

Samenvatting

Aanleiding tot het onderzoek

Deze rapportage is geschreven op verzoek van het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Dit DG zoekt naar goede maatstaven voor de mate waarin de opsporing van misdrijven in ons land succesvol is. Een maatstaf die in dit verband in het bijzonder voor de politieprestaties wordt gebruikt is het 'ophelderingspercentage'. Sinds de jaren zestig is het ophelderingspercentage in Nederland gestaag gedaald; het is inmiddels een van de laagste binnen Europa. Overigens is het ophelderingspercentage in de laatste twee jaar weer gestegen. Het lage ophelderingspercentage heeft geresulteerd in een discussie over de efficiëntie en de effectiviteit van de opsporing, maar ook in een discussie over de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van het ophelderingspercentage als indicator. Hoewel het nut van de maatstaf 'ophelderingspercentages' van diverse kanten betwist wordt en er een tendens is om meer over te gaan op een dadergerichte aanpak, waarbij niet het ophelderen van misdrijven maar het aanpakken van daders centraal staat, is het ophelderingspercentage als maatstaf voor het succes van de opsporing nog nadrukkelijk aanwezig. Dit komt onder andere tot uiting in het door het vorige kabinet uitgebrachte Veiligheidsprogramma. Dit spanningsveld in het beleid, tussen enerzijds de tendens om het ophelderingspercentage als onnuttig en onbetrouwbaar terzijde te schuiven en anderzijds de kennelijke behoefte om te weten hoeveel zaken er opgehelderd worden, is een belangrijke achtergrond voor dit onderzoek.

Probleemstelling

De probleemstelling van dit rapport is: in hoeverre is het ophelderingspercentage bruikbaar, dat wil zeggen valide en betrouwbaar, als maatstaf voor het succes van de opsporing, en in hoeverre zijn alternatieve of aanvullende maten beschikbaar?

Bij het operationaliseren van het begrip 'succes van de opsporing' wordt in dit onderzoek gekeken naar effectiviteit en niet naar efficiëntie. Het is mogelijk dat de politie wel efficiënt is in het ophelderen van misdrijven (in de zin van het aantal opgehelderde zaken per politieagent) maar niet effectief (doordat er bijvoorbeeld te veel zaken blijven liggen, omdat er te weinig politie wordt ingezet).

De validiteit en betrouwbaarheid wordt niet alleen in de Nederlandse situatie bekeken, maar komt ook in internationaal verband aan bod, waarbij de onderzoeksvraag zich specifiek richt op de onderlinge vergelijkbaarheid van het ophelderingspercentage tussen landen. Tevens komt er in dit onderdeel van het onderzoek nog een ander aspect aan de orde, namelijk de mogelijke invloed die de verschillen in rechtssystemen in de diverse landen hebben op het ophelderingspercentage.

Definities en onderzoeksmethode

Het ophelderingspercentage wordt gedefinieerd als het deel van de geregistreerde criminaliteit dat wordt opgehelderd, waarbij een misdrijf als opgehelderd wordt beschouwd als er minstens één verdachte bij de politie bekend is.

Er zijn grote verschillen in de ophelderingspercentages per delicttype: voor zogenaamde slachtofferloze delicten (zoals rijden onder invloed, opiumwet) is dit zeer hoog (ongeveer 100%), voor andere delicten is het sterk afhankelijk van de beleidsprioriteiten in de opsporing en van de mate waarin de politie van het slachtoffer aanwijzingen krijgt over de identiteit van de dader. Bij geweldsdelicten zijn dat er in het algemeen meer dan bij vermogensdelicten. Aspecten van tijd (registratie en opheldering kunnen op verschillende momenten plaatsvinden) en teleenheden kunnen van invloed zijn op het ophelderingspercentage.

In de gehanteerde onderzoeksmethode wordt allereerst de validiteit van het ophelderingspercentage als maat voor het succes van de opsporing bekeken. Mogelijke gebruiksdoelen worden geïdentificeerd en tevens worden mogelijke alternatieve maatstaven aangedragen.

Op twee indirecte manieren wordt vervolgens de betrouwbaarheid van het ophelderingspercentage onderzocht. Allereerst door een empirische analyse van twee gegevensbronnen, waarmee ophelderingspercentages berekend (kunnen) worden, namelijk de CBS-politiestatistiek en het Herkenningsdienst Systeem (HKS) van de politie. Ook de tweede manier is een empirische: het ophelderingspercentage wordt op verschillende manieren vergeleken met de in de validiteitsanalyse gevonden alternatieve maatstaven.

Om de internationale vergelijkbaarheid te onderzoeken is gebruik gemaakt van een vragenlijst die aan contactpersonen in negen landen ter beantwoording is voorgelegd. Daarnaast zijn er empirische gegevens ontleend aan de internationale slachtofferenquête ICVS en aan het European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics.

Validiteit van het ophelderingspercentage

In dit onderzoek wordt gekeken naar het succes van de opsporing. Daarbij rijst de vraag wat onder succes moet worden verstaan. Is er bijvoorbeeld sprake van een succesvolle opsporing als er weliswaar een verdachte bekend is, maar deze verdachte geen sanctie opgelegd krijgt (bijvoorbeeld wegens gebrek aan bewijs)? Maar ook het beleidsmatige uitgangspunt, of het accent ligt op het ophelderen van individuele misdrijven of op het pakken van daders, speelt een rol. Bij laatstgenoemde (dadergerichte) aanpak is het van belang dat met name veelplegers gepakt en gestraft worden voor tenminste een deel van de door hun begane misdrijven (dus niet noodzakelijkerwijs voor al hun misdrijven). Deze elementen (of een verdachte gepakt of gestraft wordt en of een dader in

de loop van een deel van zijn carrière gepakt of gestraft wordt) worden in de analyse over de validiteit meegenomen.

Allereerst wordt gekeken naar de pakkans en de sanctiekans: de kans dat er bij een delict een dader gevonden wordt en de kans dat de dader voor dit delict gestraft wordt. Deze pakkans en sanctiekans zijn met name van belang vanuit het perspectief van de calculerende crimineel, maar ook voor het slachtoffer (genoegdoening of terugkrijgen gestolen goederen).

Het ophelderingspercentage is geen zinvolle maatstaf voor de pakkans bij de zogenaamde slachtofferloze delicten, waarbij het ophelderingspercentage per definitie 100% is. Bij de andere delicten zal het ophelderingspercentage, omdat niet alle misdrijven geregistreerd worden, in het algemeen veeleer een overschatting dan een onderschatting van de werkelijke pakkans bij een concreet delict vormen en is het, over een kalenderjaar gemeten, een grove benadering van de pakkans van de daders van meer ernstiger vormen van criminaliteit, die in de registratie het best zijn vertegenwoordigd.

Dit alles geldt, gegeven een constante mate van registratiegeneigdheid van slachtoffers en eenduidige criteria om een misdrijf als 'opgehelderd' te beschouwen. Veranderingen en verschillen in ophelderingspercentages kunnen in dat geval een indicatie geven voor veranderingen en verschillen in pakkansen. Vertekeningen kunnen optreden, als de registratiegeneigdheid of de gehanteerde criteria in de loop van de tijd veranderen.

Het ophelderingspercentage is ook geen maatstaf voor de kans dat een delictpleger voor een specifiek delict een sanctie krijgt opgelegd. Opgehelderde delicten hoeven immers niet altijd te leiden tot een sanctie. Er kan een vrijspraak door de rechter volgen of een sepot door het OM. Ook is er een technisch probleem: bij ophelderingspercentage is de teleenheid het delict, bij afdoeningen door OM of rechter is de teleenheid de verdachte.

Een beperkte groep daders, de zogenaamde veelplegers, is verantwoordelijk voor een groot deel van de criminaliteit. In termen van een succesvolle opsporing kan het derhalve zinvol zijn zich vooral te richten op deze daders.

Vanuit dit perspectief van een meer dadergerichte aanpak en aandacht voor criminele carrières, waarbij het pakken van de daders centraal staat en er geen extra inspanning gedaan wordt om de dader *alle* door hem begane misdrijven te laten bekennen, zijn de pakkans en de sanctiekans over een periode van belang. Omdat nu, in plaats van de opgehelderde misdrijven, de daders geteld moeten worden, is het ophelderingspercentage geen goede maatstaf voor de pakkans per periode. Een betere maatstaf is de ook in het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) gebruikte 'verdachtenratio': het aantal verdachten per 100 geregistreerde misdrijven. Een alternatief is om te kijken naar de verdachten die door de politie aan het OM worden aangeleverd en door het OM worden ingeschreven. Wel moet er dan rekening mee worden gehouden dat niet alle bij de politie bekende verdachten ingeschreven worden bij het OM.

Ook hier geldt dat verdachten niet altijd een sanctie krijgen opgelegd. Behalve vrijspraak door de rechter kan er sprake zijn van seponering. Dit kan een expliciete en geregistreerde beslissing van het OM zijn, maar het kan ook de vorm hebben van een beslissing van de politie (al of niet onder aanwijzing van een officier van justitie) om een verdachte niet verder te vervolgen. De verhouding tussen het aantal opgelegde sancties en het aantal door de politie gehoorde verdachten kan dan als maatstaf dienen om te bepalen welk deel van de verdachten een sanctie krijgt.

Bovengenoemde maatstaven zeggen iets over de effectiviteit van de opsporing. Dat wil zeggen de reactie van de politie (en de eventuele strafrechtelijke gevolgen daarvan) op de criminaliteit. Daarnaast, hoewel dit niet het onderwerp van dit onderzoek is, kan de vraag gesteld worden in hoeverre het ophelderingspercentage en andere maatstaven iets zeggen over de productiviteit en de efficiëntie van de politie. In de praktijk blijkt namelijk dat in de discussie over de productiviteit van de politie vaak het ophelderingspercentage ook als maatstaf wordt gebruikt.

Echter, om diverse redenen is het ophelderingspercentage (en ditzelfde geldt voor de andere genoemde maatstaven) geen goede allesomvattende maatstaf voor 'de productiviteit van de politie'. Daarvoor zijn de achterliggende misdrijven te heterogeen van karakter en wordt er geen rekening gehouden met het aantal ophelderingen in absolute zin en de voor het bereiken van het ophelderingspercentage ingezette middelen. Een betere maatstaf voor de productiviteit zou verkregen kunnen worden door het aantal ophelderingen te relateren aan de inzet van de politiemiddelen.

Zoals uit bovenstaande blijkt is alleen voor de pakkans per delict het ophelderingspercentage een zinvolle maatstaf voor de prestaties van de politie op het gebied van de opsporing. Daarnaast zijn er andere bruikbare maatstaven in de vorm van het aantal verdachten en het aantal in het vervolgetraject gerealiseerde bestraffingen. Overigens blijkt dat de verschillende maatstaven, op de langere termijn gezien, in dezelfde richting wijzen.

Bij een specifiek dadergericht beleid is de pakkans per delict en daarmee het ophelderingspercentage niet relevant. Wel past hier een aantal kanttekeningen. Ten eerste blijft er vanuit het beleid belangstelling bestaan voor het aantal ophelderingen. Ten tweede is er ook bij een dadergerichte aanpak de vraag bij hoeveel delicten, toegekend aan een veelpleger, er een goed evenwicht is tussen de opsporingsinspanning en een succesvolle vervolging. En ten derde is er, met name bij maatstaven die iets zeggen over sancties, de complicatie dat bij de in het vervolgetraject gerealiseerde bestraffingen ook OM en rechter een rol spelen.

Empirische bevindingen

Allereerst wordt de betrouwbaarheid van het in Nederland beschikbare

empirisch materiaal over ophelderingspercentages geanalyseerd aan de hand van twee bronnen van politiegegevens: de politiecijfers van het CBS en het landelijke Herkenningsdienst Systeem (HKS).

De analyses richten zich op het jaar 1999, dat ten tijde van de aanvang van het onderzoek het meest complete beeld gaf. Zeven politieregio's zijn in de analyses buiten beschouwing gelaten vanwege onvoldoende vullingsgraad van het HKS. Resteren achttien politieregio's, waarvan gesteld kan worden dat zij een representatief beeld geven van Nederland.

De twee bronnen voor politiecijfers (CBS en HKS) blijken substantieel van elkaar verschillende aantallen aangiften en ophelderingen op te leveren. Het CBS-bestand levert in totaal 7% meer aangiften en 14% meer ophelderingen op dan het HKS. Het totale HKS-ophelderingspercentage (13,6%) komt daarmee bijna 1 procentpunt lager uit dan de CBS-waarde (14,5%). Per politieregio blijken er dan ook aanzienlijke verschillen tussen het CBS en het HKS te bestaan. Uit nadere analyse per delictgroep blijkt dat de verschillen tussen CBS en HKS voor een belangrijk deel aan de in het HKS ontbrekende verkeersdelicten kunnen worden toegeschreven. Na correctie voor dit gebrek tellen CBS en HKS landelijk nagenoeg hetzelfde aantal aangiften (1% meer in CBS-politiecijfers). Hetzelfde geldt, zei het in mindere mate, voor het aantal ophelderingen (3% meer in CBS-politiecijfers). Deze schijnbare gelijklopendheid van aantallen ophelderingen op landelijk niveau blijkt echter de toevallige uitkomst te zijn van tegen elkaar wegvallende regionale verschillen. De aantallen ophelderingen blijken in slechts drie van de achttien onderzochte regio's nagenoeg identiek te zijn. De op basis van beide systemen gemeten ophelderingspercentages verschillen dan ook behoorlijk op het niveau van politieregio's. De kwaliteit van de registratie van ophelderingen is kennelijk sterk regionaal bepaald. Onduidelijk is hoe deze verschillen tussen CBS en HKS in aantallen opheldering op regionaal niveau kunnen ontstaan. Gebrekkige koppeling van de aan verdachten toegeschreven delicten aan de oorspronkelijke aangiften lijkt een van de voornaamste oorzaken. Mogelijk spelen ook definitieverschillen een rol. De aantallen aangiften lijken wel bestand tegen de analyse op regionaal niveau: de aantallen aangiften per regio in beide bronnen van politiecijfers komen redelijk overeen.

Waarschijnlijk wordt een aanzienlijk aantal ophelderingen onterecht niet in het HKS-aangiftebestand opgenomen, waar ze wel worden aangetroffen in het HKS-verdachtenbestand. Dit lijkt veroorzaakt te worden doordat een aan een verdachte toegeschreven delict – dus een opgehelderd delict – niet altijd aan de oorspronkelijke aangifte gekoppeld wordt of doordat niet altijd een registratie van de aangifte – horende bij het opgehelderde delict – wordt aangemaakt (zodat er de facto geen opgehelderde aangifte is). In het aangiftebestand, dat uitgaat van bestaande aangiften met de daarbij horende ophelderingen, zijn de betreffende ophelderingen derhalve statistisch onvindbaar. Een deel van de in het HKS-aangiftebestand gemiste ophelderingen lijkt ook in de CBS-aangiftecijfers te ontbreken. Er is namelijk vastgesteld dat het CBS en HKS qua aantal aangiften

(exclusief verkeer) vrijwel met elkaar overeenkomen en dat beide bronnen qua aantal ophelderingen landelijk gezien – want per politieregio bestaan er aanzienlijke verschillen die landelijk toevallig tegen elkaar wegvallen – betrekkelijk geringe verschillen kennen. Zo kan dan ook ruw ingeschat worden dat het aantal ophelderingen op basis van CBS-gegevens (inclusief verkeersdelicten) met een kwart opgehoogd zou kunnen worden en dat daarmee het ophelderingspercentage 3 tot 4 procentpunt hoger uit zou kunnen komen tussen de 17,8 en 18,5%. Nader onderzoek is noodzakelijk om uitsluitel te geven over de vraag om hoeveel ontbrekende ophelderingen het nu precies gaat en wat de oorzaken ervan zijn.

De uitkomsten van deze studie suggereren dat de betrouwbaarheid van ophelderingspercentages als maatstaf voor het succes van de opsporing op het niveau van individuele korpsen te gering is om praktisch bruikbaar te zijn. De regio's zijn op het punt van ophelderingen en ophelderingspercentages onderling in belangrijke mate onvergelijkbaar. Het absolute niveau van het ophelderingspercentage is door de mogelijke vertekeningen in de registratie van twijfelachtige betekenis, de cijfers op korpsniveau kennen waarschijnlijk een grote 'ruis' en er ontbreekt mogelijk een aanzienlijk aantal ophelderingen. Het ophelderingspercentage is dus op dit moment als 'harde maatstaf' voor het succes van de opsporing slecht bruikbaar. Het criterium om een misdrijf als opgehelderd te beschouwen en de verschillen in interpretatie daarbij tussen korpsen, gevoegd bij de praktische problemen bij de koppeling tussen registratie en opheldering van misdrijven zijn hieraan debet. Zolang de witte vlekken rond de registratie en wijze van informatieverwerking op dit gebied blijven bestaan, is het dan ook niet verstandig om het ophelderingspercentage als harde maatstaf bij de 'monitoring' van veranderingen in het succes van de opsporing te gebruiken.

De betrouwbaarheid en de betekenis van het ophelderingspercentage zijn ook onderzocht door deze maatstaf te leggen naast andere maatstaven voor het succes van de opsporing. Die andere maatstaven zijn: de verhouding tussen verdachten en misdrijven (verdachtenpercentage) en tussen sancties (som van transacties en schuldigverklaringen) en misdrijven (sanctiepercentage).

Het ophelderingspercentage bedraagt in 2001 landelijk gemiddeld 16%. Bij vermogensmisdrijven is het lager (9%), bij geweldsmisdrijven duidelijk hoger (45%). Bij typische 'slachtofferloze delicten' als rijden onder invloed en delicten uit de opiumwet heeft het ophelderingspercentage vrijwel geen betekenis, omdat registratie en opsporing vrijwel altijd hand in hand gaan.

Ophelderings-, verdachten- en sanctiepercentages laten in de periode 1996-2001 voor het totaal van de misdrijven alle een daling zien. Deze daling is het sterkst bij de vermogensmisdrijven. Bij andere typen misdrijven is het beeld gedifferentieerder. Globaal wijzen de diverse maatstaven dus in dezelfde richting, maar op het niveau van verschillende delicttypen is dit niet altijd het geval. Dit betekent dat meer op detailniveau de keuze van de maatstaven wel degelijk verschil maakt.

De samenhang tussen de verschillende kengetallen per politieregio over de jaren 1999-2001 is nader onderzocht. Voor het totaal van de misdrijven bestaat een redelijk grote samenhang tussen ophelderings- en verdachtenpercentages. Bij vermogensmisdrijven is deze samenhang relatief het grootst. De samenhang tussen ophelderingspercentages en sanctiepercentages is in het algemeen iets lager. Nog iets minder is de correlatie tussen verdachtenpercentages en de sanctiepercentages. Dit geldt het sterkst voor de slachtofferloze delicten (rijden onder invloed, opiumwet), maar tot op zekere hoogte ook voor geweldsmisdrijven, misdrijven tegen de openbare orde en vernielingen.

Tevens is een aantal analyses van de samenhang tussen verschillende kengetallen uitgevoerd, waarbij meer dan twee variabelen gelijk in de analyse zijn betrokken. In de eerste analyse zijn regionale ophelderings- en verdachtenpercentages voor de jaren 1999-2001 in verband gebracht met de omvang en samenstelling van de geregistreerde criminaliteit en de middelen van de politie, in termen van de personeelssterkte per regiokorps. Onder overigens gelijke omstandigheden gaat een groter aantal misdrijven samen met een lager ophelderings- en verdachtenpercentage. Een 1% hoger aantal misdrijven gaat gepaard met een circa 0,7% lager ophelderings- en een 0,6% lager verdachtenpercentage. Een 1% grotere politiesterkte geeft een circa 0,7% hoger ophelderingspercentage en een 0,6% hoger verdachtenpercentage. Ook elders uitgevoerde analyses laten zien dat verhoging van de politiesterkte enig positief effect heeft op ophelderingspercentages. Daarbij lijkt vooral de sterkte van de recherche van belang. Ook de samenstelling van het 'pakket misdrijven' is volgens de analyse in dit rapport van invloed op de hoogte van ophelderings- en verdachtenpercentages. Verschillen tussen korpsen in ophelderingspercentages en verdachtenpercentages zijn op deze manier dus tot op zekere hoogte te interpreteren.

Tevens is in een analyse per delicttype bekeken in hoeverre de sanctiepercentages per politieregio samenhangen met de ophelderings- en verdachtenpercentages. Deze samenhang is opvallend laag bij misdrijven tegen de openbare orde en vernieling en bij geweldsdelicten. Dit wijst op een geringe zeggingskracht van ophelderings- en verdachtenpercentages bij deze typen misdrijven. Achtergrond hiervan kan een geringe betrouwbaarheid van deze maatstaven zijn.

Daarentegen wijst de grote samenhang bij vermogensmisdrijven tussen sanctiepercentages enerzijds en ophelderings- en verdachtenpercentages anderzijds op een zeggingskracht en dus een zekere betrouwbaarheid van laatstgenoemde maatstaven bij dit type delict. Daarbij is het effect van het ophelderingspercentage op het sanctiepercentage vrijwel steeds hoger dan dat van het verdachtenpercentage. Uitzondering hierop vormen de delicten rond de opiumwet, waarbij de maten weinig betekenis hebben.

Deze analyse geeft dus aanwijzingen dat het ophelderingspercentage in de huidige situatie een belangrijker determinant is van het sanctiepercentage dan het verdachtenpercentage. Deze uitkomsten kunnen een handvat bieden ter relatieve beoordeling van de prestaties van korpsen, in termen van de door hen bereik-

te ophelderings- en verdachtenpercentages. Volgens deze uitkomsten zou het verhogen van het aantal ophelderingen ten opzichte van het aantal verdachten in termen van de daardoor gerealiseerde verhoging van het sanctiepercentage effectief kunnen zijn. Dit lijkt te wringen met de huidige uitgangspunten van het vervolgingsbeleid. Beleidsmatig is een verhoging van het aantal ophelderingen per verdachte immers het gevolg van 'doorrechercheren'. Het huidige vervolgingsbeleid gaat ervan uit dat dit doorrechercheren niet efficiënt en effectief is. De uitkomsten kunnen overigens ook twijfel doen rijzen aan de betekenis van de verdachtencijfers uit de CBS-politiestatistiek. Nader onderzoek is nodig om de achtergronden van het gevonden resultaat nader te duiden.

Internationale vergelijkbaarheid ophelderingspercentages

Nederland heeft het laagste ophelderingspercentage van de ons omringende landen. Met name het verschil met Duitsland, zowel bij vermogens- als bij geweldscriminaliteit, is groot. De vraag is of de verklaring van dit verschil te vinden is in het vermogen van de politie om misdrijven op te helderen of dat ook andere factoren een rol spelen. Mogelijke andere factoren zouden kunnen zijn:

- externe factoren zoals aangiftebereidheid of aanbod van zaken,
- verschillen in de organisatie van de strafrechtketen en bevoegdheden van politie en justitie,
- verschillen in definities, telmethoden en registratiepraktijken.

Voor de volgende landen wordt onderzocht wat het mogelijk effect is van bovengenoemde factoren: Nederland, Duitsland, Engeland en Wales, Frankrijk, Schotland, Zweden, Finland, Polen en Portugal.

Externe factoren

De aangiftebereidheid heeft invloed op het soort zaken dat aangegeven wordt (een zaak waarvan het slachtoffer inschat dat de politie deze niet kan oplossen zal naar verwachting minder snel aangegeven worden) en op het aantal zaken dat aangegeven wordt. Het effect hiervan is dat een lage aangiftebereidheid naar verwachting een positief effect zal hebben op het ophelderingspercentage en een hoge aangiftebereidheid (zoals in Nederland) een negatief effect.

Aangezien er bij geweldsmisdrijven in het algemeen gemakkelijker een verdachte te vinden is dan bij vermogensmisdrijven zal bij landen met relatief veel geweldsmisdrijven (zoals Engeland) een hoger ophelderingspercentage gevonden kunnen worden dan bij landen met een kleiner aandeel in geweldsmisdrijven (zoals in Nederland en Zweden).

Organisatie en bevoegdheden

In de meeste onderzochte landen zijn er voor de politie formele of informele mogelijkheden om zaken die ter kennis komen van de politie *niet* te registreren.

En in zijn algemeenheid zal gelden dat hoe zwaarder de verplichtingen voor de politie om een zaak door te geven aan de vervolgingsinstanties, hoe groter de neiging zal zijn om 'kansloze' zaken niet te registreren, wat een positief effect kan hebben op het ophelderingspercentage. Dit geldt onder meer voor Frankrijk en Duitsland.

In Nederland heeft het OM vergeleken met andere landen zoals met name Duitsland ruime bevoegdheden om de politie aan te sturen in opsporingsinspanningen (de zogenaamde discretionaire bevoegdheid). Concreet komt dat erop neer dat er geen opsporingsinspanning verricht wordt op bepaalde zaken of dat zelfs sommige misdrijven die al opgehelderd zijn niet geregistreerd worden. Dit heeft een negatief effect op het ophelderingspercentage.

Definities, telmethoden en registratie

Elk van de onderzochte landen hanteert min of meer dezelfde definitie voor het begrip ophelderingspercentage. Wel is er een verschil in de eisen die aan het begrip 'opheldering' gesteld worden. Nederland is hier vrij soepel in: het bekend zijn van de identiteit van een verdachte voldoet. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Zweden waar een verdachte officieel in staat van beschuldiging gesteld moet zijn.

Het ophelderingspercentage heeft alleen betrekking op misdrijven en niet op overtredingen. Er bestaan echter forse verschillen tussen landen over welke gedragingen tot de misdrijven en welke tot de overtredingen gerekend worden. Dit zal zeker effect op het ophelderingspercentage hebben, het is echter onbekend in welke mate en in welke richting.

Bij door bijzondere opsporingsdiensten (zoals in Nederland de FIOD) opgespoorde delicten is veelal de dader direct bekend. Als deze delicten ook meetellen bij de berekening van het ophelderingspercentage (bijvoorbeeld in Schotland en Zweden) heeft dit een positief effect op het ophelderingspercentage.

Gehanteerde teleenheden kunnen van invloed zijn op de berekening van het ophelderingspercentage, bijvoorbeeld als er sprake is van meer dan één dader of meer dan één misdrijf tegen een slachtoffer. In het bijzonder is van belang of strafbare feiten of aangiften geteld worden bij registratie (en opheldering). Zo zal het tellen van strafbare feiten (denk aan misdrijven meermalen gepleegd tegen één slachtoffer, waarbij de dader meestal direct bekend is) een positief effect hebben op het ophelderingspercentage. Dit is onder meer het geval in Zweden en Finland.

Al eerder is opgemerkt dat er voor de Nederlandse situatie gegronde twijfels zijn over de betrouwbaarheid van de voor het ophelderingspercentage gebruikte registraties. In hoeverre dat ook in andere landen geldt is niet direct na te gaan, alhoewel sommige landen aangeven dat er wel registratieproblemen zijn (zoals dubbeltellingen).

Ook bij de berekening van de ophelderingspercentages uit de door respondenten gegeven aantallen registraties en ophelderingen blijkt Nederland laag te scoren.

Wel valt op dat dit voornamelijk komt door de vermogensdelicten (en in het bijzonder diefstal), terwijl voor de geweldsdelicten Nederland een hoger ophelderingspercentage heeft dan Polen en vergelijkbaar is met Frankrijk en Zweden. De hoge correlatie die gevonden wordt tussen de ophelderingspercentages enerzijds en de verwachte invloed die de diverse hierboven genoemde factoren op het ophelderingspercentage hebben anderzijds maakt het aannemelijk dat ophelderingspercentages tussen landen niet vergelijkbaar zijn als er geen rekening gehouden wordt met deze factoren.

Naast het ophelderingspercentage is gekeken naar het aantal rechterlijke veroordelingen en naar het sanctiepercentage. Het blijkt dat bij deze twee maten er duidelijk sprake is van een nivellering van de bij het ophelderingspercentage gevonden verschillen. Nederland loopt nu volstrekt in de pas met de meeste andere onderzochte landen. Mogelijk is dit een gevolg van het meer 'dadergerichte' beleid in Nederland, hetgeen zich vooral uit in de geringe mate waarin in Nederland extra bekentenissen aan een gepakte dader ontlokt worden. Dit op zich kan ook een verklaring vormen van het extreem lage ophelderingspercentage bij diefstal, waar met name veel 'veelplegers' voorkomen.

Slotbeschouwing

In dit rapport is naast het ophelderingspercentage nog naar twee andere maatstaven gekeken: het verdachtenpercentage en het sanctiepercentage. Bij alledrie de maatstaven zijn kanttekeningen te maken zoals verschillen in definities, in registraties en in teleenheden, maar ook (bij internationale vergelijking) in de organisatie van de strafrechtketen.

Geen van de maatstaven zijn geschikt om iets te zeggen over de productiviteit van de politie. Alleen uitspraken over de effectiviteit van de opsporing (en vervolging en berechting) zouden in principe mogelijk kunnen zijn.

Momenteel zijn echter de gepubliceerde ophelderingspercentages te onbetrouwbaar om zinvol daarvoor te kunnen gebruiken. Pas op het moment dat de registraties bij de politie op orde zijn (en in het bijzonder de informatievoorziening uniform is over alle korpsen) en de statistische kwaliteit van de gemeten kengetallen voldoende is, kan met enig vertrouwen iets gezegd worden over de effectiviteit van de opsporing. Dit met de volgende twee kanttekeningen: Ten eerste is het ophelderingspercentage alleen ook dan niet voldoende. Alleen in combinatie met een andere maatstaf, het sanctiepercentage, zijn gefundeerde uitspraken over de effectiviteit van politie en andere ketenpartners mogelijk. Ten tweede zal een internationale vergelijking altijd op grote problemen stuiten vanwege de verschillen in de organisatie van de strafrechtketen en de bevoegdheden van de diverse ketenpartners. Wel lijkt ook hier de maatstaf 'sanctiepercentage' een stabiel beeld te geven.