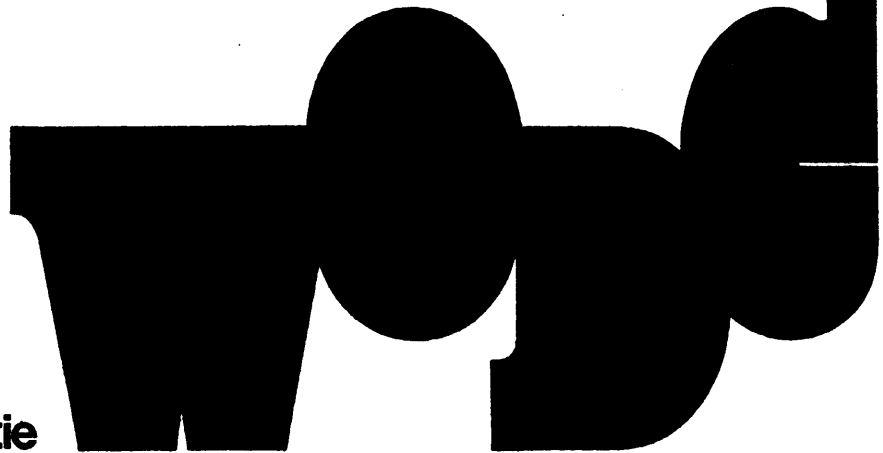


**individuele gratieverlening  
in misdrijfzaken  
en recidive**



INDIVIDUELE GRATIEVERLENING IN MISDRIJFZAKEN

EN

RECIDIVE

drs. C. van der Werff

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum  
Ministerie van Justitie

mei 1976

<u>INHOUD</u>	<u>blz.</u>
I. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	1
II. OPZET EN UITWERKING VAN HET ONDERZOEK	3
1. Inleiding	3
2. Opzet van het onderzoek	3
3. Samenstelling van de onderzoekgroep	5
4. Het recidive-criterium	6
5. Het verzamelen van de gegevens	7
III. RESULTATEN - GEGRATIEERDEN EN OVERIGE VEROORDEELDEN	8
1. Vergelijking van gegratieerden en overige veroor- deelden	8
2. Recidive van gegratieerden en niet-gegratieerden	10
IV. RESULTATEN - ONVOORWAARDELIJKE OF VOORWAARDELIJKE GRATIE	13
3. Vergelijking onvoorwaardelijk en voorwaardelijk gegratieerden	13
4. Recidive van onvoorwaardelijk en voorwaardelijk gegratieerden	14
V. SLOTCONCLUSIE	17

## I. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Toen destijds met de diverse beleidsafdelingen overleg werd gevoerd over de onderzoekplanning van het WODC, resulteerde dit bij de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht onder andere in het voornemen een onderzoek te doen naar de criteria voor en effecten van (voorwaardelijke) gratieverlening.<sup>1)</sup>

Een beroep op het gratierecht van de Koning is in principe slechts mogelijk wanneer omstandigheden kunnen worden aangevoerd waarmee bij het vonnis geen rekening kon worden gehouden, omdat deze op het moment dat het vonnis werd uitgesproken niet voldoende bekend waren, of omdat deze omstandigheden zich pas na het vonnis hebben voorgedaan. Gratie kan worden gezien als een verlengstuk van de rechtspleging dat wordt aangewend om in voorkomende gevallen ongewenste en niet-voorzienne gevolgen van een opgelegde straf te voorkomen, weg te nemen of te verminderen. Concrete motieven om gratie te verlenen zijn:

- 1) ongunstige wijzigingen in de sociale of financiële situatie van de veroordeelde;
- 2) medische of psychische indicaties;
- 3) reklasseringsbelangen van de veroordeelde;
- 4) onvolkomenheden in de wet (vooruitlopend op wetswijzigingen);
- 5) een groot tijdsverloop tussen vonnis en de nog uit te voeren straf, buiten de schuld van de veroordeelde;
- 6) rechterlijke dwalingen of administratieve omissies corrigeren;
- 7) algemeen of staatsbelang;
- 8) de overweging dat "genade voor recht" moet gaan, bijvoorbeeld wanneer de bijwerking van een straf erger blijkt dan is bedoeld. Hieronder valt de kwijtschelding van enkele dagen gevangenisstraf opdat de betrokkene met belangrijke feestdagen weer thuis kan zijn.

Met de uitvoering van het gratiebeleid is de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht belast. Zij behandelt de gratieverzoeken, de voorwaardelijke gratieverlening en de herroeping daarvan.

De aanleiding tot het onderhavige onderzoek is de zorg van de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht dat met het kwijtschelden of verminderen van straffen het eventuele speciaal preventieve effect van de

---

<sup>1)</sup> Zie Onderzoekplan 1973, p. 12, opgesteld door het WODC (destijds genaamd WVDC).

oorspronkelijk opgelegde straffen wegvalt of kleiner wordt. De vraag is dus of gegratieerden meer recidiveren dan niet-gegratieerden. Meer in het bijzonder vraagt men zich af of voorwaardelijke gratieverlening uit het oogpunt van speciale preventie de voorkeur verdient boven de onvoorwaardelijke gratieverlening.

## II. OPZET EN UITWERKING VAN HET ONDERZOEK

### 1. Inleiding

Oorspronkelijk lag het in de bedoeling om een tweetal vragen te beantwoorden, die als volgt kunnen worden geformuleerd:

- a) heeft het kwijtschelden van straffen speciaal preventief gezien een positief of negatief effect?
- b) heeft voorwaardelijke gratieverlening een grotere speciaal preventieve werking dan onvoorwaardelijke gratieverlening?

### 2. Opzet van het onderzoek

Bij voorbaat moet gesteld worden dat een onweerlegbaar antwoord op dit soort vragen - naar de relatieve effectiviteit van strafrechtelijke sancties en van behandelingen in het algemeen - alleen te geven is door middel van een experiment, waarbij de beslissing tot het ondergaan van een bepaalde straf of behandeling louter op toeval berust. Alleen bij zo'n experiment levert de interpretatie van de uitkomsten geen moeilijkheden op: verschil in uitkomst van de verschillende behandelingen is het gevolg van een verschillend effect van die behandelingen. Evenzo zullen gelijke resultaten van verschillende straffen of behandelingswijzen betekenen dat het effect van die verschillende straffen of behandelingswijzen gelijk is.

Behalve wel of geen gratiëring moet onder verschil in behandelingswijze ook worden verstaan een onvoorwaardelijke tegenover een voorwaardelijke gratieverlening.

Beslissingen om gratie voorwaardelijk dan wel onvoorwaardelijk te verlenen, berusten evenwel niet op toeval. Allerlei overwegingen spelen daarbij in de praktijk een rol. Dat geldt eveneens voor de beslissing tot gratiëring op zichzelf, zoals we in de inleiding reeds hebben gezien. Slechts wanneer aan bepaalde eisen is voldaan kan een veroordeelde voor gratie in aanmerking komen. Van belang is in dit verband dat in sommige gevallen de "geschatte" recidive-kans een rol kan spelen bij de beslissing tot gratiëring: een gunstige prognose (gebaseerd op intuïtie) kan bijdragen tot een positieve beslissing. Hierdoor kan het recidive-cijfer van de totale groep gegratieerden gunstiger komen te liggen dan van de groep niet-gegratieerden. Verder zou ook "dankbaarheid voor de verleende gratie" de kans op recidive kunnen verminderen.

Behalve dat de beslissingsprocedure zelf selectief werkt, zou het kunnen zijn dat degenen die een gratie-verzoek indienen een bepaalde selectie vormen. Het is denkbaar dat degenen die een verzoek indienen over het algemeen meer gemotiveerd zijn zich aan de wet te houden dan degenen die geen gratie-verzoek indienen. Aan de andere kant heeft men wel de indruk dat het dikwijls de querulanten onder de gedetineerden zijn die door hun uitgebreide ervaring binnen het strafrechtelijk systeem ertoe overgaan een gratie-verzoek in te dienen onder het motto: "baat het niet, schaadt het niet". Voorzover in dit soort gevallen positief wordt beslist, is hiervan een ongunstige invloed op het recidivecijfer van de groep gegratieerden te verwachten.

Een en ander betekent dat men bij een vergelijking gebaseerd op praktijkbeslissingen - waarop wij hier zijn aangewezen - altijd zit-ten met de vraag of eventuele verschillen misschien zijn te verklaren uit andere variabelen dan het verschil in behandelingswijze. Dit probleem is tot op zekere hoogte te ondervangen door de te vergelijken groepen zodanig samen te stellen dat ze gelijkwaardig zijn met betrekking tot die achtergrondvariabelen waarvan bekend is dat zij met recidivisme samenhangen. Hoe dit probleem in concreto is opgelost wordt hieronder bij de beschrijving van de resultaten uiteengezet.

Uit vergelijkend onderzoek dat in de afgelopen decennia is gedaan naar het speciaal preventieve effect van verschillende straffen is gebleken dat het speciaal preventieve effect van zwaardere straffen over het algemeen niet groter is dan van lichtere straffen. Het is zelfs de vraag of strafrechtelijke sancties over het geheel speciaal preventief werken. Op grond van beschikbare onderzoekresultaten is dus niet te verwachten dat het kwijtschelden van straffen de kans op recidive vergroot. Wat betreft de vrijheidsstraffen ligt het omgekeerde zelfs meer voor de hand: er zijn aanwijzingen dat langdurige vrijheidsbeneming de kans op recidive vergroot. Door kwijtschelding van vrijheidsstraffen zou de kans op recidive dus eerder kleiner dan groter kunnen worden.<sup>1)</sup>

Om een beeld te krijgen van de vergelijkbaarheid van de groep gegratieerden en de groep niet-gegratieerden, respectievelijk van de groep onvoor-

---

<sup>1)</sup> zie b.v. WILKINS, L.T., Evaluation of Penal Measures, New York, 1969.

waardelijk gegratieerden en voorwaardelijk gegratieerden is allereerst bekeken:

- a) op welke punten de zaken waarin gratie is gevraagd en verleend, verschillen van het totale pakket van strafzaken<sup>1)</sup>; en
- b) op welke punten de zaken waarin voorwaardelijk gratie is verleend, verschillen van de zaken waarin onvoorwaardelijk gratie is verleend.

### 3. Samenstelling van de onderzoeksgroep

Met dit onderzoek over de gratie is aansluiting gezocht bij een algemeen onderzoek naar het speciaal preventieve effect van strafrechtelijke sancties, dat betrekking heeft op een representatieve steekproef van personen die in 1966 wegens misdrijf zijn veroordeeld<sup>2)</sup>. Een en ander betekent dat wij al beschikken over een groep niet-gegratieerden. Bij deze groep is ter vergelijking een groep gegratieerden gezocht waarvan de veroordeling eveneens in 1966 moest zijn uitgesproken. Uit praktische overwegingen is bij de samenstelling van deze groep uitgegaan van de gratie-verzoeken die in de tweede helft van 1966 zijn ingediend (voor zover ingewilligd) en die betrekking hebben op vonnissen die na 10 maart 1966 onherroepelijk zijn geworden. Beperking tot de verzoeken van de tweede helft van 1966 en tot de na 10 maart onherroepelijk geworden vonnissen was noodzakelijk om te voorkomen dat de groep gegratieerden in dit onderzoek vertekend raakte ten gevolge van de collectieve gratiëring die begin 1966 heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het huwelijk van H.K.H. Prinses Beatrix<sup>3)</sup>. Het zou namelijk kunnen zijn dat bepaalde veroordeelden die onder normale omstandigheden een gratie-verzoek zouden hebben ingediend daar als gevolg van de collectieve gratieverlening vanaf hebben gezien. Die categorie zou daardoor in de gratie-groep worden ondervertegenwoordigd. Door bovengenoemde criteria aan te houden wordt een dergelijke vertekening vermeden.

---

1) Een vergelijking tussen zaken waarin een gratieverzoek is afgewezen en zaken waarin zo'n verzoek is ingewilligd vindt in dit onderzoek dus niet plaats.

2) Voor de samenstelling van de steekproef zie bijlagen 1.1. en 1.2. In deze steekproef komen slechts acht personen voor die individueel gratie is verleend; dit aantal is te klein om een vergelijking op te baseren. *(Om de omvang van het rapport te beperken zijn de bijlagen hierin niet opgenomen; deze kunnen op verzoek door het WODC worden toegezonden.)*

3) Voor deze "huwelijksgratie" kwamen in aanmerking vonnissen die uiterlijk op 10 maart 1966 onherroepelijk waren geworden. Het effect van deze collectieve gratie vormt onderwerp van een apart onderzoek.



Voor een vergelijking van het effect van de onvoorwaardelijke en voorwaardelijke gratiëring zou in principe de aldus verkregen groep gegratieerden kunnen worden gebruikt. Omdat het aantal onvoorwaardelijk gegratieerden in aantal erg laag uitviel is met het oog op deze vergelijking de onderzoeksgroep uitgebreid met de ingewilligde gratie-verzoeken die zijn ingediend tussen 1 januari en 1 juli 1967. Bovendien zijn de ingewilligde gratie-verzoeken die betrekking hadden op een vonnis uitgesproken vóór of op 10 maart 1966 opgenomen. Zodoende is de hierna volgende vergelijking van het effect van de onvoorwaardelijke en voorwaardelijke gratiëring gebaseerd op de tussen 1 juli 1966 en 1 juli 1967 ingediende gratie-verzoeken, die werden ingewilligd.

Aangezien het in de bedoeling lag een vergelijking te trekken tussen de gegratieerden en alle veroordeelden wegens misdrijf zijn de gratiebesluiten die betrekking hadden op overtredingen niet opgenomen. Vonnissen van de militaire rechter bleven eveneens buiten het onderzoek; deze waren namelijk in de steekproef van veroordeelden ook niet opgenomen. Voorts zijn de zaken van de bijzondere rechtspleging buiten het onderzoek gelaten, omdat die geheel op zichzelf staan<sup>1)</sup>.

#### 4. Het recidive-criterium

Volgens hetzelfde criterium als bij de veroordeelden uit de steekproef van in 1966 veroordeelden, is bij de gegratieerden de recidive vastgesteld aan de hand van het uittreksel uit het Algemeen Documententatie-register van de Justitiële Documentatiedienst. In dit onderzoek wordt van recidive gesproken indien binnen zes jaar na inschrijving van de onderhavige zaak bij het parket één of meer nieuwe strafzaken werden ingeschreven die resulteerden in een veroordeling wegens misdrijf<sup>2)</sup>. Bij deze recidive wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- a) algemene recidive, dat wil zeggen het totaal van alle nieuwe misdrijven;
- b) speciale recidive, dat wil zeggen, de misdrijven die tot dezelfde

---

1) Voor een overzicht van de gratiebesluiten die niet in het onderzoek zijn betrokken, zie bijlage 3.

2) Gebleken is dat de uitkomsten niet wezenlijk veranderen als naast de "nieuwe" veroordelingen ook worden meegeteld die nieuw ingeschreven zaken die uitmondten in een sepôt.

delictsoort behoorden. Daarbij zijn als delictsoorten onderscheiden: vermogensmisdrijven, zedenmisdrijven, agressieve misdrijven en verkeersmisdrijven<sup>1)</sup>;

- c. specifieke recidive, dat wil zeggen, een overtreding van hetzelfde wetsartikel.

Als aanvullende criteria zijn gebruikt het aantal nieuwe misdrijven dat op een veroordeling uitliep, en de snelheid van recidiveren.

Men dient voor ogen te houden dat hier wordt uitgegaan van recidivegegevens voorzover deze officieel bekend en geregistreerd zijn. Het feit, dat veel criminaliteit niet wordt geregistreerd, opgespoord en opgehelderd, betekent dat de op deze wijze gemeten recidive lager is dan de werkelijke. In welke mate dat het geval is, valt niet te beoordelen.

#### 5. Het verzamelen van de gegevens

De Koninklijke Besluiten die als basis hebben gediend voor dit onderzoek, bevatten naast naam en personalia van de justitiabele gegevens over het vonnis en uiteraard over de kwijtgescholden straf, en de modaliteit van de gratiëring.

Met het oog op de recidive is voor elk van de gegratieerden het uittreksel uit het Algemeen Documentatierregister van de Justitiële Documentatiedienst opgevraagd. Aan de hand van dat uittreksel kon tevens worden bepaald of de betrokkene reeds eerder was veroordeeld wegens misdrijf, en zo ja, hoe vaak.

De gegevens betreffende het vonnis en de personalia van de veroordeelden zijn overgenomen van de Staten van Inlichtingen van het C.B.S.

---

1) zie bijlage 4.

### III . RESULTATEN-GEGRATIEERDEN EN OVERIGE VEROORDEELDEN

In dit hoofdstuk zal getracht worden een antwoord te vinden op de eerste vraag die werd gesteld, welke als volgt werd geformuleerd:  
- heeft het kwijtschelden van straffen speciaal preventief gezien een positief of een negatief effect?

Ter beantwoording van deze vraag zullen de recidive-cijfers worden vergeleken van wel- en niet-gegratieerden. De niet-gegratieerden zijn te onderscheiden in twee groepen: de ene bestaat uit veroordeelden die een gratie-verzoek indienden dat is afgewezen, en de andere uit veroordeelden die geen gratie-verzoek hebben ingediend. Deze groepen zijn hier niet onderscheiden. Wanneer hier wordt gesproken over "niet-gegratieerden" worden bedoeld veroordeelden die geen gratie is verleend ongeacht de vraag of zij een gratie-verzoek hadden ingediend.<sup>1)</sup>

Bij de bespreking van de onderzoekopzet vermeldden we reeds dat bij een zinvolle beantwoording van de gestelde vraag de vergelijkbaarheid van de groep gegratieerden en de groep niet-gegratieerden een belangrijk probleem vormt. We zullen hieronder allereerst bekijken hoe het daarmee staat.

#### 1. Vergelijking van gegratieerden en overige veroordeelden

Zoals in hoofdstuk II is uiteengezet wordt de groep gegratieerden vergeleken met een representatieve steekproef die 5% van de personen omvat welke in 1966 zijn veroordeeld wegens misdrijf.<sup>2)</sup>

In totaal zijn 180 gegratieerden voor deze vergelijking beschikbaar. Daarmee zijn, zoals uiteengezet, de ingewilligde gratie-verzoeken in het onderzoek betrokken die tussen 1 juli 1966 en 1 juli 1967 werden ingediend, voorzover sprake was van veroordeling wegens misdrijf. Tabel 1 bevat een overzicht van de aard van de kwijtgescholden straffen. Het blijkt dat de kwijtschelding in 72% van de gevallen betrekking had op een vrijheidsstraf, in 12% van de gevallen op een boete en in 11% van de gevallen op de ontzegging van de rijbevoegdheid.

---

1) Een vergelijking tussen veroordeelden waarvan het gratieverzoek is afgewezen en veroordeelden waarvan zo'n verzoek is ingewilligd vindt in dit onderzoek dus niet plaats.

2) Voor informatie over representativiteit van deze steekproef, bestaande uit 2.037 veroordeelden, zij verwezen naar de bijlagen 1.1 en 1.2.

TABEL 1. Overzicht van het aantal gratiëringen naar aard van de kwijtgescholden straf, van in 1966 (vanaf 10 maart) veroordeelden wegens misdrijf, die in de periode van juli 1966 tot juli 1967 een gratieverzoek indienden dat werd ingewilligd.	
aard kwijtgescholden straf	aantal
vrijheidsstraf	131
boete	22
ontzegging van de rijbevoegdheid	19
gratie ten aanzien van bevoegdheid tractor te besturen	7
overige bijkomende straffen	2
totaal aantal gegratieerde straffen	181
totaal aantal gegratieerde vonnissen	180

Vergelijken we de gegratieerden met de veroordeelden uit de steekproef dan blijkt, dat de groep gegratieerden geen dwarsdoorsnede vormt van het totaal aantal veroordeelden. De groepen verschillen o.a. op de volgende punten: aard van het misdrijf, leeftijd, aard van de opgelegde straf (maar vrijwel niet wat betreft de duur van de vrijheidsstraf) en strafrechtelijk verleden.<sup>1)</sup>

De groep gegratieerden telt gemiddeld meer verkeersdelinquenten dan er jaarlijks worden veroordeeld, waaronder naar verhouding weer veel "rijders onder invloed" voorkomen. Los van het feit dat onder de gegratieerden naar verhouding meer verkeersdelinquenten voorkomen, is bij de gegratieerden de leeftijd gemiddeld wat hoger en bestaat de straf van gegratieerden vaker uit een vrijheidsstraf en minder vaak uit een boete. De boetes van de gegratieerden blijken daarbij gemiddeld wat hoger, terwijl de duur van de vrijheidsstraffen nauwelijks verschilt van die van de totale groep veroordeelden.

Verder telt de groep gegratieerden iets meer eerder veroordeelden dan de groep veroordeelden en voorts meer personen die door de meervoudige kamer of in hoger beroep zijn berecht.

Wat betreft geslacht en nationaliteit blijken de groep gegratieerden en de groep veroordeelden gelijk te zijn.

Het is duidelijk dat de verschillen onderling verband houden. Concluderend kan worden gesteld dat de zaken waarin gratie wordt verleend de naar verhouding ernstiger zaken betreffen. Dat ligt overigens voor de hand: bij de eenvoudiger zaken loont het de moeite niet om een gratieprocedure in werking te stellen. De conclusie dat de gegratieerde zaken van relatief ernstige aard zijn, is gebaseerd op het feit dat in de gegratieerde zaken de opgelegde straffen relatief zwaar zijn, en

<sup>1)</sup> zie bijlagen 5.1 en 5.2.

op het feit dat relatief veel gegratieerde zaken door de meervoudige kamer en het hof waren berecht.<sup>1)</sup> Voorts valt te constateren dat onder de gegratieerden relatief wat meer oudere personen voorkomen en meer verkeersdelinquenten dan in het algemeen onder de veroordeelden.

## 2. Recidive van gegratieerden en niet-gegratieerden

Gezien de verschillen tussen de groep gegratieerden en de veroordeelden (= niet-gegratieerden) heeft het geen zin eenvoudig de recidive-cijfers van de wel- en niet-gegratieerden onderling te vergelijken om het, mogelijke, speciaal preventieve effect van gratiëring vast te stellen. Om tot een zinvolle vergelijking te komen, is het nodig eerst de verschillen tussen de groepen die ook voor het eventuele verschil in recidive verantwoordelijk kunnen zijn, uit te schakelen. Dat kan b.v. door de methode van de individuele "matching" die hieronder is toegepast. Dat wil zeggen dat bij elk van de 164 gegratieerden waarvan de recidive-gegevens bekend zijn,<sup>2)</sup> een veroordeelde (niet-gegratieerde) is gezocht die gelijk is dan wel overeenkomt wat betreft:

1. geslacht;
2. leeftijd;
3. strafrechtelijk verleden;
4. overtreden wetsartikel;
5. de aard van de opgelegde straf;
6. de duur van de opgelegde vrijheidsstraf.

Deze variabelen zijn uitgekozen omdat uit de literatuur bekend is dat zij samenhangen met recidivisme<sup>3)</sup>. In het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk rekening te houden met alle variabelen waarvan mag worden aangenomen dat ze relevant zijn<sup>4)</sup>.

- 1) We gaan er vanuit dat deze verschillen niet het gevolg zijn van verschillen in (straf)beleid.
- 2) 16 van de bovengenoemde 180 gegratieerden bleken niet (meer) bekend in het Algemeen Documentatierregister van de Justitiële Documentatiedienst.
- 3) Zie b.v. WILKINS, L.T., Evaluation of Penal Measures, New York, 1969; en HOOD, R. en R. SPARKS, Key Issues in Criminology, London, 1970.
- 4) Variabelen waarmee geen rekening is gehouden zijn a) prognose omtrent recidive-kansen (hoewel het strafrechtelijk verleden daarvoor een goede indicatie vormt); b) gemotiveerdheid om zich aan de wet te houden, en c) de vraag of een gratie-verzoek was afgewezen, wat rancune zou kunnen opwekken en daardoor de kans op recidive zou kunnen vergroten. De mogelijke invloed van deze laatste variabele is in dit onderzoek overigens te verwaarlozen omdat de kans dat onder de niet-gegratieerden een veroordeelde voorkomt van wie een gratie-verzoek is afgewezen, erg klein is. De invloed van variabelen waarvan de relevantie niet vermoed wordt kan - zoals gezegd - alleen worden uitgeschakeld door het blindelings verlenen van gratie.

Hoewel niet voor elke gegratieerde een vergelijkbare veroordeelde was te vinden, is deze "matching" over het geheel genomen redelijk goed gelukt. Het grootste probleem leverde de duur van de opgelegde vrijheidsstraffen op en in mindere mate het overtreden wetsartikel. In die gevallen is door het enigszins verleggen van de oorspronkelijke criteria voor "gelijkwaardige leeftijd" en "gelijkwaardig strafrechtelijk verleden" toch een vergelijkbare veroordeelde (niet-gegratieerde) gevonden.

In 12 van de 164 gevallen bleek voor de gegratieerde geen bevredigende contrôle-persoon aanwezig in de steekproef van veroordeelden<sup>1)</sup>. De onderstaande vergelijking heeft derhalve betrekking op 152 gegratieerden en 152 niet-gegratieerden.

Uit de resultaten weergegeven in tabel 2 blijkt dat van de gegratieerden naar verhouding minder personen hebben gerecidiveerd na hun veroordeling dan van de niet-gegratieerden. De verschillen zijn statistisch significant: het is niet waarschijnlijk dat de aangetroffen verschillen op toeval berusten<sup>2)</sup>.

	gegratieerden	niet-gegratieerden
TABEL 2. Het aantal gegratieerden respectievelijk niet-gegratieerden dat binnen zes jaar na de onderhavige zaak opnieuw met de rechter in aanraking kwam wegens het plegen van een misdrijf.		
totaal aantal	152	152
waarvan:		
- algemene recidive	27%	41%
- speciale recidive	17%	29%
- specifieke recidive	11%	22%

- 1) Voor een nadere verantwoording van de matchingprocedure en de resultaten zij verwezen naar bijlage 6. Vijf van deze twaalf gegratieerden zijn buitenlanders: deze zijn buiten beschouwing gelaten omdat gegevens omtrent hun recidive en strafrechtelijk verleden niet betrouwbaar zijn.
- 2) Berekening van de chikwadraat leverde voor zowel algemene recidive, speciale recidive als specifieke recidive een p-waarde op van 0.05. Pearson r is respectievelijk 0.22; 0.13 en 0.19. Ondanks de "matching" was de duur van de vrijheidsstraf bij de groep gegratieerden gemiddeld wat korter dan bij de groep niet-gegratieerden. Het verschil in recidive is evenwel niet te verklaren uit dit verschil in duur van de vrijheidsstraf (r partieel is respectievelijk 0.22; 0.13 en 0.19).

Aanvullende maatstaven voor recidivisme vormen het gemiddeld aantal misdrijven en de snelheid van recidiveren. Ook in deze beide opzichten steken de gegratieerden gunstig af bij de niet-gegratieerden<sup>1)</sup>.

Bekijkt men de verkeersdelinquenten afzonderlijk dan blijkt ook binnen die groep onder de gegratieerden minder recidive voor te komen. Dat geldt eveneens voor de groep veroordeelden wegens een misdrijf vermeld in het Wetboek van Strafrecht<sup>2)</sup>.

De onderzoekresultaten kunnen op twee manieren worden verklaard:

- a) het kwijtschelden (geheel of gedeeltelijk) van strafrechtelijke sancties heeft speciaal preventief gezien een positief effect; en/of
- b) gegratieerden vormen een gunstige selectie uit de totale groep personen die jaarlijks wegens een misdrijf wordt veroordeeld.<sup>3)</sup>

Deze twee aspecten zijn hier niet te ontwarren.

Uit deze resultaten kan overigens worden afgeleid dat gratiëring speciaal preventief gezien in ieder geval geen negatief effect heeft.

---

1) zie bijlage 7.

2) zie bijlage 8.

3) vergelijk het gestelde op pag. 4 bovenaan.

IV. RESULTATEN - ONVOORWAARDELIJKE OF VOORWAARDELIJKE GRATIE

De tweede vraag die in dit onderzoek aan de orde is gesteld, luidt:

- verdient voorwaardelijke gratieverlening uit het oogpunt van speciale preventie de voorkeur boven onvoorwaardelijke gratieverlening?
- Met andere woorden, heeft voorwaardelijke gratieverlening een grotere speciaal preventieve werking dan onvoorwaardelijke gratieverlening?

Evenals bij de eerste vraag (zie boven) doet zich hier het probleem voor van de vergelijkbaarheid van de beide groepen, in dit geval van de groep onvoorwaardelijk gegratieerden en de groep voorwaardelijk gegratieerden. Om hiervan een beeld te krijgen, zijn ook deze groepen eerst onderling op een aantal punten vergeleken.

1. Vergelijking onvoorwaardelijk en voorwaardelijk gegratieerden

Voor de vergelijking van onvoorwaardelijk en voorwaardelijk gegratieerden hebben wij de beschikking over gegevens van 385 gegratieerden.

Een belangrijk punt van verschil tussen de onvoorwaardelijk en voorwaardelijk gegratieerden blijkt uit het overzicht in tabel 3: kwijtschelden van vrijheidsstraffen en van ontzegging van de rijbevoegdheid geschiedt overwegend voorwaardelijk, terwijl met betrekking tot boetes onvoorwaardelijke gratieverlening de overhand heeft.

<u>TABEL 3.</u> Overzicht van het aantal kwijtgescholden (gedeelten van) straffen naar modaliteit van de gratiëring - veroordeelden wegens misdrijf 1966/67.	
	aantal
1. onvoorwaardelijke gratie van vrijheidsstraf	49
2. voorwaardelijke gratie van vrijheidsstraf	241
3. onvoorwaardelijke gratie van boete	26
4. voorwaardelijke gratie van boete	8
5. onvoorwaardelijke gratie van ontzegging rijbevoegdheid	7
6. voorwaardelijke gratie van ontzegging rijbevoegdheid	37
7. gratie ten aanzien van bevoegdheid tractor te besturen	14
8. onv. c.q. voorw. gratie van overige bijkomende straffen	5
9. combinatie van 1 t/m 4	1
totaal aantal gegratieerde straffen	388
totaal aantal gegratieerde vonnissen	385

N.B. in 3 gevallen zijn 2 straffen kwijtgescholden.



Om het onderzoek enigszins te beperken zal alleen een nadere vergelijking gemaakt worden tussen onvoorwaardelijke en voorwaardelijke gratiezaken voorzover de kwijtschelding betrekking had op een hoofdstraf. Met betrekking tot bijkomende straffen is dus geen analyse uitgevoerd, omdat het aantal zaken daarvoor te klein bleek. Deze categorieën zijn wel opgenomen in de vergelijking van de recidive-cijfers van onvoorwaardelijk gegratieerden, althans voorzover sprake was van kwijtschelding van (een gedeelte van) de ontzegging van de rijbevoegdheid.

Bij vergelijking van de groepen die onvoorwaardelijk respectievelijk voorwaardelijk gratie werd verleend van de hoofdstraf (bijlage 9) blijkt ten aanzien van de volgende factoren sprake te zijn van verschil:

Voorwaardelijke in plaats van onvoorwaardelijke gratie van de hoofdstraf vindt vaker plaats:

- bij vrouwen dan bij mannen;
- bij verkeersdelinquenten dan bij andere categorieën delinquenten;
- bij kwijtschelding van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan bij kwijtschelding van een boete (zoals reeds is vermeld).

Onvoorwaardelijke en voorwaardelijke gratieverlening van de hoofdstraf blijkt geen verband te houden met de volgende factoren:

- de nationaliteit van de veroordeelde;
- de leeftijd van de veroordeelde;
- het aantal vroegere veroordelingen wegens misdrijf;
- het feit of de veroordeling een vermogensmisdrijf betrof.

Verder blijken onvoorwaardelijk gegratieerden vaker een strafrestand te behouden in de vorm van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of een onvoorwaardelijke boete, dan degenen aan wie voorwaardelijke gratie werd verleend.

## 2. Recidive van onvoorwaardelijk en voorwaardelijk gegratieerden

De vraag naar het verschil in effectiviteit van onvoorwaardelijk en voorwaardelijk gratie (vraag 2), is niet te beantwoorden door eenvoudig de recidive-cijfers van onvoorwaardelijk en voorwaardelijk gegratieerden te vergelijken. Hiervoor is duidelijk gebleken dat deze groepen niet gelijkwaardig zijn. Om toch een zinvolle vergelijking te kunnen maken zijn op dezelfde wijze als boven bij de wel- en niet-gegratieerden vergelijkbare groepen samengesteld ("matching"). Daartoe is bij elke onvoorwaardelijk gegratieerde - waarvan gegevens over de recidive bekend

zijn - een voorwaardelijk geëgratieerde gezocht die behalve op bovengenoemde factoren (leeftijd, strafrechtelijk verleden, enz) overeenstemt met betrekking tot de aard van de kwijtgescholden straf<sup>1)</sup>.

De kwijtgescholden straffen zijn onderscheiden in:

- a) gehele vrijheidsstraf
- b) gedeelte van de vrijheidsstraf
- c) gehele boete
- d) gedeelte van de boete
- e) gehele ontzegging van de rijbevoegdheid
- f) gedeelte van de rijbevoegdheid.

Uit de frequentie-tellingen viel reeds af te leiden dat de categorieën zo sterk uiteenlopen dat het in veel gevallen onmogelijk zou zijn een vergelijkbaar individu te vinden. De matching volgens bovenstaande criteria leverde dan ook slechts twee groepen van 37 geëgratieerden op<sup>2)</sup>. In de helft van de gevallen was bij de onvoorwaardelijk geëgratieerde geen vergelijkbare veroordeelde te vinden in het bestand van voorwaardelijk geëgratieerden. Het betrof voornamelijk personen ten aanzien van wie een boete onvoorwaardelijk was kwijtgescholden, en een aantal relatief zwaar gestraften (met onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen variërend tussen 9 maanden en 12 jaar). Ondanks het soepel hanteren van de matchingcriteria bleef een verschil in strafduur onvermijdelijk. De onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is bij de onvoorwaardelijk geëgratieerden gemiddeld langer dan bij voorwaardelijk geëgratieerden, evenals het strafrestant na gratieverlening. Hiermee is bij de analyse rekening gehouden.

Het resultaat van de vergelijking van de recidive-cijfers van onvoorwaardelijk en voorwaardelijk geëgratieerden is gepresenteerd in tabel 4. De verschillen blijken statistisch niet significant, ook niet als de eventuele invloed van het gesignaleerde verschil in strafduur in rekening wordt gebracht<sup>3)</sup>.

- 
- 1) Gevallen van gratie ten aanzien van de bevoegdheid om een tractor te besturen en ten aanzien van overige bijkomende straffen zijn buiten beschouwing gelaten. Recidivegegevens waren beschikbaar van 77 van de 82 onvoorwaardelijk geëgratieerden en van 258 van de 286 voorwaardelijk geëgratieerden (waarbij gratie betrekking had op een hoofdstraf en/of de ontzegging van de rijbevoegdheid).
  - 2) voor een nadere verantwoording van de matchingprocedure zie bijlage 10.
  - 3) de p-waarde van de grootste chikwadraat is 0.50. Voor algemene recidive, speciale recidive en specifieke recidive is  $r$  respectievelijk 0.01; 0.08 en -0.08. Na uitschakeling van de invloed van strafduur is  $r$  partieel respectievelijk 0.02; 0.09 en -0.07.

TABEL 4. Het aantal gegratieerden dat binnen zes jaar na de onderhavige zaak opnieuw met de rechter in aanraking kwam wegens het ple- gen van een misdrijf, naar modaliteit van de gratiëring.

	onvoorwaardelijk gegratieerden	voorwaardelijk gegratieerden
totaal aantal	37	37
waarvan:		
- algemene recidive	19	17
- speciale recidive	12	15
- specifieke recidive	7	6

Verder blijkt de modaliteit van de gratiëring evenmin verband te houden met het gemiddeld aantal nieuwe misdrijven dat in een veroor- deling resulteerde. De snelheid van recidiveren blijkt daarentegen bij de voorwaardelijk gegratieerden iets hoger te liggen dan bij de on- voorwaardelijk gegratieerden<sup>1)</sup>. Dit is waarschijnlijk te verklaren uit de relatief langere vrijheidsstraffen die de laatsten hebben ondergaan. Uiteindelijk komen de recidive-cijfers toch ongeveer op hetzelfde niveau te liggen, zoals hierboven is geconstateerd.

Aan deze onderzoekuitkomsten kan de conclusie worden verbonden dat voor- waardelijke gratieverlening geen grotere speciaal preventieve werking heeft dan onvoorwaardelijke gratieverlening. Geen conclusie is evenwel te trekken voor relatief langgestraften, wegens het ontbreken van ver- gelijkbare "proefpersonen"<sup>2)</sup>.

---

1) zie bijlage 11.

2) Behalve "langgestraften" zijn bij de matching relatief veel verkeers- delinquenten en relatief veel tot een boete veroordeelden uitgeval- len. Deze uitvallers behoren tot de categorie met relatief lage re- cidive-cijfers (zie bijlagen 12 en 13). Vandaar dat de recidive- cijfers van de hier vergeleken (gematchte) gegratieerden hoger zijn dan van de gegratieerden in het algemeen (zie tabel 2).

## V. SLOTCONCLUSIE

In dit rapport is verslag gedaan van een onderzoek naar de effectiviteit van het gratiebeleid. De aanleiding tot het onderzoek was een verzoek van de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht die belast is met de behandeling van gratieverzoeken en met de behandeling van voorwaardelijke gratieverlening en de herroeping daarvan.

De vragen die aan de orde zijn gesteld, luiden:

1. heeft het kwijtschelden van straffen speciaal preventief gezien een positief of een negatief effect?
2. verdient voorwaardelijke gratieverlening uit een oogpunt van speciale preventie de voorkeur boven onvoorwaardelijke gratieverlening? Met andere woorden, heeft voorwaardelijke gratieverlening een grotere speciaal preventieve werking dan onvoorwaardelijke gratieverlening?

Ter beantwoording van deze vragen is een vergelijking gemaakt:

1. tussen de recidive-cijfers van wel- en niet-gegratieerden (of de laatsten een gratie-verzoek hadden ingediend dat was afgewezen is niet bekend);
2. tussen de recidive-cijfers van onvoorwaardelijk gegratieerden en voorwaardelijk gegratieerden.

Zoals we zagen biedt de interpretatie van de uitkomsten enige problemen, omdat niet is uit te sluiten dat de groep gegratieerden een zodanige selectie vormt dat een eventueel verschil in recidive-cijfers niet (alleen) is te verklaren uit het feit dat gratie is verleend. Men ziet bijvoorbeeld de criteria waaraan voldaan moet zijn om voor gratie in aanmerking te komen. Een en ander geldt mutatis mutandis voor de vergelijking van de recidive-cijfers van onvoorwaardelijk en voorwaardelijk gegratieerden.

Hoewel wij hebben geprobeerd om dit probleem zo goed mogelijk op te lossen door middel van de beschreven "matching", moeten de gevonden resultaten toch met de nodige voorzichtigheid worden bekeken. Bij een onderzoek waaraan praktijkbeslissingen ten grondslag liggen is het nu eenmaal niet mogelijk om hardere gegevens te verkrijgen.

Theoretisch zijn bij een vergelijking van de recidive-cijfers van wel- en niet-gegratieerden drie verschillende uitkomsten mogelijk: de recidive-cijfers van gegratieerden kunnen in vergelijking met die van niet-gegratieerden hoger, lager of gelijk uitvallen. Voor elk van deze mogelijke uitkomsten hebben wij hieronder aangegeven hoe zij ons inziens onder deze omstandigheden geïnterpreteerd zouden moeten worden.

Indien de recidive-cijfers van de gegratieerden hoger blijken te zijn dan van de niet-gegratieerden, zou dat betekenen dat gratie speciaal preventief gezien negatief werkt, en/of dat de groep ge-gratieerden een "ongunstige" selectie vormt.

Mochten de recidive-cijfers van de gegratieerden lager blijken te zijn dan van de niet-gegratieerden dan zou dat betekenen dat door gratieverlening de kans op recidive vermindert, en/of dat de groep ge-gratieerden een "gunstige" selectie van delinquenten vormt.

Zou blijken dat de recidive-cijfers gelijk liggen dan mag worden aangenomen dat het kwijtschelden van straffen over het geheel genomen aan het speciaal preventieve effect van een eenmaal opgelegde straf niets verandert. Gaat men er evenwel vanuit dat de gegratieerden een "gunstige" selectie vormen, dan zou men verwachten dat de recidive-cijfers bij de gegratieerden lager liggen dan bij de niet-gegratieerden. Zouden de recidive-cijfers uiteindelijk onderling niet verschillen dan zou dat een aanwijzing zijn dat gratiëring speciaal preventief gezien ongunstig werkt.

Stelt men dat de gegratieerden een "ongunstige" selectie vormen dan zou de eventuele gelijkheid van de recidive-cijfers wijzen op een gunstig speciaal preventieve invloed van de gratiëring.

Dit alles geldt mutatis mutandis voor de vergelijking en de interpretatie van de recidive-cijfers van onvoorwaardelijk ge-gratieerden en voorwaardelijk ge-gratieerden.

Uit ons onderzoek blijkt dat de recidive-cijfers van de gegratieerden iets lager liggen dan van de niet-gegratieerden. Dit zou dus het gevolg kunnen zijn a) van het feit dat de groep ge-gratieerden een "gunstige" selectie van delinquenten vormt, en/of b) van een eventueel gunstig effect van de gratiëring op de veroordeelden. Bij het laatste zou men kunnen denken aan dankbaarheid voor de clementie, en aan het achterwege blijven van de stigmatiserende invloed van een verblijf in een gevangenis. Hoe het ook zij, de uitkomsten rechtvaardigen in ieder geval de conclusie dat het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van straffen speciaal preventief gezien geen ongunstige invloed heeft.

Uit een vergelijking van de recidive-cijfers van de groep onvoorwaardelijk ge-gratieerden met die van een vergelijkbare groep voorwaardelijk ge-gratieerden blijkt dat de modaliteit van de gratiëring geen verband houdt met recidivisme. Hieraan mag de conclusie worden verbonden dat voorwaardelijke gratiëring uit een oogpunt van speciale preventie niet effectiever is dan onvoorwaardelijke gratiëring. Aangezien

voorwaardelijke gratie zelden wordt toegepast bij relatief langgestraften kon het effect van voorwaardelijke gratie bij deze categorie niet worden vastgesteld.

Een en ander houdt in dat men bij de beslissing tot het verlenen van gratie niet bevreesd behoeft te zijn dat door het kwijtschelden van straffen het speciaal preventieve effect van de strafoplegging wegvalt of vermindert. Anderzijds lijkt de verwachting dat een voorwaardelijke gratiëring speciaal preventief gezien de voorkeur zou verdienen boven een onvoorwaardelijke gratiëring, niet gerechtvaardigd. Of het uit andere overwegingen raadzaam is om gratiëring voorwaardelijk te doen plaatsvinden is hier vanzelfsprekend niet aan de orde.

Uit het vooronderzoek is gebleken dat het bij de gegratieerde zaken om ernstiger misdrijven gaat dan jaarlijks in doorsnee worden berecht. Bij de vergelijking van de recidive-cijfers is hier rekening mee gehouden.

Tenslotte willen we nog opmerken dat de groep niet-gegratieerden heterogeen is samengesteld. Zij bestaat zowel uit veroordeelden die een gratie-verzoek hebben ingediend dat is afgewezen, als uit veroordeelden die geen gratie hebben gevraagd. Deze categorieën zijn in dit onderzoek niet onderscheiden. Wij konden daardoor uiteraard ook geen uitspraak doen over de vraag op grond van welke criteria een verzoek is toe- of afgewezen. Het is wellicht interessant om na te gaan in welke opzichten verschil bestaat tussen zaken waarin het gratieverzoek is ingewilligd en die waarin het verzoek is afgewezen.