

1 Inleiding

N.E. de Heer-de Lange, S.N. Kalidien en F.P. van Tulder

De bestrijding van criminaliteit en de rechtshandhaving zijn vaker belangrijke pijlers van het kabinetsbeleid geweest. Dat geldt ook voor het kabinet-Rutte II,¹ dat in zijn beleidsprogramma onder andere stelde: 'Veiligheid is een kerntaak van de overheid. (...) Burgers moeten zich veilig kunnen voelen op straten en in wijken. Politie en justitie moeten daadkrachtig en gezaghebbend kunnen optreden tegen overlast, intimidatie, agressie, overvallen, inbraken en geweld. Kwetsbare groepen moeten op de overheid kunnen rekenen. (Regeerakkoord, november 2012). 'Hoe ontwikkelt de (on)veiligheid in ons land zich en hoe gaat het met de rechtshandhaving op dit gebied?' Voor de beantwoording van deze en andere gerelateerde vragen en een goede onderbouwing van hun beleid, opvattingen en berichtgeving kunnen beleidsmakers, politici, wetenschappers en pers goede statistische informatie gebruiken.

Criminaliteit is een veelomvattend begrip voor alle gedragingen die bij wet zijn verboden, van te hard rijden tot moord. Dit maakt dat het presenteren van bijvoorbeeld het 'totale aantal delicten' maar een beperkte informatieve waarde heeft. Een onderscheid naar verschillende delicttypen is informatiever. Maar een uitsplitsing naar delicttype kan op veel manieren worden gemaakt en is daardoor al gauw een bron van verwarring. De vraag of 'diefstal met geweld' moet worden geteld als vermogensdelict of als geweldsdelict is slechts een van de vele vragen die rijzen. Criminaliteit kan worden gemeten door burgers of bedrijven te vragen hoe vaak zij in een bepaald jaar slachtoffer zijn geweest van een delict, maar ook door het aantal door de politie of andere (opsporings)instanties geregistreerde misdrijven of overtredingen te tellen. Maar wat zeggen de uit enquêtes of registraties verkregen criminaliteitscijfers over de werkelijke omvang van de gepleegde criminaliteit? Is criminaliteit eigenlijk wel de som van alle (door bedrijven, burgers en instellingen) ondervonden delicten? Telt een door één persoon gemaakt computervirus dat honderdduizend slachtoffers maakt, voor één delict of voor honderdduizend delicten? Omdat van veel delicten geen aangifte wordt gedaan, en omdat de politie en andere opsporingsinstanties niet bij elke melding of constatering van een delict een proces-verbaal opmaken, is de waarneming onvolledig en kan het voor de beschrijving van de criminaliteitsontwikkeling uitmaken welke bron en definitie gebruikt worden.

De omvang van de criminaliteit en de mate van rechtshandhaving zijn niet altijd eenvoudig en eenduidig te meten. Cijfers daarover zijn soms moeilijk te interpreteren, maar zij voorzien in een grote behoefte.

Het grote belang van betrouwbare cijfers over criminaliteit en rechtshandhaving heeft ertoe geleid dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en

¹ Het kabinet-Rutte II is op 5 november 2012 beëdigd als opvolger van kabinet-Rutte I, dat demissionair was van 23 april 2012 tot 5 november 2012.

Documentatiecentrum (WODC) van het toenmalige ministerie van Justitie² en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 1998 een samenwerkingsverband zijn aangegaan met als doel een gezaghebbende publicatiereeks op te zetten met het karakter van een statistisch naslagwerk. Deze samenwerking heeft geresulteerd in de publicatiereeks ‘Criminaliteit en rechtshandhaving’ (C&R), waarin het thans voorliggende rapport de elfde editie is. Sinds 2011 is de samenwerking tussen WODC en CBS uitgebreid met de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), waardoor het scala aan gegevens en expertise is verbreed. De publicatiereeks beoogt ontwikkelingen in en samenhangen tussen criminaliteit en rechtshandhaving periodiek en systematisch in kaart te brengen en biedt statistische informatie ter ondersteuning van de beantwoording van vele vragen op het gebied van criminaliteit en rechtshandhaving. De publicatie is bedoeld voor iedereen die is geïnteresseerd in kwantitatieve informatie over criminaliteit en rechtshandhaving: beleidsmakers, politici, journalisten, wetenschappers en anderen.

In C&R worden ontwikkelingen tot op zekere hoogte ‘geduid’. Dat wil zeggen dat C&R ontwikkelingen beschrijft van delicten binnen de diverse stappen in de strafrechtelijke keten, en een toelichting daarbij geeft. Tevens komen de wijze van totstandkoming van de cijfers, de daarbij gehanteerde definities en de mogelijke trendbreuken door wijzigingen in gehanteerde meetmethoden aan de orde. Voor achtergronden is het daarom raadzaam om niet alleen de in deze publicatie gepresenteerde tabellen (zie bijlage 4) te raadplegen, maar ook de bijbehorende toelichtingen in de corresponderende hoofdstukken en de bronbeschrijvingen (zie bijlage 3). C&R geeft géén verklaringen bij de geconstateerde ontwikkelingen en is terughoudend in het geven van interpretaties, tenzij er sprake is van een duidelijke relatie met een wijziging in wet- en regelgeving.

De toegevoegde waarde van C&R is niet alleen gelegen in het bijeenbrengen van statistische informatie, waarvan veel al elders is gepubliceerd. Door de informatie over de verschillende onderdelen met elkaar in verband te brengen, wordt ook de *samenhang* in de strafrechtsketen kwantitatief in beeld gebracht: hoe verhouden ontwikkelingen in de geregistreerde criminaliteit zich tot de ontwikkelingen verderop in de strafrechtsketen, zoals het aantal transacties, schuldigverklaringen en door de rechter opgelegde straffen? Ook wordt er gekeken hoe ontwikkelingen in de keten zich verhouden tot uitgaven en wordt de criminaliteit in Nederland vergeleken met een aantal andere landen.

Een belangrijk deel van de in C&R gebruikte informatie komt van uit registratiesystemen afgeleide gegevensbestanden die worden beheerd en geanalyseerd door het CBS. Ook het ministerie van Veiligheid en Justitie en de verschillende justitiële ketenpartners, onder meer het Centraal Justi-

2 Sinds oktober 2010 ministerie van Veiligheid en Justitie.

tiel Incassobureau (CJIB), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Reclasering Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming, hebben eigen registratiesystemen. Hetzelfde geldt voor de Raad voor de rechtspraak. Uit de meeste van deze bronnen wordt jaarlijks statistische informatie gepubliceerd in persberichten, jaarverslagen of anderszins. Daarnaast leveren deze partners op verzoek op maat gemaakte overzichten voor C&R.

Deze elfde editie van C&R verschilt slechts gering van de vorige editie (Rosmalen et al., 2012). De ontwikkelingen in en de samenhang tussen criminaliteit en rechtshandhaving worden in deze publicatie doorgaans beschreven vanaf 2005 tot en met 2012.³ Op de websites van zowel het WODC als het CBS worden de tabellen gepresenteerd waarin de cijfers zo ver mogelijk teruggaan. Hierdoor kan het voorkomen dat een tabel niet in druk is opgenomen, maar uitsluitend online is te raadplegen. Zo bevat bijvoorbeeld tabel 3.1 uitsluitend gegevens over jaren vóór 2005, en is daarom niet opgenomen in de gedrukte versie van deze publicatie. Tot slot is ook dit jaar weer in een apart hoofdstuk aandacht besteed aan overtredingen.⁴

1.1 Kanttekeningen

De nadruk ligt in dit boek op misdrijven. Met betrekking tot de categorisering van misdrijven is in dit boek gekozen voor de Standaardclassificatie misdrijven van het CBS (zie bijlage 2). Deze indeling is gebaseerd op wetsartikelen, waarbij het zwaarste feit binnen één zaak als uitgangspunt wordt genomen. De consequentie van deze keuze is dat vormen van criminaliteit die zich niet laten definiëren in termen van wetsartikelen, buiten beeld blijven.

Waar in dit boek wordt gesproken over ‘rechtbankstrafzaken’ worden misdrijfzaken bedoeld die door het Openbaar Ministerie (OM) of de rechter worden afgedaan. Waar van toepassing, kan het ook gaan om kantonstrafzaken, die overtredingen betreffen.

Voor deze publicatie zijn diverse bronnen gebruikt. Elke bron kent zijn waarde, maar ook zijn beperkingen. De uitkomsten van slachtoffer-enquêtes zijn gebaseerd op steekproeven. Daardoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk om betrouwbare uitsplitsingen te maken naar weinig voorkomende delicttypen, omdat de aantallen in de enquêtes relatief klein zijn. Bovendien zijn de uitkomsten van deze enquêtes gebaseerd op de

3 In enkele gevallen worden ontwikkelingen vanaf een later of eerder jaar beschreven, afhankelijk van de beschikbaarheid van cijfers of om zo een beter beeld van de ontwikkeling te kunnen weergeven (zie bijvoorbeeld hoofdstukken 10 en 11).

4 Behalve in hoofdstuk 8, dat specifiek over overtredingen gaat, worden in hoofdstuk 10 ook overtredingen meegenomen. In enkele andere gevallen kan het voorkomen dat in de cijfers ook overtredingen zijn meegeteld, omdat er geen uitsplitsing van alleen misdrijven mogelijk was. In dit geval wordt dit expliciet vermeld.

beleving van misdrijven door individuele slachtoffers. Deze kunnen afwijken van die van politie en justitie. Doordat van ernstige delicten waarschijnlijk vaker aangifte wordt gedaan dan van minder ernstige delicten, zullen de minder ernstige delicten over het algemeen beter door slachtofferenquêtes in beeld worden gebracht dan door de statistieken van de politie. Delicten waarbij geen directe slachtoffers vallen of hoeven te vallen (de zogenoemde 'slachtofferloze delicten'), zoals drugshandel, rijden onder invloed of rijden door rood licht, worden via slachtofferenquêtes in het geheel niet waargenomen. Voor het in beeld krijgen van dit soort delicten is de CBS-Politiestatistiek van waarde.

Cijfers die afkomstig zijn uit de registratie van politie en justitie kennen echter ook beperkingen. Ten eerste hebben ze alleen betrekking op de feiten of zaken die de betreffende instantie registreert. Zo zal de politie vernielingen of diefstallen die niet worden aangegeven, niet registreren. Hetzelfde geldt voor 'slachtofferloze' delicten, zolang de politie deze delicten niet op het spoor komt. Dit laatste geeft al aan dat ook het beleid en de technische mogelijkheden van de betrokken instanties invloed op de cijfers kunnen hebben. Als de politie meer aandacht besteedt aan alcoholgebruik van automobilisten of aan geweldsdelicten waar de politie zelf of een werknemer met een publieke taak slachtoffer van is, of nieuwe opsporingsmethoden gaat hanteren, kan dit invloed hebben op het aantal geregistreerde misdrijven. Ontwikkelingen in de geregistreerde criminaliteit zijn dus niet alleen het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen in de gepleegde criminaliteit, maar dienen tevens te worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van mogelijke veranderingen in gedrag rond aangifte en in beleid op het gebied van registratie en vervolging.

Dit geldt ook verderop in de strafrechtelijke keten, bijvoorbeeld bij de geschetste ontwikkelingen in vervolging en berechting. De kwaliteit van de verkregen statistische informatie is in het algemeen afhankelijk van die van de achterliggende registratiesystemen. Deze systemen zijn meestal ontworpen ter ondersteuning van de doelstellingen en inrichting van de werkprocessen van de betrokken instanties. Dit kan betekenen dat informatie die maatschappelijk gezien interessant is, maar niet van belang is voor het werkproces van de betreffende instantie, niet beschikbaar is. Het betekent ook dat in de registratiesystemen gehanteerde definities kunnen verschillen tussen verschillende organisaties, met als gevolg dat de daaruit afgeleide statistische informatie uit verschillende bronnen niet op elkaar aansluit. Veranderingen in registratiesystemen kunnen eveneens een probleem vormen. Daardoor kan de consistentie tussen waarnemingen in verschillende jaren in het gedrang komen. Een majeur voorbeeld hiervan van recente datum is de invoering van het GPS-systeem, dat in de plaats moet komen van COMPAS (zie hoofdstuk 5, 6 en bijlage 3).

Voor een volledig beeld van de voornaamste kenmerken en beperkingen van de in deze publicatie gehanteerde bronnen wordt naar de desbetreffende hoofdstukken en bijlage 3 verwezen.

1.2 Opbouw van de publicatie

De publicatie is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 (Het Nederlandse strafrechtssysteem) geeft een beschrijving van het Nederlandse strafrechtssysteem en laat zien welke instanties en actoren in dit systeem een rol spelen. Het hoofdstuk kan dienen als referentiekader voor de overige hoofdstukken.

Hoofdstuk 3 (Criminaliteit en slachtofferschap) laat zien hoe vaak burgers en bedrijven slachtoffer worden van verschillende soorten criminaliteit. Verder wordt aandacht besteed aan kenmerken van de burgers en bedrijven die slachtoffer worden, aan de materiële en immateriële gevolgen van slachtofferschap, aan onveiligheidsgevoelens, aan preventiemaatregelen ter voorkoming of als gevolg van criminaliteit en aan het beroep op slachtofferhulp.

Hoofdstuk 4 (Misdrijven en opsporing) beschrijft de aard en omvang van de door de politie geregistreerde misdrijven: hoeveel processen-verbaal zijn door de politie opgemaakt, om wat voor misdrijven gaat het, hoeveel zaken zijn opgehelderd? Daarnaast wordt het aantal geregistreerde verdachten beschreven en wordt een beeld geschetst van de kenmerken van verdachten. Een aparte paragraaf belicht de minderjarige verdachten.

Hoofdstuk 5 (Vervolging) gaat een stap verder in de strafrechtsketen en geeft een beschrijving van de instroom en afdoening van misdrijfzaken in eerste aanleg door het OM. Daarnaast komt de aard van de behandelde misdrijven aan bod. Ook hier komen de minderjarigen apart aan de orde.

Hoofdstuk 6 (Berechting) beschrijft de wijze van afdoening door de rechter en de daarbij opgelegde straffen en maatregelen, zowel voor alle misdrijfzaken als specifiek de zaken met minderjarige verdachten.

Hoofdstuk 7 (Tenuitvoerlegging van sancties) beschrijft de tenuitvoerlegging van verschillende soorten strafrechtelijke sancties tegen meerderjarigen en minderjarigen in Nederland. Sancties die ten uitvoer worden gelegd door onder andere de verschillende sectoren van DJI, Reclassering Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en het CJIB worden hier belicht.

Hoofdstuk 8 (Overtredingen) beschrijft de behandeling van overtredingen op de verschillende mogelijke manieren. Hierbij is vooral informatie bekend over verkeersovertredingen en (andere) overtredingen die door politie en bijzondere opsporingsdiensten strafrechtelijk of anderszins worden afgehandeld. Door bestuursorganen geconstateerde overtredingen komen eveneens aan bod, maar slechts voor een beperkt deel. De

informatie over behandeling, registratie en rapportage op dit gebied is, met name bij gemeenten, versnipperd en onvolledig.

Hoofdstuk 9 (De strafrechtsketen in samenhang) brengt de stromen en ontwikkelingen in de verschillende onderdelen van de strafrechtsketen bij elkaar en beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen en de samenhang daartussen. In dit hoofdstuk wordt eveneens apart aandacht besteed aan de minderjarigen.

Hoofdstuk 10 (Kosten van criminaliteit) beschrijft de overheidsuitgaven aan criminaliteit en ook de uitgaven aan veiligheidszorg door bedrijven en particuliere instellingen. Hiermee worden de activiteiten bedoeld die tot doel hebben criminaliteit (misdrijven en overtredingen), verloedering en overlast te voorkomen of te bestraffen en onveiligheidsgevoelens weg te nemen. Ook de ontwikkeling van de kostprijzen van de behandeling van misdrijven en overtredingen in de strafrechtelijke keten komt aan de orde. Door de beschikbare bron is criminaliteit hier breder gedefinieerd dan in de voorgaande hoofdstukken.

Hoofdstuk 11 (Nederland in internationaal perspectief) plaatst de Nederlandse gegevens in internationaal perspectief: hoe verhoudt de omvang en ontwikkeling van de criminaliteit en de strafrechtelijke reactie daarop in Nederland zich tot die in andere Europese landen en enkele landen daarbuiten?

Voor de hoofdstukken 3 tot en met 11 zijn de bijbehorende tabellen in een aparte bijlage (bijlage 4) bijeen gezet. De overige bijlagen bevatten een lijst met namen van personen die hebben meegewerkt aan deze editie van C&R (bijlage 1), de in deze publicatie gehanteerde Standaardclassificatie misdrijven CBS (bijlage 2), de in deze publicatie gebruikte statistische bronnen (bijlage 3), een overzicht van de in deze publicatie gehanteerde afkortingen (bijlage 5), een stroomschema van de justitiële keten van misdrijven en overtredingen (bijlage 6), een begrippenlijst (bijlage 7),⁵ en een trefwoordenregister (bijlage 8).

Ook in deze editie van C&R wordt voortgebouwd op voorgaande edities. Hierdoor komt het voor dat nog (dankbaar) gebruik is gemaakt van tekstgedeelten van auteurs van voorgaande edities.

5 De hier opgenomen begrippenlijst vormt een eerste aanzet en zal in de komende edities verder worden uitgewerkt.