefase

Het gebrek aan kennis van de rechter en de officier gaat verder dan de uiteindelijke effectiviteit van sancties, het betreft óók de wijze waarop de straf ten uitvoer wordt gelegd.<sup>17</sup> Ook hier geldt afwezigheid van terugkoppeling: 'Structureel wordt de rechter niet op de hoogte gehouden van de tenuitvoerlegging van door hem zelf gewezen vonnissen en hij probeert die informatie ook niet te achterhalen.' Van oudsher was de officier van justitie op dit punt beter ingeleid dan de rechter, omdat het openbaar ministerie verantwoordelijk was voor de uitvoering van de straf. Maar dat is niet langer het geval. Met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen van 2020 is deze verantwoordelijkheid immers verschoven naar de Minister van Justitie en Veiligheid. Onbekendheid met de executiefase geldt zeker ontwikkelingen in het gevangeniswezen, daarover weten rechters 'heel erg weinig'. Het bestaan van het huidige cellentekort lijkt overigens wel ingedaald, maar de reactie van de rechterlijke macht is vooral een niet-accepteren van deze realiteit, niet zozeer hoe hiermee is om te gaan.<sup>18</sup>

Niet goed op de hoogte zijn van de tenuitvoerleggingspraktijk suggereert dat de magistratuur beperkt geïnteresseerd is in wat er na strafoplegging gebeurt.<sup>19</sup> Het is immers niet bijzonder moeilijk om uit te vinden welk deel van de ontnemingen het CJIB int, bijvoorbeeld. Maar daarover informatie verzamelen krijgt klaarblijkelijk in de dagelijkse gang van zaken geen prioriteit. Misschien dat door tijdsdruk de focus zich verengt tot juridisch de zaak rondkrijgen. Hoe dan ook, op het punt van de tenuitvoerlegging ligt een dieper probleem dan het niet kunnen weten, zoals bij het achterhalen van de uiteindelijke effecten van straffen.

De tenuitvoerleggingspraktijk is relevant, want een belangrijke determinant van te verwachten effecten. Het maakt bijvoorbeeld uit als een ontneming van door de rechter vastgesteld wederrechtelijk verkregen voordeel niet wordt geïnd. Dat beperkt het effect van een dergelijke sanctie. Met goede kennis daarover zou een rechter wellicht andere keuzes maken. Een soortgelijk punt is onder meer te maken wat betreft inning van geldboetes en in hoeverre de verdachte daadwerkelijk bijdraagt aan de in de slachtoffermaatregel opgelegde schadevergoeding.

### Leren van personen voor wie de norm geldt

Officieren en rechters leren dus maar beperkt bij hoe goed de gekozen sanctie bijdraagt aan de strafdoolen.

Maar we hoeven het niet bij deze weinig bevredigende constatering te laten. Er bestaat een zo goed als ongebruikte bron van terugkoppeling waar rechters en officieren van justitie hun overtuigingen aan kunnen toetsen: personen voor wie de norm geldt laten reflecteren op de uitwerking van verschillende sancties voor eenzelfde delict. Deze 'normadressaten' (of de 'doelgroep') krijgen daartoe voor een specifiek delict, bijvoorbeeld meer dan 50 km per uur te hard rijden, behalve de gebruikelijke straf (op basis van jurisprudentie) andere mogelijke straffen voorgesteld. Vervolgens geven zij aan wat de te verwachten effecten zijn ten opzichte van de gebruikelijke straf.<sup>20</sup> Het gaat om effecten op bijvoorbeeld afschrikking en recidivekans. Op basis van deze reflecties ontstaat een beeld van de effectiviteit van sancties anders dan de gebruikelijke straf. Personen uit de doelgroep van een wettelijke norm wordt dus niet gevraagd om een passende straf te verzinnen voor een delict.<sup>21</sup> Dan gaan zij ook afwegingen maken tussen verschillende strafdoelen en daar gaat het hier niet om. Het doel is het in beeld brengen van de effecten van verschillende sancties op *afzonderlijke* strafdoelen voor hetzelfde delict.

In feite maken rechters en aanklagers bij de straftoemeting soortgelijke inschattingen, zij het minder gestructureerd. De reflecties door personen uit de doelgroep bieden inhoudelijk gezien meerwaarde, om twee redenen. Het is allereerst goed voor te stellen dat personen uit de doelgroep een beter beeld hebben van hun eigen reactie en die van soortgelijke partijen dan de rechter of aanklager. Dit geldt zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen: de belevingswereld van een dader maar ook het functioneren van een bedrijf kan ver af staan van

de magistraat. Daarnaast hebben personen uit de doelgroep veel kennis over persoonlijke omstandigheden van hun groep die een rechter of officier wellicht niet heeft, waaronder zaken die van invloed zijn op de effectiviteit van een straf (belang van reputatie, draagkracht, enz.).

De uitdaging is deze informatie boven water te krijgen – en wel zo dat we een reëel beeld krijgen. Dit laatste is immers een zorg bij deze benadering; het heeft iets van aan de kalkoen vragen wat ze van kerst vindt. Een onderzoek in opdracht van het Functioneel Parket laat zien hoe dit in de praktijk werkt (zie tekstkader 'Afvvalbedrijven over sancties voor illegale afvaltransporten').<sup>22</sup> Het is, voor zover ik weet, het enige onderzoek dat deze benadering volgt.<sup>23</sup> Er bestaat weliswaar een brede literatuur naar perceptie van straffen, maar daarin ligt de focus op hoe personen uit de doelgroep of daadwerkelijke daders de *huidige* straffen ervaren.<sup>24</sup> Dat is óók waardevol voor officieren en rechters, omdat het gedetailleerde informatie over ervaringen met sancties biedt. Maar bij de hier uitgewerkte benadering staat het *héle sanctiearsenaal* centraal, inclusief niet-gebruikte sancties en een andere invulling van gebruikte sancties. Dan kan het niet alleen gaan om al opgedane ervaringen. De focus ligt op de dilemma's waar een officier of rechter voor staat: wat zijn de te verwachten effecten van een andere dan de gebruikelijke straf?

Het onderzoek van het Functioneel Parket laat allereerst zien dat *medewerking* van personen uit de doelgroep geen breekpunt hoeft te zijn, zelfs als het om een gevoelig onderwerp als fraude gaat.<sup>25</sup> Een verklaring voor deze bereidheid is dat de bedrijven belang hebben bij effectieve straffen: het beperkt oneerlijke concurrentie. Dit benoemen de respondenten ook expliciet. Naleving

12. In weerwil hiervan staat prominent op de website van het Ministerie van Justitie en Veiligheid: 'Het percentage ex-gedetineerden dat binnen 2 jaar na vrijlating opnieuw in de fout gaat is 47%. Na een taakstraf of een reclasserings-toezicht is dat minder: 34%.', zie rijksoverheid.nl/onderwerpen/recidive/verminderen-recidive (gezien op 28 december 2023).

13. Zie S. Boschman, S. Verweij & G. Weijters, *Korte vrijheidsstraffen*, Cahier 7, Den Haag: WODC 2023. Alleen onderzoek gebaseerd op een bron van willekeurige variatie of in de praktijk zo-goed-als-willekeurige variatie in sancties biedt geloofwaardige resultaten, zie: B. Vollaard, 'Het verhaal achter kwantitatief onderzoek', *Tijdschrift voor Criminologie* 2016, 58, 1, p. 73-83. Voor een recente uitzondering gericht op het effect van langere detentie: Stam et al. 2023.

14. Wat er op zitting gebeurt heeft grote invloed op het rechterlijk oordeel: zie p. 149 in: L.M. Schouten, J.W. de Keijser, P.M. Schuyt & J.H. Crijns, *De strafzaak achter de strafbeschikking: Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

15. Zo bleken alle 121 effectstudies opgenomen in de WODC Kennisbank Justitiële Interventies recidive als uitkomstmaat te hebben, zie: B. Vollaard, *Voorstel tot een moratorium op recidiveonderzoek, afscheidsbundel F. Leeuw*, Den Haag: WODC 2018.

16. A. de Crom, T.P.M. Meekel & J.H.R. van Onna, 'Interveniëren met effect? Twee perspectieven op de aanpak van financieel-economische criminaliteit door het FP', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2022, 3, p. 147-156.

17. M. Boone, A. Beijer, A. Franken & C. Kelk, 'De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?', Utrecht: Willem Pompe instituut 2008.

18. Zie Interview met voorzitter Raad voor de rechtspraak Henk Naves, *NRC Handelsblad* 13 mei 2024.

19. Een andere indicatie hiervoor is de onbekendheid bij rechters met (het weinige) wat uit onderzoek bekend is over effectiviteit van sancties. Zo stellen Boone et al. in het hierboven aangehaalde onderzoek (p. 64): 'Of een bepaalde interventie effectief is, effectief is voor een bepaalde groep of überhaupt wel eens is geëvalueerd, weten

rechters echter – met uitzondering van de enkele rechter die dat op eigen initiatief voor een bepaald project heeft nagevraagd – niet.' Dit beeld wordt bevestigd door enquêtes onder deelnemers aan de SSR-cursus Criminologie van de afgelopen jaren. Directe consumptie van onderzoek is er volgens hen logischerwijs bijna niet, maar de helft van de respondenten stelt dat onderzoek ook niet indirect zijn weg vindt naar de rechterlijke macht, bijvoorbeeld via de media, SSR, intranet etc.

20. Dit kan met gebruik van een keuze-experiment, zoals in P. Campa & L. Muehlenbachs, 'Addressing Environmental Justice through In-Kind Court Settlements', *American Economic Journal: Economic Policy* 2024, 16, 1, p. 415-446. Personen voor wie de norm geldt maken dan een reeks keuzes tussen steeds de gebruikelijke sanctie en een alternatieve sanctie. Factoren als de zwaarte van het delict en de omstandigheden worden willekeurig gevarieerd tussen keuzes.

21. Zoals in W.A. Wagenaar, *Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken*, Research memoranda nr. 2, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008.

22. Bergstra 2014.

23. Voorlopers van het onderzoek van Bergstra hebben een veel bredere focus (E. Hoefnagel, L. Vissers & B. de Vos, 'Drijfveren van vissers en duurzaam vissersrijbeheer', Den Haag: LEI 2004), richten zich op private arrangementen (E. Hoefnagel, 'Co-management en motorvermogen. Nulmeting van opvattingen van vissers', Den Haag: LEI 2007) of doen bijzonder summier verslag van de bevindingen (G.K. Schoep & P.M. Schuyt, 'Straftoemeting in milieu- en gezondheidszaken', Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009).

24. K. van Wingerde, 'De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regel naleving in de Nederlandse afvalbranche', Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012; W. Huisman & D. Lesmeister, 'Strafrecht door de ogen van een witteboordencrimineel', *Tijdschrift voor Criminologie* 2018, 60, 4, p. 455-476; V. van der Geest, J. van Onna & J. Hill, 'Daders van milieucriminaliteit in beeld', Den Haag: Boom 2023.

25. Dat blijkt ook uit een onderzoek in dezelfde branche naar ervaringen met bestaande sancties: Van Wingerde 2012.

### Afvalbedrijven over sancties voor illegale afvaltransporten

Voor de vraag wat een effectieve straf voor het illegaal exporteren van afval is, ging de onderzoeker te rade bij de afvalbedrijven zelf. Zij vroeg directeuren en milieucoördinatoren van acht bedrijven allereerst of zij weet hebben van illegale transporten. Aan de hand van voorbeelden die zij zelf aandroegen, vroeg zij vervolgens welke straf volgens hen het best werkt om de branche 'in het gareel te krijgen'. Daarbij gaat het zowel om redivide door (personen achter) het veroordeelde bedrijf als afschrikking.

De respondenten betwijfelden de effectiviteit van het uitsluitend opleggen van een sanctie in de vorm van een geldsom, zoals dat nu vaak gebeurt. De opgelegde bedragen zijn volgens hen sowieso bijzonder laag gegeven de baten van het delict en de kleine pakkans. Maar zelfs duizendmaal hogere bedragen (eventueel inclusief ontneming) zouden malafide ondernemers niet afschrikken. Alléén het bedrijf van een dergelijke ondernemer aanpakken heeft weinig zin 'want dan start hij meteen een nieuw bedrijf' dat op de oude voet verder gaat. Wat volgens hen beter werkt is het strafrechtelijk aansprakelijk stellen van een leidinggevende. Daarnaast suggereren respondenten gebruik van vergunningsgerelateerde sancties. De strafrechter kan als bijkomende straf gebruikmaking van een milieuvergunning of -onthefving tijdelijk blokkeren (artikel 7 sub f Wet op de economische delicten). Dat heeft veel impact, omdat de afvalbedrijven zonder vergunningen niet kunnen opereren. Deze sanctie is een sterk signaal aan de markt dat malafide ondernemingen worden aangepakt en het werkt in het voordeel van bonafide bedrijven die de regels wel naleven.

van regels betekent immers vaak hogere kosten of lagere opbrengsten. Voor een gelijk speelveld is regel naleving van alle bedrijven in de branche nodig. Belang bij effectieve straffen kan ook bestaan bij commune criminaliteit, bijvoorbeeld bij verkeersdelicten. Als straffen verkeersdelicten voorkomen, dan heeft iedereen daar voordeel van. Het lijkt daarom ook mogelijk de effecten van straffen te onderzoeken met onderzoekspanels van burgers.

Daarnaast lijken de geïnterviewde personen uit de doelgroep *geen strategische antwoorden* te geven: de betreffende bedrijven suggereren veel ingrijpendere sancties dan nu opgelegd. De verklaring voor niet-strategische antwoorden is dezelfde als voor deelname: de betrokken partijen hebben belang bij effectieve straffen. Een mogelijke uitzondering hierop vormen bedrijven met fraude als businessmodel en beroepscriminelen. Zij hebben immers geen belang bij effectieve sancties. Zij blijven bij dit soort onderzoek buiten beeld. Maar personen uit de doelgroep die wél deelnemen aan het onderzoek kunnen ook reflecteren op hun reactie, zoals dat in het onderzoek van het Functioneel Parket gebeurt.

Ten slotte blijken personen voor wie de norm geldt ook de *evenredigheid* van de sanctie in het oog te houden. De voorgestelde sancties zijn weliswaar een stuk ingrijpender dan gebruikelijk, maar lijken niet verder te gaan dan wat nodig is voor de beoogde strafdoelen. Respondenten noemen expliciet dat door 'buitenproportioneel' justie

## We verkleinen de kans dat straffen worden opgelegd waarvan iedereen buiten de magistratuur wel weet dat ze onzinnig zijn

tieoptreden 'de legitimiteit van de handhaving in het geding komt', wat 'de bereidheid (...) om medewerking te verlenen aan toezichthouders en handhavers' verkleint. Dergelijke sancties zijn uiteindelijk niet effectief, en dus niet het belang van de doelgroep.

Een bijkomend voordeel van het betrekken van personen uit de doelgroep bij een wettelijke norm is dat het de legitimiteit van straffen kan verhogen. We verkleinen immers de kans dat straffen worden opgelegd waarvan iedereen buiten de magistratuur wel weet dat ze onzinnig zijn. Ook kan de officier of de rechter expliciet verwijzen naar de in het onderzoek gesuggereerde sancties. Personen voor wie de norm geldt krijgen op deze manier een vorm van zeggenschap; zij kunnen bijvoorbeeld de gang van zaken in hun branche op deze manier beïnvloeden. Natuurlijk maken de rechter en aanklager uiteindelijk hun eigen afwegingen – en kunnen hun keuzen om allerlei redenen afwijken van wat respondenten suggereren.

### Tot slot

Rechters en aanklagers krijgen in de dagelijkse praktijk geen terugkoppeling of de ene sanctie beter doel treft dan de andere sanctie. Het bestaande onderzoek voorziet daar ook heel beperkt in. Het aanboren van een tot nog toe goeddeels onbenutte bron van terugkoppeling – personen voor wie de wettelijke norm geldt vragen naar de uitwerking van sancties – kan daarom van grote steun zijn bij de keuze van de sanctie die het best bijdraagt aan de beoogde strafdoelen. Vanwege het belang van 'normadressaten' bij effectief straffen is het voor te stellen dat zij (1) bereid zijn mee te werken aan dergelijk onderzoek, (2) geen strategische antwoorden geven, en (3) de evenredigheid van de sanctie in het oog houden.

Een eerste stap zou zijn om deze terugkoppeling voor een handvol delicten te organiseren. Dat geeft een breder beeld van de meerwaarde van deze benadering voor de straftoemeting. Daarmee is ook te leren wat de beste manier is om deze kennis boven water te halen. Vervolgens is de uitdaging de uitkomsten zo te delen met rechters en aanklagers dat zij de opgedane inzichten ook in hun dagelijks werk gebruiken. Daar ligt een grote uitdaging. Wellicht zijn de lessen – en voorbeelden van sancties die ermee in lijn liggen – te delen via bijeenkomsten waar rechters en aanklagers aanwezig zijn, zoals congressen en SSR-cursussen. Dat werkt wellicht beter dan het delen van artikelen en rapporten, omdat die niet breed gelezen worden. Uiteindelijk zal dan moeten blijken of hiermee een cyclus ontstaat waarbij rechters en officieren van justitie bij de keuze van sancties leren van terugkoppeling. Dit is van groot maatschappelijk belang vanwege de schade van uitspraken die steeds opnieuw de strafdoelen missen. •