

Duur en volume

Ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995; feiten en verklaringen

Grapendaal, M., P.P. Groen, W. van der Heide
Den Haag, SDU/WODC, 1997

Onderzoek en Beleid, nr. 163

In dit rapport is aan de hand van diverse bronnen de ontwikkeling (van 1985 tot en met 1995) geanalyseerd, die zowel de gemiddelde duur van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen heeft doorgemaakt als het volume van veroordelingen daartoe. Omdat het product van deze beide fenomenen het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren bepaalt, gaat het tevens om een analyse van de ontwikkeling in de materiële behoefte aan detentiecapaciteit. Voor deze analyse wordt gebruikgemaakt van drie, elkaar aanvullende benaderingen:

- literatuurstudie;
- analyse van ter beschikking staande statistieken;
- analyse van interviews met vertegenwoordigers van de politie, de staande en de zittende magistratuur en de advocatuur.

Dat de materiële behoefte aan detentiecapaciteit het afgelopen decennium in een stroomversnelling is geraakt, lijkt geen twijfel en mag als algemeen bekend worden verondersteld. Was de behoefte aan detentiecapaciteit in 1985 nog gebaseerd op een kleine 6.000 ten uitvoer te leggen detentiejaren, in 1995 was dit aantal toegenomen tot bijna 11.000. Het aantal beschikbare cellen is in dezelfde periode evenredig meegestegen.

De stijging van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren is het product van de gemiddelde duur van en het aantal veroordelingen tot een vrijheidsstraf. Aanvankelijk kon de stijging goeddeels toegeschreven worden aan een toename van de gemiddelde duur van de opgelegde vrijheidsstraffen. Tot en met 1985 zijn hier vooral de overtredingen van de Opiumwet debet aan. Dit is eenvoudig te verklaren als reactie op een voor de Nederlandse samenleving betrekkelijk nieuw fenomeen als drugverslaving en de daarmee gepaard gaande illegale activiteiten aan de handelszijde van het probleem. Na 1985 zien we voor andere delictcategorieën eveneens een stijging van de gemiddelde strafduur. Vooral zedendelicten (van gemiddeld 250 dagen naar 500), gewelddelicten (van 280 dagen naar 470) en openbare-ordedelicten (van 78 naar 161) laten grote stijgingen zien. Opiumwet- en vermogensdelicten vertonen in diezelfde periode een lichte daling. Over het geheel genomen neemt de gemiddelde opgelegde duur van de vrijheidsstraf toe van 133 naar 197 dagen. Vanaf 1990 neemt ook het aantal veroordelingen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf toe: van 21.000 in 1989 naar bijna 27.000 in 1995. Het totale aantal opgelegde vrijheidsstraffen (voorwaardelijke en onvoorwaardelijke samen genomen) blijft echter bij benadering stabiel; het aandeel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen daarin stijgt sterk. In 1990 stond tegenover elke onvoorwaardelijke vrijheidsstraf nog 1,5 voorwaardelijke, in 1995 was deze verhouding teruggelopen naar 0,8. Het zijn vooral de Opiumwetdelicten, de gewelddelicten en de vermogensdelicten die in aantallen onvoorwaardelijke vonnissen het grootste deel van de toename voor hun rekening nemen. De statistieken tonen aan dat parallel aan de toename van het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, de stijging van de gemiddelde duur ervan afvlakt.

Er lijkt zich rond 1990 een trendbreuk voor te doen. Tot 1990 werd 82% van de stijging in het aantal opgelegde detentiejaren verklaard door de toenemende duur van de vrijheidsstraffen en 18% door het stijgende aantal veroordelingen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf; tussen 1990 en 1995 zijn deze percentages respectievelijk 44 en 56. Het volume van veroordelingen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf stijgt dus sterk, terwijl de gemiddelde duur van de vrijheidsstraf vrijwel stabiel blijft. Vooralsnog ziet het ernaar uit dat aan de toenemende behoefte aan celcapaciteit nog geen eind is gekomen.

Het gebruik van (landelijke) gemiddelden bij de weergave van de ontwikkelingen suggereert dat er binnen de ressorten en arrondissementen uniforme opvattingen bestaan over de straftoemeting.

Nadere analyse van de gegevens over de straftoemeting op arrondissementaal niveau levert echter een ander beeld op. Er blijken tussen de arrondissementen (zeer) grote verschillen te bestaan zowel gerekend over het totale aantal veroordelingen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf als uitgesplitst naar een aantal delictcategorieën. De landelijk gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 1995 was 197 dagen. Acht van de 19 arrondissementen wijken betrekkelijk weinig af van dit gemiddelde (van 20 dagen erboven tot 20 dagen eronder). De overige arrondissementen wijken veel sterker af; de maxima zijn 75 dagen méér en 55 dagen minder dan het gemiddelde. Voor een enkel arrondissement gelden speciale omstandigheden waardoor dit verklaard zou kunnen worden (Haarlem bijvoorbeeld heeft Schiphol binnen de grenzen, waar relatief veel drugkoeriers worden opgepakt, die hoge straffen krijgen). Voor andere arrondissementen is het echter onaannemelijk dat de criminaliteit in ernst zodanig varieert dat dit de grote verschillen rechtvaardigt. Sommige arrondissementen zijn 'gewoon' strenger (of milder) dan andere.

Dit is echter geen consistent gegeven in de tijd. Zaten diverse arrondissementen in 1994 nog ruim boven het landelijk gemiddelde; een jaar later zat een deel ervan er even ruim onder. Het omgekeerde komt eveneens voor. Dezelfde variaties in strafduur zien we als gekeken wordt naar afzonderlijke delicten. Er wordt blijkbaar zeer verschillend gedacht over welke straf bij welke delict past.

Welke oorzaken gevonden kunnen worden voor de hierboven geschetste ontwikkeling in de toepassing van de vrijheidsstraf, was onderwerp van de interviews.

Het aantal opgelegde en te executeren detentiejaren is de resultante van straftoemeting door de rechter. Deze straftoemeting vindt voornamelijk plaats in een wisselwerking tussen verdachte (of zijn vertegenwoordiger), het openbaar ministerie (OM) en de zittende magistratuur (ZM), waarbij de laatste uiteindelijk de knoop doorhakt. Het OM noch de ZM bevinden zich in een vacuüm. Enerzijds maken zij deel uit van de strafrechtsketen en zijn in die zin afhankelijk van wat eerder in die keten plaatsvindt. Zo verschijnt slechts een klein percentage van alle afgedane zaken voor de rechter. De strafrechtsketen kent een aantal filters die telkens alleen de zwaardere zaken doorlaten: uiteindelijk werd in 1995 in niet meer dan 12% van alle afgedane strafzaken (in eerste aanleg) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. Anderzijds zijn OM en ZM onderhevig aan allerlei (maatschappelijke, politieke) processen en ontwikkelingen van buiten de strafrechtsketen, die hun oordeel (binnen de wettelijke kaders) beïnvloeden. Zo kunnen ontwikkelingen in het criminaliteitsniveau en de reacties daarop van de publieke opinie ertoe leiden dat politiek en bestuur aan criminaliteitsbestrijding een hoge prioriteit geven. Er worden dan nieuwe strafbaarstellingen gedefinieerd, bepaald gedrag wordt minder acceptabel geacht en de strafdreiging voor bepaalde delicten wordt zwaarder. Het gevolg is dat vaker vrijheidsstraffen worden opgelegd en dat onder bepaalde omstandigheden ook zwaarder gestraft wordt. Onafhankelijk van de vraag of dit scenario zich ook feitelijk afspeelt of afgespeeld heeft, kunnen op voorhand diverse mogelijke oorzaken genoemd worden.

1. Wetswijzigingen die tot een verhoging van de maximumstrafdreiging voor bepaalde delicten hebben geleid.
2. Toenemende aangiftebereidheid onder het publiek, waardoor het aantal zaken dat ter kennis komt van de politie, stijgt.
3. Verandering in het opsporingsbeleid en keteneffecten van de capaciteits-/formatie-uitbreiding bij de politie.
4. Verandering in ernst, omvang en vorm van de criminaliteit.
5. Een veranderend oordeel bij de staande en de zittende magistratuur, waardoor strafeis- en straftoemetingsbeleid strenger (punitiever) worden.

Deze thema's zijn aan de orde gesteld in ongeveer 40 interviews die gehouden zijn met vertegenwoordigers van de politie, de staande en de zittende magistratuur en de advocatuur. Per mogelijke oorzaak zal kort aangegeven worden welke resultaten deze interviews hebben opgeleverd met een korte motivatie. Voor de uitgebreidere argumentatie wordt verwezen naar hoofdstuk 4, waarin aan elk onderwerp een aparte paragraaf is gewijd.

ad 1

Hoewel in de afgelopen tien jaar diverse wetswijzigingen hebben plaatsgevonden die de maximumstraf voor een aantal delicten fors hoger hebben gesteld, heeft dit geen substantiële verhoging van het aantal opgelegde detentiejaren teweeggebracht. Hoewel dit op het eerste gezicht een wat paradoxale conclusie lijkt, zijn er twee goede verklaringen voor. Ten eerste werden de maximumstraffen toch al niet of nauwelijks opgelegd. Een verhoging ervan heeft dan nauwelijks effect,

omdat de 'oude' maxima nog voldoende rek bieden om eventueel hoger te eisen en te straffen. Ten tweede wordt de verhoging van de maximumstrafmaat vooral gebruikt om meer dwangmiddelen toe te kunnen passen. Deze dwangmiddelen liggen in de sfeer van het ruimer toepassen van preventieve hechtenis en inverzekeringstelling, telefoon- en faxtaps, het afnemen - desnoods tegen de zin van de verdachte - van lichaamseigen materiaal om een DNA-profiel te verkrijgen, infiltratie, binnentreden en doorzoeken van woningen. In belangrijke mate gaat het om het verlenen van meer armslag aan het OM bij het sluitend krijgen van de zaak.

Niettemin mogen de wetwijzigingen wel gezien worden in het licht van een toenemende punitiviteit (zie ad 5).

ad 2

Ook een stijging in de aangiftebereidheid is volgens de zegslieden nauwelijks van enige importantie voor de druk op de penitentiaire capaciteit. De 'wig' tussen de feitelijk voorkomende criminaliteit en de geregistreerde criminaliteit vinden we vooral bij de minder ernstige delicten. Meer aangiftes zullen zich naar verwachting dus vooral in deze categorie voordoen. Deze delicten leggen echter weinig gewicht in de schaal bij de toename van het aantal te executeren detentiejaren. Veelal worden ze uitgefilterd in de gang door de strafrechtsketen. Verschijnen dergelijke delicten uiteindelijk wel voor de rechter, dan wordt volstaan met een korte of een voorwaardelijke vrijheidsstraf. De aangiftebereidheid bij de zwaardere delicten ligt traditioneel hoog. Hier is dus betrekkelijk weinig 'winst' te halen. Uit de statistieken blijkt dat de laatste jaren het overall aangiftepercentage varieert van 32 tot 37.

ad 3

Het opsporingsbeleid van en de formatie-uitbreidingen bij de politie resulteren niet in substantieel meer zaken die ter afhandeling bij het OM terechtkomen. Hoewel de laatste tijd veel opsporingsaandacht uitgaat naar grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, is het 'rendement' van deze inspanningen in termen van aantallen vervolgingen en strafopleggingen betrekkelijk gering. Er wordt weliswaar veel menskracht ingezet, maar onderzoeken duren lang en het aantal verdachten dat vervolgd kan worden, is vaak klein. Met betrekking tot gerealiseerde formatie-uitbreidingen kan geconstateerd worden dat deze veelal niet plaats hebben gevonden bij de opsporings- en handhavingdiensten, maar meer bij de beheersdiensten. Budgetverhogingen werden (worden) vaak aangewend voor ondersteuning van het politiewerk en materiële vernieuwing en vervanging: communicatie-apparatuur, automatisering, wagenpark en dergelijke. Het is evident dat dit (op korte termijn) niet tot gevolg heeft dat het aantal opgespoorde delicten belangrijk zal stijgen.

ad 4

Hoewel de vorm waarin delicten zich voordoen, aan verandering onderhevig is, blijkt ook dit geen belangrijke oorzaak voor de toename van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren te zijn. Bendevoering, verplaatsingseffecten (overvallen op tankstations, supermarkten en woningen in plaats van op banken bijvoorbeeld), jongere plegers, meer 'brutaliteit' en onnadenkendheid, meer (buitenlandse) 'professionals', zijn weliswaar ontwikkelingen die plaatsvinden, maar de invloed hiervan op de duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en het aantal is beperkt. De stijging van de omvang van de criminaliteit heeft vooral plaatsgevonden in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig. Daarna, rekening houdend met de bevolkingsgroei, stabiliseerde de omvang van de criminaliteit zich. Ook dit is dus geen goede verklaring voor het sterk stijgende aantal te executeren detentiejaren dat we de laatste 11 jaar zien. Een belangrijke verschuiving in ernst van delicten is een betere verklaring. Vooral gewelddadiger geworden criminaliteit leidt tot zwaardere straffen. Deze observatie wordt bevestigd door de statistieken: de gewelddelicten zijn verantwoordelijk voor de helft van de stijging in het aantal opgelegde detentiejaren in de laatste 11 jaar.

ad 5

Naar het einde van de strafrechtsketen vinden we een tweede plausibele verklaring voor de stijging in het aantal opgelegde detentiejaren: het strafvorderings- en straffoemetingsbeleid. Zo'n tien jaar geleden zagen we de beginnende contouren van een zich veranderend strafrechtsklimaat in Nederland. Het strafrechtsklimaat werd punitiever. Voor vergelijkbare delicten worden strengere straffen opgelegd dan vroeger. Deze verandering zette zich versneld voort in de afgelopen vier jaar. Deze versnelling manifesteert zich vooral in het eerder opleggen van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en in minder gebruik van de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit punitievere klimaat vinden we niet alleen bij het OM en de ZM, maar ook bij de wetgeving, de politie en het sluitstuk van de strafrechtsketen, het gevangeniswezen.

De toename van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren wordt dus vooral veroorzaakt door twee

factoren die samengevat kunnen worden als proportionaliteit en punitiviteit. Het proportionaliteitsbeginsel houdt kortweg in dat de straf in redelijke verhouding dient te staan tot het delict: bij een ernstiger delict past een zwaardere straf; moord wordt zwaarder bestraft dan winkeldiefstal. In dit licht moet het aandeel dat de ernstiger wordende geweldsmisdrijven hebben in de toename van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren, gezien worden. De toenemende punitiviteit daarentegen manifesteert zich (bij vergelijkbare ernst van het delict) in het opleggen van een strengere straf dan voorheen; in 1995 werd bijvoorbeeld in een arrondissement nog minimaal twee weken gevorderd voor een woninginbraak; eind 1996 was dit tarief verdubbeld. De relatieve bijdrage van de beide factoren aan het geheel van de opgelegde vrijheidsstraffen is met de huidige kennis van zaken niet in percentages uit te drukken. Wel kan met betrekking tot de toenemende punitiviteit op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen gewezen worden die hier de kiem voor hebben gelegd. De beleidsnota Samenleving en Criminaliteit uit 1985 vormt het beleidsmatige antwoord op een decennium van stijgende criminaliteit. Onder druk van de publieke opinie en media stijgt de criminaliteitsbestrijding met stip op de politieke agenda. De spreekwoordelijke tolerantie van de jaren zestig en zeventig wordt langzaam vervangen door een 'nieuwe zakelijkheid'. Dit gaat gepaard met de cruciale notie dat het niet in de eerste plaats 'de maatschappij' is die delinquent gedrag veroorzaakt, maar dat de mensen zelf verantwoordelijk dienen te worden gehouden voor hun doen en laten. Deze persoonlijke verantwoordelijkheid voor onacceptabel gedrag vertaalt zich achter de deuren van de rechtszaal in minder toegeeflijkheid bij de vaststelling van een straf voor dat gedrag. Een andere, hiermee samenhangende en parallelle ontwikkeling betreft de toenemende aandacht voor de slachtoffers van misdrijven. In de loop der tijd werden regionale bureaus voor slachtofferhulp opgericht, werden binnen de politiekorpsen functionarissen aangesteld die zich speciaal met slachtoffers gingen bezighouden en op wetgevingsgebied kwam de Wet-Terwee tot stand. In dit verband moet de strafeis die het OM formuleert, dan ook gezien worden als een zekere genoegdoening aan het slachtoffer. Vooral voor delicten die de persoonlijke en huiselijke integriteit aantasten (verkrachting, diefstal met geweld, woninginbraak), heeft dat in het verleden geleid tot een fors hoger strafgemiddelde.

Discussie en aanbevelingen

Na een decennium van sterk toenemende aantallen ten uitvoer te leggen detentiejaren en een evenredige groei van (kostbare) celcapaciteit, neemt het besef toe dat aan de ongebreidelde stijging van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren eigenlijk een einde zou moeten komen. Enerzijds wordt gewezen op de enorme kosten die de voortdurende uitbreidingen met zich meebrengen. Anderzijds wordt er principieel stelling genomen tegen het toenemende gebruik van de gevangenisstraf als antwoord op criminaliteit. De gevangenisstraf dient vrijwel geen enkel ander doel meer dan vergelding door leedtoevoeging. Gegeven de omstandigheden waaronder de straf ten uitvoer wordt gelegd en het recidivepercentage, moet van de gevangenisstraf als 'opvoedkundig' instrument weinig verwacht worden. Redenen te over om te bezien welke mogelijkheden er zoal zijn om het gebruik van de gevangenisstraf terug te dringen.

Globaal kunnen daarbij twee strategieën worden onderscheiden: de 'voordeurstrategie' en de 'achterdeurstrategie'. De eerste strategie heeft als kenmerk dat het aantal opgelegde detentiejaren afneemt. Er wordt naar gestreefd minder mensen op te sluiten (volumevermindering) en/of minder langdurig op te sluiten (duurvermindering). De belangrijkste actoren bevinden zich bij deze strategie vooral bij de rechterlijke macht (OM en ZM). De 'achterdeurstrategie' behelst voornamelijk dat het aantal eenmaal door de rechter opgelegde detentiejaren teruggebracht wordt. De uitvoering van een dergelijke strategie ligt bij het gevangeniswezen (de administratie).

Voor de verandering eens beginnend bij de achterdeur, kunnen we vaststellen dat er diverse modaliteiten bestaan om de opgelegde vrijheidsstraf te bekorten of op een andere manier dan door middel van (totale) vrijheidsbeneming ten uitvoer te leggen. Een gedetineerde die veroordeeld is tot meer dan zes maanden, komt in aanmerking voor automatische vervroegde invrijheidstelling (VI) na ommekomst van twee derde van zijn straf. (Voor straffen van zes tot twaalf maanden geldt dat de eerste zes maanden geheel worden uitgezeten en van het restant eenderde deel.) Deze grens is betrekkelijk arbitrair. Er zijn Europese landen die ofwel standaard na de helft van de straf tot (voorwaardelijke) invrijheidstelling overgaan, ofwel de VI laten afhangen van de persoon van de dader en de aard van het delict. Deze laatste variant kan ertoe leiden dat soms slechts een derde van de straf wordt uitgezeten. De Nederlandse VI-regeling is blijkbaar geenszins een allerwegen gevolgd voorbeeld.

Hier zit dus enige ruimte om het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren terug te brengen. Tegelijkertijd moeten we ons daarbij afvragen in hoeverre hiervoor een maatschappelijk/politiek

draagvlak bestaat. Ook hebben we te maken met de rechterlijke macht (OM en ZM), die ertoe over kan gaan om in eis en oplegging te corrigeren voor een verdergaande Vt-regeling. Dat is niet zonder precedent: nadat bijvoorbeeld in de Bondsrepubliek Duitsland de vrijheidsstraf tot één maand geheel vervangen was door een dagboetestelsel, zagen we aanvankelijk een teruggang in het aantal opgelegde vrijheidsstraffen. Later werd deze trend omgebogen naar een stijging: de rechterlijke macht was ertoe overgegaan langere straffen op te leggen om te voorkomen dat zij gebonden was aan de boete als sanctie.

Er zijn talloze varianten te bedenken waarbij een deel van de vrijheidsstraf voorwaardelijk ten uitvoer wordt gelegd (al dan niet met reclasserings- en/of elektronisch toezicht) of - zoals in de nieuwe penitentiaire beginselenwet is vastgelegd - gedeeltelijk in de vorm van een extramuraal penitentiaal programma. De toepassingswaardigheid van deze en dergelijke achterdeurstrategieën ligt besloten in de maatschappelijke acceptatie en de geloofwaardigheid als sanctie ervan.

Zoals gezegd, zijn OM en ZM de belangrijkste actoren bij de voordeurstrategie. Over het algemeen bepaalt de eis van de officier van justitie de marges waarbinnen de rechter zijn uiteindelijke straf formuleert. Zoals onder meer uit dit onderzoek blijkt, neemt de rechter ten opzichte van de officier in zekere zin een re-actieve positie in. Om deze reden en vanwege het feit dat het OM onder de minister van Justitie ressorteert, vormt het OM de 'natuurlijke' ingang om zowel het aantal vrijheidsstraffen als de duur ervan terug te brengen.

Een probleem dat zich hier - blijkens dit onderzoek - voordoet, is dat het OM noch de ZM zich direct verantwoordelijk voelen voor de druk op de penitentiaire capaciteit. Zij betogen dat hun verantwoordelijkheden op een ander terrein liggen, het aanpakken van capaciteitsproblemen is in de eerste plaats een aangelegenheid van de politiek en de administratie. Het hanteren van het straftoemingsbeleid - in de vorm van rekwireerrichtlijnen - als instrument om die problemen op te lossen, is in de optiek van de rechterlijke macht een oneigenlijk gebruik van dat beleid.

Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat de rekwireerpraktijk al geruime tijd gebruikmaakt van landelijke richtlijnen; weliswaar niet met het oogmerk het beslag op de penitentiaire capaciteit te verminderen, maar dat neemt niet weg dat voor Opiumwetmisdriven, overtredingen van de Wegenverkeerswet en steunfraude richtlijnen bestaan waarvan de officier gebruik dient te maken bij het formuleren van zijn strafeis. Niettemin bestaan er tussen de arrondissementen grote verschillen in strafoplegging. Er lijkt in tijd, noch tussen arrondissementen, noch naar delict sprake te zijn van consistentie in strafvordering. Blijkbaar wordt er verschillend gedacht over de vraag welke straf bij welk delict past. Nog afgezien van de fundamentele vraag naar rechts(on)gelijkheid, biedt dit gegeven aanknopingspunten en redenen om te streven naar harmonisering van de straftoemeting. In het kader van deze discussie ligt het voor de hand een harmonisering te bepleiten die ertoe zou moeten leiden dat er consistent kortere vrijheidsstraffen geëist worden, zowel in de tijd, als naar arrondissement - zij het dat dit voor de strenge arrondissementen in meerdere mate het geval zou moeten zijn dan voor de minder strenge - als naar delict. Op logische gronden is het niet goed aannemelijk te maken dat het noodzakelijk is dat het ene arrondissement zoveel zwaarder straft dan het andere, noch dat een straf van twaalf jaar beter zou zijn dan een van tien jaar. Een relevant hulpmiddel hierbij zou kunnen bestaan uit het computergestuurde straftoemingsmodel (BOS: Beslissing Ondersteunend Systeem) waarmee sinds begin 1996 geëxperimenteerd wordt. Dit model definieert - gegeven het delict en de dader - de grenzen waarbinnen de strafeis zich zou moeten bewegen. Hiermee wordt ook beter voorspelbaar welk beslag gelegd wordt op dure en schaarse gevangenis capaciteit.

Deze benadering is weliswaar een methode om de gemiddelde duur van de straffen te verminderen (voor het ene arrondissement wat meer en voor het andere wat minder), het aantal opgelegde straffen blijft hiermee goddeels ongemoeid.

Een voordeurstrategie die aan dit probleem aandacht besteedt, is van een geheel andere orde en bestaat uit het limiteren van het aantal beschikbare cellen. Op basis van dit onderzoek kunnen daar weinig uitspraken over worden gedaan. Er zijn echter ervaringen met deze strategie in de VS en recentelijk ook in Canada en Zweden. Vooral de in Minnesota, Oregon en Washington gebruikte sentencing guidelines zijn illustratief in dit verband. Deze staten zijn er gedurende een periode van vijf tot tien jaar in geslaagd om de groei van de gevangenispopulatie sterk te vertragen. Nog steeds hebben deze drie staten aanmerkelijk minder gedetineerden per capita dan het gemiddelde voor de VS. Een belangrijk kenmerk van dergelijke guidelines is de rechtstreekse koppeling aan beschikbare celcapaciteit. Dreigt de omvang van de populatie de capaciteit te overtreffen, dan worden de guidelines zodanig aangepast dat er minder of minder lange vrijheidsstraffen worden opgelegd. De feitelijke omvang van de criminaliteit doet er in dit model dus niet zo vreselijk veel toe; het zijn de prioriteiten in het straftoemingsbeleid die variëren. Indien bijvoorbeeld een ernstig delict als roofoverval substantieel vaker voorkomt, dan kan besloten worden hiervoor meer cellen te reserveren. Gegeven de gefixeerde capaciteit echter, zal aan andere - minder ernstig geachte - delicten een

kleiner contingent cellen toegewezen moeten worden. In de praktijk wordt dit opgelost door hiervoor stelselmatig minder lange straffen op te leggen, ofwel door een andere - niet-vrijheidsbenemende - sanctie te gebruiken. Voorwaarde bij de toepassing van een dergelijk beleid is dat er een geavanceerd informatiesysteem beschikbaar is, opdat alert gereageerd kan worden op veranderende omstandigheden.

Uiteindelijk bleken de guidelines niet bestand tegen de publieke en politieke druk om strenger te straffen, maar dat neemt niet weg dat het primaat van de capaciteit bij het straftoemingsbeleid een waardevol en werkbaar middel kan zijn. Wat de omvang van een dergelijke gemaximeerde celcapaciteit dan zou moeten zijn, is een rechtsfilosofisch, cultureel, politiek en praktisch vraagstuk van Gordiaanse proporties. Die Knoop zullen we dus niet hier pogen te ontwarren.

De les die we in ieder geval uit de geschiedenis van de sentencing guidelines kunnen leren, is dat er voldoende publiek en politiek draagvlak moet bestaan, wil een dergelijke benadering op de langere termijn succesvol zijn.

Bij het beoordelen van de strategieën dienen we ons af te vragen welke voor- en nadelen eraan kleven. De voordeurstrategie (het verminderen van het aantal opgelegde detentiejaren) kiest als ingang het rekwireerbeleid. In deze optie worden minder (lange) vrijheidsstraffen opgelegd. Dit is een structurele benadering die ook op de langere termijn bruikbaar kan zijn. Een belangrijk nadeel is dat deze ingang op tegenstand bij het OM zal stuiten. Bij voornamelijk gebruik van de achterdeurstrategie ('eerder eruit'), dreigt het gevaar dat de rechterlijke macht gaat corrigeren voor het niet geheel ten uitvoer leggen van het vonnis; zie het voorbeeld van de Bondsrepubliek Duitsland en sommige Nederlandse arrondissementen die de VI verdisconteren in de opgelegde straf. Bovendien kan voorspeld worden dat vrijkomende detentieplaatsen door andere gedetineerden bezet gaan worden (dit is overigens te voorkomen door vrijkomende capaciteit consequent af te stoten): 'Prisons fear empty space', zei eens iemand die dit probleem behandelde. De maximering van het aantal beschikbare cellen is een benadering die de nadelen van de beide andere goeddeels uitsluit en de verantwoordelijkheden ook legt waar zij 'horen'. De vaststelling van het aantal cellen komt tot stand door middel van politieke besluitvorming, de bezetting ervan wordt bepaald door de rechterlijke macht en het beheer door de administratie. Waarschijnlijk zal een combinatie van de drie modaliteiten (richtlijnen die vooral de langere straffen 'aftoppen', de achterdeurstrategie met toepassing van penitentiaire programma's en verdergaande voorwaardelijke invrijheidsstelling, alsmede de limitering van het aantal beschikbare cellen) per saldo het meeste soelaas bieden.