

Het ophelderingspercentage nader beschouwd

213

Onderzoek en beleid

Het ophelderingspercentage nader beschouwd

P.R. Smit

F.P. van Tulder

R.F. Meijer

P.P.J. Groen

Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van door het WODC van het Ministerie van Justitie verricht onderzoek.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail bdc@bdc.boom.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC, kamer KO 14

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2003 WODC

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471, en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90-5454-414-7

Voorwoord

Sinds de jaren zestig is het ophelderingspercentage in Nederland gestaag gedaald; inmiddels is het zelfs een van de laagste binnen Europa. Dit lage ophelderingspercentage heeft geresulteerd in een politiek-maatschappelijke discussie over de efficiëntie en de effectiviteit van de opsporing, maar ook in een wetenschappelijke discussie over de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van het ophelderingspercentage.

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 zozeer 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 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, vormt de voornaamste aanleiding voor dit onderzoek.

In dit rapport wordt de bruikbaarheid van het ophelderingspercentage onderzocht aan de hand van de vraag hoe valide en betrouwbaar het ophelderingspercentage is als maat voor het succes van de opsporing. Het succes van de opsporing komt hier voornamelijk in termen van effectiviteit aan bod. Maar ook aan de efficiëntie wordt enige aandacht besteed. Tevens wordt gekeken of er mogelijke alternatieve maatstaven zijn. Tenslotte wordt onderzocht in hoeverre het ophelderingspercentage in verschillende landen een vergelijk tussen de effectiviteit van de opsporing in die landen mogelijk maakt.

De rapportage is geschreven op verzoek van het Directoraat-Generaal voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. De informatie over de bruikbaarheid van het ophelderingspercentage, zowel in nationaal als internationaal verband, was toegezegd aan de Tweede Kamer.

Diverse personen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport. In het bijzonder bedanken wij Jörg-Martin Jehle (Duitsland), Matthew Scribbins (Engeland en Wales), Bruno Aubusson de Cavarlay (Frankrijk), Katy Barratt (Schotland), Hanns von Hofer (Zweden), Kauko Aromaa (Finland), Beata Gruszczyńska (Polen), Maria João Morgado Costa (Portugal) en Ineke Engelhard (Nederland) voor het invullen van de vragenlijsten ten behoeve van hoofdstuk 6. Voor aanlevering van gegevens en hulp bij de analyses in hoofdstuk 4 zijn wij dank verschuldigd aan Harry Eggen van het CBS en Leen Prins en Frank Boerman van de dNRI/KLPD. Tenslotte danken wij de begeleidingscommissie (zie Bijlage 1) en Debora Moolenaar voor hun constructieve commentaar op eerdere versies van dit rapport.

Directeur WODC
Prof. dr. Frans. L. Leeuw

Ministerie of
ministerie,
zie samen-
vatting

Inhoud

Samenvatting	9
1 Kader en probleemstelling	19
1.1 Onderzoekskader	19
1.2 Probleemstelling	22
1.3 Verdere indeling van het rapport	23
2 Definities en onderzoeksmethode	25
2.1 Definitie ophelderingspercentage	25
2.2 Onderzoeksmethode	27
3 Gebruiksdoelen en validiteit	29
3.1 Maatstaf voor de pakkans per delict	30
3.2 Maatstaf voor de sanctiekans per delict	32
3.3 Maatstaf voor de pakkans in de loop van een jaar	33
3.4 Maatstaf voor de sanctiekans in de loop van een jaar	34
3.5 Maatstaf voor de productiviteit van de politie	36
3.6 Het ophelderingspercentage in relatie tot het opsporingsbeleid	37
3.7 Conclusies	39
4 Empirische analyse: vergelijking van twee bronnen	41
4.1 Verantwoording	41
4.2 Vergelijking van CBS- met HKS-politiecijfers	43
4.3 Registratie van ophelderingen	46
4.4 Conclusies	49
5 Empirische analyse: verschillende maatstaven	51
5.1 De stroom misdrijven en misdrijfzaken in 2001	51
5.2 Ophelderingen, verdachten en bestraffingen	52
5.3 Nadere analyse van verschillende maten	55
5.3.1 Relatie met middelen politie en misdrijven	55
5.3.2 Relatie tussen sanctie-, ophelderings- en verdachtenpercentages	58
5.4 Conclusies	60
6 Internationale vergelijkbaarheid van ophelderingspercentages	63
6.1 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode	64
6.1.1 Onderzoeksvragen	64
6.1.2 Onderzoeksmethode	65
6.2 Externe factoren	66
6.2.1 Aangiftebereidheid	66
6.2.2 Verdeling over type misdrijven	66
6.3 Organisatie en bevoegdheden	67
6.3.1 Registratie van criminaliteit	68
6.3.2 Discretionaire bevoegdheid	71
6.4 Definities en criteria van opheldering	72

8 *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*

6.4.1	Definitie	72
6.4.2	Criteria voor opheldering	73
6.4.3	Delictdomein	73
6.5	Registratiewijze	75
6.5.1	Teleenheden	75
6.5.2	Organisatie, registratie en betrouwbaarheid	79
6.6	Vergelijkbaarheid van ophelderingspercentages	80
6.7	Ophelderingen en sancties	82
6.8	Dadergerichte en delictgerichte aanpak	83
6.9	Conclusies	84
7	Slotbeschouwing	87
	Summary	93
	Literatuur	99
Bijlage 1	Begeleidingscommissie	103
Bijlage 2	Vergelijking CBS- met HKS-politiecijfers	104
Bijlage 3	Berekening bij registratie van ophelderingen	105
Bijlage 4	Questionnaire	107

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 opheleiden 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 opheleiden 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 gelijkkluidendheid 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.

1 Kader en probleemstelling

1.1 Onderzoekskader

Al sinds de jaren zestig is het door het CBS gepubliceerde ophelderingspercentage van misdrijven in Nederland gestaag gedaald (Huls e.a., 2001). Bedroeg het ophelderingspercentage in 1960 nog 55%, in 2000 bereikte het een dieptepunt van 15%. In de meest recente twee jaren is er sprake van een stijging, naar 16% in 2001 en 18% in 2002. De gestage daling van het ophelderingspercentage in de afgelopen decennia heeft geleid tot twee parallele discussies.

De eerste discussie is van politiek-maatschappelijke aard. Daarbij worden, al dan niet met verwijzing naar dalende of lage ophelderingspercentages, twijfels geuit over de efficiëntie en de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving in ons land en de prestaties van de politie op dit gebied.

In 1997, in de memorie van toelichting bij de begroting voor 1998, wordt zo geconstateerd dat het ophelderingspercentage van bij de politie bekend geworden delicten veel te laag is. Tevens wordt vermeld dat uit publieksenquêtes blijkt dat de Nederlandse burger ontevreden is over de aanpak van de criminaliteit in de eigen buurt door de politie (Kamerstukken II 1997, 25 600 VI, nr. 2, p 4). In 2001 informeert de Minister van Justitie de Tweede Kamer middels een brief over de problematiek van het lage ophelderingspercentage. Aanleiding hiertoe was een door de Kamer aanvaarde motie, waarin gevraagd wordt om de oorzaken van dit lage ophelderingspercentage in kaart te brengen en beleid te ontwikkelen gericht op de verhoging ervan (Kamerstukken II 2001, 27 400 VI, nr. 36, p 1). In de memorie van toelichting bij de begroting voor het jaar 2003 wordt gesteld dat de pakkans substantieel verhoogd zal worden, waardoor het ophelderingspercentage aantoonbaar zal gaan stijgen ten opzichte van dat in de voorgaande jaren (Kamerstukken II 2002, 28 600 VI, nr 2, p 20-21).

Deze discussie past tevens in een breder kader van, met name vanaf de jaren tachtig opgekomen twijfel over de efficiëntie van door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde diensten (SCP, 1982; SCP/CPB, 1986).

Parallel aan deze politiek-maatschappelijke discussie vindt een andere discussie plaats, die meer methodisch en statistisch is gericht. Het gaat daarbij om de vraag of het ophelderingspercentage een zinvolle en betrouwbare maatstaf is en in hoeverre de daaraan ten grondslag liggende statistische informatie voldoende betrouwbaar en consistent is. Van diverse kanten is de laatste tijd de kwaliteit van de informatievoorziening van en over de politie ter discussie gesteld. Zo stelt de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II 2003, 28 791; nr. 1-2, p 35) dat de politie vaak niet in staat blijkt aan te geven bij welk deel van de geregistreerde misdrijven geen verdachte is gevonden, met andere woorden welke misdrijven niet zijn opgelost. Enige politiekorpsen menen dat de door het CBS gegeven ophelderingspercentages niet kloppen met hun eigen administratie. Liedenbaum (Liedenbaum, 2003; p 55-60) constateert in de registratie van de Utrechtse politie gebreken. Daarnaast wijzen sommigen op veranderingen in het strafrechtelijk beleid die de relevantie van de maatstaf van ophelderingspercentages zouden aantasten. Dit

als gevolg van een accentverlegging in de opsporing, met een verschuiving van de aandacht van delicten naar daders (Wiebrens en Essers, 1999). Daaraan gekoppeld rees de vraag of er geen andere en betere alternatieve maatstaven voor de prestaties van de politie beschikbaar zijn (Wiebrens, 2002; p 900-903).

Er zijn vanaf de jaren tachtig in ons land verschillende onderzoeken verricht, die ontwikkelingen in efficiëntie en effectiviteit van de politie trachten te meten. Omdat de politie meer doet dan de opheldering van criminaliteit zijn ook andere aspecten van het politiewerk daarbij in mindere of meerdere mate betrokken. Mulder (Mulder, 1986; p 93) stelt in dit verband dat de veelheid van taken van de politie en het gebrek aan duidelijkheid over doeleinden het bereiken van efficiëntie en effectiviteit bemoeilijken. Er bestaan diverse onderzoeken waarin de doelmatigheid van de totale Nederlandse politie aan de orde komt. Deze onderzoeken operationaliseren daartoe de (directe) productie van de politie via een aantal maatstaven. Bij de onderzoeken op dit gebied van het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt, naast ruwe maatstaven op het gebied van de afhandeling van overtredingen, verkeersongevallen en hulpverlening, het aantal opgehelderde misdrijven van verschillende typen in beschouwing genomen (Goudriaan e.a., 1989; Van Tulder, 1994; SCP, 2002). In het algemeen concentreren de onderzoeken zich veelal op de taken van de politie op het gebied van criminaliteit, vanwege het belang ervan, maar zeker ook omdat gegevens op het gebied van andere taakvelden (verkeer, hulpverlening) schaars zijn. Terlouw en Wiebrens (Terlouw en Wiebrens, 1991; p 40-69) en Wiebrens e.a. (Wiebrens e.a., 1992) formuleren diverse maatstaven voor de prestaties van de politie op het terrein van criminaliteitsbestrijding. Naast 'harde output' als processen-verbaal, arrestaties, transactie-aanbiedingen en geïnformeerde slachtoffers onderscheiden zij 'zachte output', waarbij de score van korpsen op bevolkingsenquêtes over onveiligheidsgevoelens en ervaringen met de politie wordt gemeten.

Vanuit het Parket-Generaal is in recenter onderzoek, met name op grond van twijfel over de cijfers uit de CBS-politiestatistiek, de prestatie van de politie op het gebied van criminaliteitsbestrijding anders benaderd. Namelijk via de instroom van processen-verbaal bij het OM en de als gevolg daarvan gerealiseerde bestraffingen (Wiebrens, 2002; Wiebrens en Van Tulder, 2003).

Hoewel er dus discussie is over de wijze van meting van de prestaties van de politie en er verschillen zijn tussen de verschillende benaderingen, valt op dat de resultaten van de onderzoeken tamelijk eensluidend zijn in de conclusie dat de productiviteit van de politie een dalende tendens vertoont en dat de onderlinge verschillen tussen korpsen op dit gebied groot zijn (Goudriaan e.a., 1989; Rovers, 1999; SCP, 2002; Wiebrens en Van Tulder, 2003).

Ook bij internationale vergelijkingen blijkt het ophelderingspercentage in ons land relatief laag en dalend (Tak en Fiselier, 2002; p 28; Huls e.a., 2001). Daarbij rijst eveneens de vraag naar de consistentie, betrouwbaarheid en de onderlinge vergelijkbaarheid van de statistische gegevens in de verschillende landen. Tegen de hierboven geschetste achtergrond worden beleidsmatig pogingen

ondernomen om de doelmatigheid van de politie te verbeteren. Bij de reorganisatie van het politiebestedel in ons land in 1994 was dit een belangrijke doelstelling, die moest worden gerealiseerd via schaalvergroting en het opheffen van de versnippering van korpsen in het oude bestel. Zowel vooraf als achteraf kunnen twijfels bestaan of de reorganisatie de doelmatigheid heeft verbeterd (Van Tulder, 1992; p 247-276; SCP, 2002).

Van recente datum is de afsluiting van convenanten, afspraken tussen de Ministers van Justitie en BZK enerzijds en de individuele politiekorpsen anderzijds over de te realiseren productie in de komende jaren (MvJ en BZK, 2001b). Het aantal op te helderen misdrijven is overigens niet als maatstaf daarin opgenomen. Wel zijn daarin afspraken te vinden over de aantallen verdachten waarvan een p.v. (proces-verbaal) wordt aangeboden aan het OM.

De effectiviteit van deze convenanten is onderwerp van economische analyse van het Centraal Planbureau (Vollaard, 2003). De auteur is sceptisch over de effecten van de huidige contracten en verwacht dat deze met name tot strategisch gedrag zullen leiden. De contracten zullen de korpsen ertoe aanzetten de criteria te halen, maar op een manier die in strijd is met wat de overheid beoogt. Bovendien dreigt de burger in slecht presterende politieregio's tweemaal de dupe te worden: het korps levert minder prestaties en krijgt vervolgens daarom minder geld. Het zou volgens de auteur een verbetering zijn als de informatievoorziening en de geformuleerde prestatie-indicatoren verbeterd zouden worden en specifiek het politiemangement financiële prikkels zou krijgen. Hij ziet echter nog meer in een alternatieve benadering, gebaseerd op 'peer reviews' en klantenwaarderingsonderzoeken (bevolkingsenquêtes en dergelijke). Hiemstra (Hiemstra, 2003) verwacht wel positieve effecten van de prestatiecontracten op het prestatie-vermogen van de politiekorpsen.

Hoewel dus van verschillende kanten de zin van het gebruik van cijfers over ophelderingen en ophelderingspercentages wordt betwist, vertoont het beleid in deze een zekere ambivalentie. Enerzijds wordt accent gelegd op de dadergerichte aanpak, waarbij het 'halen' van ophelderingen niet meer van belang zou zijn. Anderzijds is het voornaamste uitgangspunt van de nota Criminaliteitsbeheersing en het daarop geënte Veiligheidsprogramma de schatting dat circa 80.000 zaken 'met opsporingsindicatie' bij de politie 'op de plank' blijven liggen en de constatering dat hierin verandering moet komen (MvJ en BZK, 2001a). Met andere woorden: dat deze zaken opgehelderd moeten worden. Het ministerie van Justitie baseert dus een belangrijk deel van zijn recente beleid op het streven het ophelderingspercentage te verhogen. Er bestaat mogelijk een zekere spanning tussen deze twee uitgangspunten van beleid. Ook het in het Veiligheidsprogramma (MvJ en BZK, 2002) opgenomen streven om het aantal aangiften te verhogen (bijvoorbeeld door het doen van aangiften eenvoudiger te maken) kan een negatief effect hebben op het ophelderingspercentage.

1.2 Probleemstelling

Deze rapportage is geschreven op verzoek van het Directoraat-Generaal voor de Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie (DGRh). DGRh zoekt naar goede maatstaven voor de mate waarin de opsporing in ons land succesvol is. Het verzoek moet worden gezien tegen de achtergrond van bovengenoemde discussie over de bruikbaarheid van cijfers over ophelderingen en het ophelderingspercentage.

De probleemstelling van deze rapportage is dan ook: 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?

Voor begrip van de reikwijdte van de probleemstelling is het van belang onderscheid te maken tussen maatstaven voor de efficiëntie van het strafrechtelijk systeem enerzijds en de effectiviteit anderzijds. Een goede illustratie van het verschil geeft het onderzoek van Liedenbaum (Liedenbaum, 2003; p 4, 132) naar de achtergronden van de verschillen tussen de ophelderingspercentages in de gemeenten Utrecht en Münster. Het ophelderingspercentage in Münster bedraagt circa 48%, tegenover 13% in Utrecht. Liedenbaum constateert dat een deel van de verschillen in ophelderingspercentages het gevolg zijn van onvolkomenheden in statistische informatie over ophelderingen in Utrecht. Dat laat onverlet dat deze de grote verschillen in het ophelderingspercentage niet kunnen verklaren. Een deel is dus reëel.

Betekent dit nu dat de politie in Utrecht minder doelmatig is dan in Münster? Nee, dat kan op grond hiervan niet zonder meer worden gezegd. Liedenbaum constateert namelijk dat in Utrecht het aantal geregistreerde misdrijven bijna twee maal zo hoog ligt als in Münster, terwijl de politiesterkte vrijwel gelijk is (Liedenbaum 2003, p. 86, 98). Daarbij komt nog dat het aandeel van de recherche binnen het korps in Utrecht lager ligt dan in Münster (op.cit., p.94). Dit zijn dus gedeeltelijk verklaringen voor verschillen in ophelderingspercentages. Maar dit laat onverlet dat de effectiviteit van het strafrechtelijk systeem, in ieder geval op het terrein van de opsporing, in Utrecht volgens deze cijfers lager ligt dan in Münster. Immers: in Utrecht worden relatief veel minder misdrijven opgehelderd.

De Poot e.a. (De Poot, 2003) noemen een interessant voorbeeld uit een onderzoek van Burrows (Burrows, 1986). Het ophelderingspercentage voor woning-inbraak in een Engelse plaats Clapham was 7% en dat in een vergelijkbare plaats, Chapletown, 55%. Dit grote verschil kon aan zogenaamde 'prison write offs' toegeschreven worden: 85% van de opgehelderde zaken in Chapletown. In Chapletown werden gevangenen namelijk door de politie na veroordeling wegens inbraak in de gevangenis ondervraagd over andere door hen gepleegde delicten. Bekennen leidde tot verdere strafverzwaring. Een deel van de inbrekers bleek bereid grote aantallen inbraken te bekennen. In Clapham werd deze methode uit overwegingen van efficiëntie niet ingezet.

De probleemstelling van dit onderzoek richt zich op de vraag naar de effecti-

viteit, en niet naar de efficiëntie van de opsporing. Het begrip 'succes van de opsporing' moet dus in deze zin worden gelezen. De vraag hoe doelmatig de politie is en welke maatstaven daarvoor beschikbaar zijn, komt dus in dit onderzoek niet direct aan de orde. Wel is het zo dat de vraag in hoeverre statistische informatie over het aantal opgehelderde misdrijven betrouwbaar is, voor de meting van zowel de efficiëntie als van de effectiviteit van politie van belang kan zijn. Maar het is niet zo dat maatstaven die geschikt zijn om de efficiëntie van de opsporing te meten ook geschikt zijn om de effectiviteit te meten, of omgekeerd.

In aanvulling op deze probleemstelling komt in deze rapportage ook het gebruik van het ophelderingspercentage in internationaal verband aan bod (zie hoofdstuk 6). DGRh heeft het WODC namelijk ook gevraagd om de waarde van het ophelderingspercentage in internationaal perspectief te schetsen. Met name door het onderzoek van Tak en Fiselier (Tak en Fiselier, 2002) is de vraag naar de internationale vergelijkbaarheid van ophelderingspercentages actueel. Het al eerder genoemde onderzoek van Liedenbaum (Liedenbaum, 2003) is hier eveneens een uitvloeisel van.

1.3 Verdere indeling van het rapport

De opbouw van deze rapportage is als volgt. Allereerst komt in hoofdstuk 2 (de definitie van) het centrale begrip 'ophelderingspercentage' en de onderzoeksmethode aan de orde. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een schets van de mogelijke gebruiksdoelen en de validiteit van het ophelderingspercentage en alternatieve maatstaven in het licht van deze doelen. De validiteit betreft de theoretische, dat wil zeggen los van de empirische kwaliteit staande bruikbaarheid van deze maatstaven. De volgende twee hoofdstukken gaan in op de feitelijk op dit gebied in Nederland beschikbare gegevens, de betrouwbaarheid hiervan en de mogelijke alternatieven. Hoofdstuk 4 presenteert de resultaten van een analyse van twee verschillende bronnen voor het berekenen van ophelderingspercentages. Hoofdstuk 5 gaat in op de empirische gegevens van de verschillende maatstaven en de onderlinge relaties daartussen. Hoofdstuk 6 gaat in op de waarde van het ophelderingspercentage in internationaal perspectief.

2 Definities en onderzoeksmethode

Het centrale begrip in dit onderzoek is het 'ophelderingspercentage' en de mate waarin dit het succes van de opsporing meet. Dit hoofdstuk gaat daarom in op de definitie van het centrale begrip (paragraaf 2.1) en schetst verder de wijze van aanpak in dit onderzoek (paragraaf 2.2).

2.1 Definitie ophelderingspercentage

Het ophelderingspercentage is bedoeld als een maatstaf voor het deel van de criminaliteit dat wordt opgehelderd, dat wil zeggen waarbij een dader wordt gepakt. Operationalisatie vindt in de politiestatistiek van het CBS plaats door te berekenen welk deel van de door de politie geregistreerde misdrijven wordt opgehelderd. Een misdrijf wordt door de politie geregistreerd als er een proces-verbaal van aangifte is opgemaakt.¹ Een misdrijf is opgehelderd als de politie ten minste één verdachte kent (zie paragraaf 3.1).

In 1998 heeft het CBS de methode om het ophelderingspercentage te bepalen enigszins gewijzigd. Tot dat jaar was het gedefinieerd als de verhouding tussen het aantal opgehelderde misdrijven in een periode en het aantal door de politie geregistreerde misdrijven in dezelfde periode maal 100. Vanaf 1998 vindt de berekening plaats door te bepalen welk deel van de in een bepaalde periode geregistreerde misdrijven is opgehelderd tot en met het eerste kwartaal na deze periode. Hierbij vindt dus een koppeling plaats tussen registratie en opheldering op het niveau van individuele misdrijven. Zie ook paragraaf 6.4.1.

Enkele kanttekeningen zijn direct op zijn plaats:

- 1 Het ophelderingspercentage kan worden berekend voor alle misdrijven bij elkaar, maar ook voor bepaalde misdrijftypen. Vaak wordt alleen over het totale ophelderingspercentage gesproken. Zoals Van der Boor (Van den Boor, 1998) stelt, wordt dan alles eronder geschoven: haal- en brengdelicten (dat wil zeggen slachtofferloze delicten en delicten met slachtoffer), alle verdachten (bewezen of niet), grote en kleine, weinig en zeer tijdrovende zaken. Ophelderingspercentages blijken wijd uiteen te lopen per delicttype. Tabel 2.1 geeft de ophelderingspercentages voor 1996 en 2000, in totaal en voor een aantal delicttypen weer.
- 2 Zoals tabel 2.1 laat zien, is het ophelderingspercentage voor zogenaamde slachtofferloze delicten (rijden onder invloed, opiumwet) hoog, soms ongeveer 100%. Bij dit type delicten gaan registratie en opheldering immers meestal 'hand in hand'. Ook verder zijn er verschillen in het niveau van de ophelderingspercentages naar delicttype. Deze kunnen het gevolg zijn van de mate waarin de politie aanwijzingen krijgt over de identiteit van de dader (bij geweldsmisdrijven in het algemeen meer dan bij vermogensmisdrijven)

¹ Voor 1986 was de definitie van geregistreerde misdrijven wat ruimer en betrof alle ter kennis van de politie gekomen misdrijven.

Tabel 2.1 Ophelderingspercentage per delictgroep (1996, 2000)

Delict	% 1996	% 2000
Totaal	22	14
vermogen	16	8
geweld	55	43
vernietiging en openbare orde	19	12
Wegenverkeerswet	57	32
rijden onder invloed	94	98
Opiumwet	75	86

Bron: CBS, politiestatistiek

en met prioriteiten in de opsporingsinspanning. Zo ligt het ophelderingspercentage bij moord en doodslag duidelijk hoger dan bij mishandeling.

- 3 Registratie en opheldering hoeven niet altijd in dezelfde periode te vallen. Dit geldt des te sterker, naarmate de beschouwde periode korter is. Dit betekent dat de groep opgehelderde misdrijven in 1996 misdrijven kan bevatten die eerder zijn geregistreerd en omgekeerd worden sommige van de geregistreerde misdrijven pas in een latere periode opgehelderd. Bij de nieuwe definitie die het CBS sinds 1998 hanteert wordt wel expliciet op het niveau van individuele misdrijven een koppeling gelegd tussen eventuele opheldering en registratie van een misdrijf (zie paragraaf 3.1). Cijfers over de ontwikkeling van ophelderingspercentages in tussenliggende jaren (zie Huls e.a., 2001) geven niet de indruk dat deze wijzigingen tot een trendbreuk hebben geleid. De genoemde 'overloop' doet zich overigens niet in regionaal opzicht voor. In principe wordt namelijk het misdrijf als opgehelderd geregistreerd, daar waar het eerder is geregistreerd.
- 4 Zowel misdrijven als ophelderingen kennen een gebeurtenis of feit als eenheid. Dit sluit aan op de wijze van registratie, namelijk gekoppeld aan de aangifte van een dergelijke gebeurtenis door een slachtoffer of de constatering van een strafbaar feit door de politie zelf. Dit kan betekenen dat een combinatie van twee delicten in één gebeurtenis (bijvoorbeeld diefstal met geweld en vuurwapenbezit) als één misdrijf wordt geregistreerd. Het misdrijf met de zwaarste strafbedreiging zal dan veelal de classificatie bepalen. Het betekent ook dat een misdrijf dat gezamenlijk door meer dan één persoon wordt gepleegd, als één (geregistreerd en/of opgehelderd) misdrijf in de statistiek terechtkomt. Daarentegen tellen verschillende feiten, begaan door één dader, in principe ook als verschillende misdrijven². De hantering van het feit als teleenheid in de politiestatistiek markeert een belangrijk verschil

2 Overigens kan daarbij soms de teleenheid niet zo duidelijk zijn: is bijvoorbeeld een geval van sociale verzekeringsfraude, bestaande uit het een jaar lang maandelijks ten onrechte innen van een uitkering te tellen als één of als twaalf misdrijven?

met de statistieken van vervolging en berechting. Deze laatste zijn namelijk geënt op de teeleenheid: verdachte. Dit is een (natuurlijk of rechts-) persoon, die verdacht wordt van één of meer misdrijven. Eén misdrijf kan, via één opheldering leiden tot meerdere verdachten en meerdere rechtszaken. En via de berechting van één verdachte kunnen meerdere opgehelderde misdrijven afgehandeld worden. Overigens kan een verdachte in de loop van het jaar meer dan één keer met politie en justitie in aanraking komen en dan ook verschillende keren in de cijfers over vervolging en berechting terugkomen. Het later te bespreken Herkenningsdienst Systeem (HKS) maakt het overigens wel mogelijk unieke verdachten te onderscheiden.

2.2 Onderzoeksmethode

De bruikbaarheid van elke maatstaf is afhankelijk van het doel waarvoor men hem wil gebruiken. Daarom besteedt dit onderzoek eerst aandacht aan de mogelijke gebruiksdoelen van maatstaven betreffende het succes van de opsporing in het algemeen en de maatstaf 'ophelderingspercentage' in het bijzonder.

Ter beantwoording van de vraag welke maatstaven in welke mate geschikt zijn voor een bepaald doel, komen twee aspecten aan de orde, aan te duiden als de validiteit en de betrouwbaarheid ervan. De validiteit heeft te maken met de theoretische, dat wil zeggen los van de feitelijke empirische kwaliteit staande, bruikbaarheid van het ophelderingspercentage en mogelijke andere maatstaven voor het succes van de opsporing. In het kader van de beschouwing van de validiteit wordt expliciet een verbinding gelegd met de mogelijke gebruiksdoelen. Daarbij wordt voortgebouwd op de bestaande literatuur over zin en onzin van ophelderingspercentages en maatstaven voor het succes van de opsporing (Hoofdstuk 3).

De betrouwbaarheid heeft te maken met de vraag in hoeverre beschikbare empirische gegevens over ophelderingspercentages of andere maatstaven voor het succes van de opsporing op betrouwbare wijze meten wat zij geacht worden te meten. Andere publicaties (Kamerstukken II 2003, 28 791, nr. 1-2, Liedensbaum, 2003) doen daarover twijfel rijzen. Het viel buiten het bestek van dit onderzoek om een zeer diepgravende analyse te maken van de wijze waarop de statistische gegevensverzameling die de basis vormt van de Politiestatistiek van het CBS totstandkomt. Op twee meer indirecte manieren wordt hier aandacht besteed aan de betrouwbaarheid van deze cijfers. De eerste is via een analyse van de cijfers uit de statistiek zelf, in combinatie met die van een alternatieve meer recente gegevensbron voor door de politie geregistreerde misdrijven en ophelderingen, het Herkenningsdienst Systeem van de politie (hoofdstuk 4). Een dergelijke vergelijking geeft, via de daarbij te constateren verschillen en overeenkomsten, nadere indicaties voor de betrouwbaarheid van de gegevens. Het tweede gedeelte van de empirische analyse berust op een vergelijking van de ophelderingspercentages met alternatieve maten voor het succes van de opsporing, die in het theoretische gedeelte (hoofdstuk 3) al aan de orde kwamen.

Daaruit kan blijken hoe gevoelig de uitkomsten zijn voor de keuze van verschillende mogelijke maatstaven op dit gebied en eveneens geeft het zo indirect inzicht in de betrouwbaarheid van ophelderingspercentages (hoofdstuk 5). De voor het internationaal vergelijken van ophelderingspercentages gehanteerde onderzoeksmethode wordt in hoofdstuk 6 beschreven.

3 Gebruiksdoelen en validiteit

De doelstelling van dit rapport is om zo adequaat mogelijke maatstaven te formuleren voor het succes van de opsporing. Daarbij rijst de vraag wat onder succes moet worden verstaan. Daartoe is het goed de gang van zaken in het proces van opsporing en de daarop volgende rechtshandhaving kort te beschouwen. De politie constateert dat bepaalde personen van *bepaalde* misdrijven worden *verdacht*. Het OM besluit vervolgens wie van deze personen wordt vervolgd en welk *deel* van die misdrijven hem/haar ten laste wordt gelegd.

Deze gang van zaken leidt, in termen van het mogelijke succes van de activiteiten van de politie, tot tenminste twee vragen:

- in hoeverre is sprake van een succes van de opsporing als er wel een verdachte is, maar deze vervolgens – bijvoorbeeld wegens gebrek aan bewijs – niet wordt vervolgd? Dit leidt dus tot de vraag in hoeverre het vervolgetraject (het al dan niet opleggen van een sanctie aan een verdachte) in de beschouwing moet worden betrokken.
- In hoeverre is het voor het succes van de opsporing van belang dat de betrokken verdachten (mogelijk) slechts voor een deel van de misdrijven die ze feitelijk hebben begaan worden berecht? Of in andere termen: meten we het succes van de opsporing in termen van (het deel van de) *misdrijven* waar (via opsporing en vervolging) een bepaald vervolg aan wordt gegeven dan wel in termen van (het deel van de) *daders* van misdrijven die (via opsporing en vervolging) worden geconfronteerd met de consequenties van hun crimineel gedrag?

Beide vragen sluiten aan op verschillende beleidsmatige uitgangspunten. De eerste vraag sluit aan op de beleidsmatige vraag in hoeverre meer delicten (bijvoorbeeld de 80.000 'zaken met opsporingsindicatie' uit het Veiligheidsprogramma) kunnen worden opgelost. De tweede vraag sluit aan op een meer dadergerichte benadering, zoals die bijvoorbeeld in het beleid gericht op veelplegers vorm heeft gekregen. Bij deze laatste benadering gaat het er primair om dat personen met criminele carrières binnen een redelijke termijn (bijvoorbeeld een jaar) worden gepakt en een gerichte sanctie (bijvoorbeeld insluiting) ondergaan.

Tegen deze achtergrond zijn tenminste vier vragen rond het succes van de opsporing te formuleren die in het volgende de revue passeren:

- 1 Hoe groot is de kans dat iemand die een delict pleegt daarvoor door de politie wordt gepakt?
- 2 Hoe groot is de kans dat iemand die een delict pleegt daarvoor een sanctie krijgt opgelegd?
- 3 Hoe groot is de kans dat iemand die een of meer delicten pleegt in een bepaalde periode (bijvoorbeeld een jaar) door de politie wordt gepakt?
- 4 Hoe groot is de kans dat iemand die een of meer delicten pleegt in een bepaalde periode (bijvoorbeeld een jaar) een sanctie krijgt opgelegd?

De volgende paragrafen behandelen de vraag in hoeverre het ophelderingspercentage dan wel andere maatstaven in deze vier gevallen een valide maatstaf zijn. Daarbij wordt in eerste instantie aangenomen dat de statistische informatie

op dit gebied betrouwbaar is. Dat wil zeggen dat wordt aangenomen dat een geregistreerd misdrijf dat feitelijk wordt opgehelderd ook als 'opgehelderd' in de statistiek verschijnt. Verderop in de rapportage, met name in hoofdstuk 4, worden kanttekeningen geplaatst bij de statistische betrouwbaarheid van de gegevens.

In het voorgaande staat, zoals ook in hoofdstuk 1 gesteld, het succes van de opsporing centraal in termen van *effectiviteit*. Dat wil zeggen: de vraag naar (de intensiteit van) de reactie van de politie (en de eventuele strafrechtelijke gevolgen daarvan) op de criminaliteit die zich aandient staan centraal. Tegen dat licht worden het ophelderingspercentage en eventuele alternatieve maatstaven beoordeeld.

Daarnaast kan de vraag worden gesteld in hoeverre het ophelderingspercentage (of de aangegeven alternatieve maatstaven) een beeld geven van de *productiviteit* (of efficiëntie) van de politie. Zoals in hoofdstuk 1 gesteld, is deze vraag niet het 'echte' onderwerp van dit onderzoek. Omdat echter de hier geformuleerde inzichten ook consequenties hebben voor meting van de productiviteit en in discussies de hier verder te bespreken maatstaven van het succes van de opsporing en vervolging ten onrechte vaak als maatstaven voor de productiviteit worden gezien, komt later in dit hoofdstuk deze vraag eveneens aan de orde.

3.1 Maatstaf voor de pakkans per delict

Een belangrijk uitgangspunt bij de nota Criminaliteitsbeheersing en het daarop geënte Veiligheidsprogramma is de wenselijkheid het aantal misdrijven 'met opsporingsindicatie' dat niet wordt opgelost zoveel mogelijk te verminderen. Het beleidsmatig streven is dus om de kans dat een delinquent voor een bepaalde daad wordt gepakt, anders gezegd de pakkans per delict, zo groot mogelijk te maken.

Deze pakkans is van belang vanuit het perspectief van afschrikking: een 'calculerende' potentiële delinquent zal de kans dat hij voor zijn daad wordt gepakt, bij zijn beslissing meewegen. Met andere woorden: een hogere pakkans kan mogelijk een afschrikwerkende werking op een potentiële dader hebben.

Een voorbeeld in de sfeer van overtredingen: stel iemand reist zo nu en dan met de tram. Hij heeft geen abonnement en staat voor de afweging zwart te rijden of per rit de kosten van het afstempelen van strippen, zeg: € 2 te betalen. Wanneer hij betrapt wordt, moet hij € 50 boete betalen. Voor zijn afweging maakt het niet zo zeer uit hoe groot de kans is dat hij minstens één keer in het jaar wordt gepakt. Maar wel hoe groot de kans per rit is, dat hij wordt gepakt. Is die kans immers kleiner dan 1 op 25, dan is zwart rijden in principe lonend. Merk verder op dat twee eigenschappen van dit voorbeeld essentieel zijn: het gaat om een calculerende overtreder en de eventuele sanctie wordt per delict gegeven. Dat een hogere pakkans effecten kan hebben, blijkt in het algemeen wel uit empirische studies (zie bijvoorbeeld Van Tulder, 1994). Daarbij is het echter

duidelijk dat de door potentiële daders gepercipieerde (subjectieve) pakkans niet zonder meer gelijk zal zijn aan de objectieve pakkans. Ook is het waarschijnlijk dat lang niet elke potentiële dader zich (volledig) calculerend zal gedragen.

De pakkans kan tevens van belang zijn voor het slachtoffer, zowel vanuit het perspectief van genoegdoening als in verband met de mogelijkheid om gestolen goed terug te krijgen.

Overigens zal het belang van een hogere pakkans voor (het gedrag van) daders en voor slachtoffers ook afhankelijk zijn van de mate waarin plegers van delicten niet alleen worden gepakt, maar ook een sanctie krijgen opgelegd. Dit laatste is ook van belang vanuit het meer algemeen maatschappelijke perspectief van de normstellende werking van het strafrecht.

In hoeverre meet het ophelderingspercentage de 'pakkans'? Dit is het geval voorzover het inderdaad een goede maatstaf is voor het deel van de gepleegde misdrijven dat wordt opgehelderd. In een drietal opzichten is het dat niet of niet perfect:

– *Registratie van de criminaliteit*

Een deel van de feitelijk gepleegde misdrijven wordt niet door de politie geregistreerd (het 'dark number'). Deze niet geregistreerde misdrijven worden ook niet opgehelderd. Dit betekent dat de noemer van de maatstaf (het aantal geregistreerde misdrijven) een onderschatting is van het werkelijke aantal gepleegde misdrijven. En dus dat het ophelderingspercentage de pakkans overschat. Deze overschatting is des te erger naarmate het dark number van de beschouwde misdrijven groter is. Het sterkst zal dit gelden voor de slachtofferloze delicten, waarbij immers registratie alleen bij opheldering plaatsvindt. Bij misdrijven waarvan slachtoffers aangifte doen, zal het dark number afhangen van het type misdrijven. Relatief groot is dat bij misdrijven in de sfeer van huiselijk geweld en seksuele delicten en de misdrijven waarbij het gaat om kleinere en niet verzekerde waardebedragen (veelal bij zakkenrollerij, fietsendiefstal, winkeldiefstal). Dit betekent dat het ophelderingspercentage nog een redelijke indicator is voor de pakkans bij de meer ernstiger vormen van criminaliteit, met uitzondering van de genoemde. Wanneer het gaat om een vergelijking in de tijd of naar plaats van de pakkans, is het minder van belang dat het ophelderingspercentage qua niveau de pakkans zal onderschatten. Immers: dit geldt min of meer op alle tijdstippen en op alle plaatsen. Uiteraard kan er wel een vertekening ontstaan als de mate van registratie van misdrijven naar tijd of plaats varieert, maar de orde van grootte daarvan zal in het algemeen minder zijn dan de vertekening van de niveaus.

– *Tijdsverschil tussen registratie en opheldering*

Daar waar registratie en opheldering van hetzelfde misdrijf in verschillende perioden worden geregistreerd, ontstaan in de tot 1998 door het CBS gehanteerde berekeningswijze vertekeningen in het ophelderingspercentage. Deze

vertekeningen kunnen met name optreden, naarmate de periode korter is, naarmate de wijzigingen in de aantallen misdrijven tussen de perioden groter zijn en naarmate de tijdsperiode tussen registratie en opheldering gemiddeld langer is. Zo was het ophelderingspercentage van sommige typen slachtofferloze delicten soms hoger dan 100%. Dit geldt bijvoorbeeld voor heling en schuldheling en de opiumwet voor sommige jaren. In het algemeen zal het vertekend effect van het 'over de periode heen vallen' bij het hanteren van ophelderingspercentages per jaar gering zijn. Dit blijkt ook uit het feit dat de nieuwe definitie van het CBS, waarbij registratie en opheldering wel op het niveau van individuele misdrijven worden gekoppeld, geen zichtbare trendbreuk heeft opgeleverd.

– *Criteria van opheldering*

Een misdrijf wordt als opgehelderd beschouwd, wanneer ten minste één verdachte bij de politie bekend is. Een misdrijf dat door een groep daders wordt gepleegd, is dus ook opgehelderd wanneer er slechts één verdachte is gepakt. Het ophelderingspercentage kan dus een overschatting van de feitelijke pakkans geven. Iets dergelijks geldt, omdat ook in het geval de verdachte wel bekend, maar niet gepakt is, het misdrijf als opgehelderd wordt beschouwd. Het criterium voor 'opgehelderd zijn' is enigszins vaag. De beoordeling of er 'een verdachte bekend is' is immers voor discussie vatbaar en kan verschillen tussen individuele politiemensen en verschillende korpsen. Een hardere beoordeling, zoals schifting door het OM of uitspraak van de rechter, heeft op dat moment van behandeling van de verdachte nog niet plaatsgevonden. Gill (Gill, 1987) en Walker (Walker, 1992) constateren een vergelijkbaar probleem in de Engelse situatie.

3.2 Maatstaf voor de sanctiekans per delict

De onder paragraaf 3.1 behandelde pakkans vormt een onvolledige maatstaf voor de kans dat een delictpleger een sanctie krijgt opgelegd. Bij sommige misdrijven die door de politie als 'opgehelderd' beschouwd worden, krijgt de verdachte voor dat misdrijf geen sanctie opgelegd. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zo kan er een vrijspraak door de rechter volgen maar ook het OM kan besluiten tot seponeren van de zaak. Een belangrijke reden voor seponeren kan van technische aard zijn, er is bijvoorbeeld onvoldoende bewijs ('technisch sepot'). Een andere reden kan zijn dat vervolging 'niet opportuun' wordt geacht, bijvoorbeeld vanwege een 'gering feit' ('beleidssepot') (Huls e.a., 2001; p 17). Bij een technisch sepot ziet het OM dus te weinig mogelijkheden om het bewijs tegen de verdachte 'rond' te krijgen. De vraag rijst of in dit soort gevallen de politie in feite niet ten onrechte het misdrijf als opgehelderd heeft beschouwd. Anders gezegd: de kans dat de zaak verder wordt vervolgd is in die zin een maatstaf voor de *kwaliteit* van het opsporingswerk van de politie en als zodanig relevant voor onze maatstaf.

Een grijze zone bestaat hier uit die gevallen waarbij een 'voeging ad informandum' plaatsvindt. Het delict wordt dan wel in een andere rechtszaak meegenomen, maar op een 'meer terloopse' manier dan bij een dagvaarding.

Het ophelderingspercentage is derhalve geen maatstaf voor de kans dat een delictpleger voor een specifiek delict een sanctie krijgt opgelegd. Om een dergelijke maatstaf te verkrijgen, moet ook rekening worden gehouden met het percentage feiten dat geseponeerd wordt of waarbij vrijspraak volgt.³

Dit laatste gegeven is niet direct beschikbaar op basis van integrale tellingen. De cijfers die beschikbaar zijn over de verdere gang van zaken in de strafrechtelijke keten hebben namelijk betrekking op zaken tegen personen en niet op individuele misdrijven⁴. Zie hiervoor verder onder paragraaf 3.4⁵.

Ook Walker (Walker, 1992) bepleit in de Engelse situatie het gebruik van een maatstaf waarbij niet zozeer de opgehelderde misdrijven, maar de 'bestrafte' misdrijven centraal staan. Het voordeel daarvan is dat verschillen in door korpsen gehanteerde criteria rond 'opheldering' en oneigenlijke praktijken op dit gebied deze maat niet vertekenen.

3.3 Maatstaf voor de pakkans in de loop van een jaar

Stel een verslaafde pleegt regelmatig inbraken en is reeds enige malen eerder gepakt en veroordeeld. Wanneer hij dit jaar opnieuw gepakt wordt, gaat hij mogelijk voor enige tijd het programma voor 'Strafrechtelijke opvang van verslaafden' in. Het eindresultaat, in termen van insluiting en behandeling, is dus vooral afhankelijk van de vraag of de dader dit jaar weer gepakt zal worden. Als hij regelmatig inbraken pleegt, is de kans daarop hoger dan de kans dat hij voor één bepaalde inbraak wordt gepakt. Voor het resultaat van de opsporing is het echter vooral van belang of hij minstens een keer in dat jaar wordt gepakt, met andere woorden of hij ten minste een keer als verdachte in het strafrechtelijke systeem terechtkomt⁶. Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan de dadergerichte benadering die de afgelopen jaren in het opsporingsbeleid wordt gevolgd. Daarbij krijgen vooral de zogenaamde 'veelplegers', personen die regelmatig delicten plegen, veel aandacht.

3 Inclusief gevallen waarin het feit uiteindelijk niet als strafbaar wordt beoordeeld.

4 De uit schattingen op basis van gegevens over zaken (=personen) afgeleide sepotpercentages zullen in het algemeen lager liggen dan de sepotpercentages op het niveau van individuele feiten (=misdrijven). Immers, als een verdachte van drie misdrijven wordt verdacht en voor één daarvan wordt vervolgd, is op het niveau van misdrijven sprake van twee sepot op drie misdrijven, terwijl in termen van personen sprake is van nul sepot op één verdachte.

5 Verder biedt bijvoorbeeld enquête-materiaal, zoals de Strafrechtsmonitor (SRM) mogelijkheden om schattingen te maken van het deel van de in processen-verbaal gemelde misdrijven dat verder wordt vervolgd.

6 Daarbij past wel de kanttekening dat mogelijk geldt: 'hoe eerder gepakt, hoe effectiever het strafrechtelijk systeem'. In dat geval is de pakkans per delict weer wel van belang.

Bij herhaalde delictpleging is het fenomeen 'doorrecherchen' van belang. Doorrecherchen wil zeggen dat de recherche een verdachte langer ondervraagt in de hoop dat hij meer delicten bekent. Of dit zinvol is, hangt af van de mogelijke uitruil die in de 'verwerking' van zaken in de strafrechtelijke keten kan plaatsvinden tussen ophelderingen en verdachten. Als doorrecherchen geen gevolgen heeft voor de verdere vervolging in de strafrechtelijke keten, is het vanuit dat perspectief niet zinvol. Dit doorrecherchen kan wel zinvol zijn, als de afhandeling in de rest van het strafrechtelijk systeem daardoor wordt beïnvloed (bijvoorbeeld een zwaardere straf wordt gegeven) of als daardoor meer slachtoffers genoegdoening verkrijgen, omdat het misdrijf waarvan ze slachtoffer worden wordt opgelost. Dit verhoogt dus het onder paragraaf 3.1 behandelde ophelderingspercentage, maar verhoogt niet het aantal verdachten dat vervolgd wordt. Met andere woorden: doorrecherchen is meer slachtoffergericht, terwijl een dadergerichte aanpak zich meer op het aantal verdachten concentreert (zie ook Van den Boor, 1998). Zie ook paragraaf 3.6 voor een nadere discussie over de accenten in het opsporingsbeleid.

Walker (Walker, 1992) pleit in dit verband voor het gebruik van de maatstaf: verdachten per 100 misdrijven, in plaats van het ophelderingspercentage. De gedachte om niet zo zeer opgehelderde misdrijven, maar veeleer verdachten centraal te stellen, is ook te vinden in de benadering van Wiebrens (Wiebrens, 2002). Ook het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) hanteert deze variabele (de 'verdachtenratio') als 'indicator die inzicht geeft in de resultaten van de opsporing' (INP, 2001; p 8, 12). Daarbij wordt gesteld: 'bij de aanpak van veelplegers, geweld- en jeugdcriminaliteit staat de verdachte centraal'. De CBS-politiestatistieken registreren ook het aantal gehoorde verdachten en in principe ook het aantal naar de parketten verzonden verdachten-p.v.'s. De informatie op laatstgenoemd terrein is echter volgens het CBS onbetrouwbaar en niet bruikbaar. De maatstaf 'gehoorde verdachten' zal ook in de empirische analyse (hoofdstuk 5) worden betrokken. Deze maatstaf is echter ook slechts een ruwe benadering voor het werkelijk aantal vervolgte verdachten, omdat het mogelijk is dat de verdachte na verhoor vrijuit gaat.

Het Parket-Generaal registreert, in het OMDData-bestand, het aantal bij het OM ingeschreven processen-verbaal, waarbij een verdachte wordt aangedragen. Dit aantal sluit niet zonder meer aan op de cijfers uit de CBS-politiestatistiek. Dit komt onder andere, omdat een deel van de verdachten-p.v.'s. die de politie aanlevert door het OM niet wordt ingeschreven (zie verder paragraaf 3.4). Overigens hanteert het Parket-Generaal deze cijfers over het (naar zwaarte gewogen) aantal door het OM ingeschreven zaken als indicator voor de productie van de politie op het gebied van criminaliteit (Wiebrens, 2002).

3.4 Maatstaf voor de sanctiekans in de loop van een jaar

De onder paragraaf 3.3 behandelde pakkans vormt een onvolledige maatstaf voor de kans dat een delictpleger in een bepaalde periode een sanctie krijgt

opgelegd. Immers, zoals in paragraaf 3.2 al aan de orde geweest: sommige zaken die door de politie als 'opgehelderd' beschouwd worden, resulteren niet in een sanctie voor de verdachte.

Er zijn twee manieren om de kans op een sanctie, gegeven dat iemand volgens de politie verdacht is van een misdrijf, in de analyse te betrekken. De eerste is om te kijken naar de wijze van afdoening van de bij het OM binnengekomen zaken. Hoe groter het sepotpercentage, des te kleiner de kans op een sanctie. Het INP hanteert in dit verband het 'technisch sepotpercentage' als een indicator voor de kwaliteit van het geleverde politiewerk (INP, 2001, p 8).

Bij hantering van dergelijke sepotpercentages blijven echter de 'stille sepots' buiten beeld. Dit zijn die gevallen, waarbij de politie wel meent een dader van een misdrijf te hebben gevonden, maar bij de politie of 'justitie in de buurt'-kantoren gedetacheerde OM-medewerkers (Hoppers e.d.) de zaak 'niet vervolgbaar' achten en besluiten te seponeren (Huls e.a., 2001; p 231; Van Tulder, 2002; zie ook paragraaf 5.1). Deze zaken worden om redenen van efficiëntie niet bij het OM ingeschreven (Openbaar Ministerie, 1999; p 9). Dergelijke zaken komen daarmee niet tot uiting in het gepubliceerde sepotpercentage, maar drukken de kans dat een door de politie aangemelde verdachte een sanctie krijgt wel degelijk.

In deze gevallen registreert de politie wel een verdachte te hebben gevonden en waarschijnlijk ook deze aan het OM te hebben aangeleverd. Daarentegen registreert het OM de zaak noch als instroom noch als een sepot. Het is duidelijk dat in deze omstandigheden de in de recente convenanten tussen politie en Ministers van Justitie en BZK opgenomen indicator 'aantal aan het OM ter afdoening aangeboden zaken met een bekende dader' (zie bijvoorbeeld MvJ e.a., 2003; p 3) voor meer dan één uitleg vatbaar is.

Om het effect van deze 'stille sepots' op het resultaat van de opsporing wél mede in beeld te brengen, is de maatstaf 'verhouding tussen aantal sancties en het aantal door de politie gehoorde verdachten' zinvol. Deze brengt bij benadering in beeld welk deel van de gehoorde verdachten uiteindelijk een sanctie krijgt. Ook deze maatstaf is overigens niet ideaal. Een betere maatstaf zou moeten worden gebaseerd op het volgen van de behandeling van individuele verdachten door de strafrechtelijke keten. Dergelijke informatie is slechts zeer beperkt beschikbaar. De hier gedefinieerde maatstaf is gebaseerd op de verhouding tussen geaggregeerde cijfers over bestraffingen en verdachten. Vertragingen die in de tijd optreden tussen het moment van verdacht zijn bij de politie en de bestraffing en verschillen in classificatie bij het verdacht zijn en vervolgd worden voor meer dan één type misdrijven kunnen hier ruis veroorzaken. Vertragingen in de tijd zullen met name verstorend werken als de aantallen verdachten per jaar aan sterke verandering onderhevig zijn. In grote lijnen is dat op dit moment niet het geval.

3.5 Maatstaf voor de productiviteit van de politie

Ophelderingspercentages worden dikwijls weergegeven in statistische overzichten (bijvoorbeeld Huls e.a., 2001) en worden in de discussie vaak bekeken als maatstaf voor (het gebrek aan) productiviteit van de politie. Daarbij wordt vaak een aantal zaken over het hoofd gezien of wordt de discussie nogal 'slordig' gevoerd. Daarbij wijst Rovers (Rovers, 1999) er op, dat in de discussie in het algemeen niet duidelijk is welke eisen men aan het ophelderingspercentage zou willen stellen. Verschillende auteurs hebben op dit gebied verschillende verwachtingen, die vaak echter niet worden geëxpliciteerd. Door de uiteenlopende verwachtingen is het onmogelijk één overkoepelende maat te construeren. Van Thiel en Leeuw (Van Thiel en Leeuw, 2002) wijzen in dit verband op de ambigüiteit die vaak bij de formulering van beleidsdoelen optreedt en de problemen die dit geeft bij de weergave van prestaties ('prestatie-paradox').

Een eerste opmerking in het kader van dit rapport is dat het ophelderingspercentage maar ten dele iets zegt over de inspanning die de politie verricht om verdachten op te sporen. Immers, voor het merendeel van de opgehelderde zaken geldt dat de verdachte al bekend is op het moment van aangifte of registratie. Dit geldt voor de slachtofferloze delicten, maar ook voor delicten die aangegeven worden door het slachtoffer⁷.

Maar ook om de volgende redenen is het ophelderingspercentage in ieder geval geen goede maat voor de productiviteit:

– *Verkeerde noemer*

Allereerst wordt het relatieve karakter van het ophelderingspercentage over het hoofd gezien. De maatstaf zegt niets over het aantal ophelderingen, maar alleen iets over het aantal ophelderingen in relatie tot het aantal geregistreerde misdrijven. De maat is in die zin relatief. Een ophelderingspercentage van 20% bij een aantal van één miljoen geregistreerde misdrijven is, in termen van politiestatistiek, van een heel andere orde dan een zelfde ophelderingspercentage bij 1000 geregistreerde misdrijven. Vanuit dat perspectief is het dus beter te kijken naar het aantal ophelderingen in absolute zin. Een productiviteitsmaat dient dan ook rekening te houden met de beschikbare middelen, ofwel de inzet van de politie. Een meer zinvolle maat voor de productiviteit is te verkrijgen via deling van het aantal opgehelderde misdrijven op de beschikbare inzet van politiepersoneel. Het is dan ook deze maat waar Rovers (Rovers, 1999) zich op richt. Ook eerder genoemde productiviteitsstudies en recent nog SCP (SCP, 2002) en Wiebrens en Van Tulder (Wiebrens en Van Tulder, 2003) leggen een relatie met de inzet van politie-

7 Recente landelijke cijfers zijn hier niet over bekend. In 1996 (bron: CBS) gold dat bij ongeveer 4 van de 5 opgehelderde delicten al bij aangifte een verdachte bekend was. In 2001 waren er bij de politie Haaglanden 13.665 opgehelderde zaken. In 12.296 van deze zaken was de verdachte al bij aangifte bekend (Janssen, Patty-Hüttmann, 2003: p 18).

middelen. Zie voor enige verdere opmerking over de relatie met de inzet van middelen paragraaf 5.3.

Met andere woorden: als maatstaf voor de productiviteit van de politie is het ophelderingspercentage in ieder geval niet geschikt omdat het de verkeerde 'noemer' heeft. Voorzover het aantal ophelderingen een goede maatstaf is voor de prestaties van de politie, zou als maatstaf voor de productiviteit dus niet zozeer het aantal ophelderingen in relatie tot het aantal misdrijven, maar het aantal ophelderingen in relatie tot de politiesterkte moeten worden gezien.

– *Partieel*

De maatstaf ophelderingen is partieel, omdat de politie veel meer doet dan het ophelderen van misdrijven. Zie voor analyses waarin ook andere typen prestaties van de politie (op het gebied van verkeer, preventie, hulpverlening) worden betrokken Goudriaan e.a. (Goudriaan e.a., 1989), Wiebrens e.a. (Wiebrens e.a., 1992), Kruissink (Kruissink, 1993). Direct preventieve effecten van politiewerk komen er niet of in geringe mate in tot uiting (zie ook Walker, 1992).

– *Globaal*

De maatstaf is globaal, omdat het een 'overall-maat' is, waarin zowel kleine als grote, zowel moeilijk als makkelijk oplosbare, zowel slachtofferloze delicten als delicten met slachtoffer doorwerken. Het is echter ook mogelijk om naar aantallen ophelderingen en ophelderingspercentages per delicttype te kijken en te differentiëren naar moeilijkheidsgraad. Dan is wel weer een relatieve weging van de verschillende typen ophelderingen noodzakelijk. Deze kan bijvoorbeeld plaatsvinden op basis van tijdsbestedingsonderzoek dat een beeld geeft van de gemiddelde tijd die nodig is om een opheldering van een bepaald type te realiseren (zie bijvoorbeeld Goudriaan e.a., 1989), dan wel op basis van de via de ophelderingen potentieel te realiseren dan wel feitelijk gerealiseerde strafmaat (zie Van Tulder, 1994; Wiebrens, 2002).

3.6 Het ophelderingspercentage in relatie tot het opsporingsbeleid

Het gebruik van ophelderingen en ophelderingspercentages als maatstaf voor het succes van de opsporing is ook afhankelijk van de doelstellingen van het opsporingsbeleid. Dit heeft in feite te maken met de eerder gestelde vraag of de beoordeling zich richt op de gang van zaken rond misdrijven dan wel rond delictplegers. Wiebrens en Essers (Wiebrens en Essers, 1999) wijzen in dit verband op de gevolgen van veranderingen in het opsporingsbeleid van het OM, dat zich meer is gaan richten op een dadergerichte aanpak. Zij stellen '(...) dat het ophelderingspercentage daalt in de loop van de tijd. Dit is toe te schrijven aan veranderingen van daders en delicten en aan beleidsmatige ontwikkelingen, zoals de aanpak van jeugdcriminaliteit en geweld. Vooral jongere verdachten worden eerder doorgestuurd naar het OM, waardoor zij minder worden

verhoord voor andere gepleegde misdrijven. Uiteindelijk resulteert dit in een geringer aantal opgehelderde zaken per verdachte.' Daarom pleiten genoemde auteurs voor afschaffing van het aantal ophelderingen als maatstaf voor het functioneren van de opsporing. Zij bepleiten een ketenbreed denken, waarin wordt gekeken naar de resultaten van de opsporing in termen van gepakte daders en de resultaten van vervolging en bestraffing.

Van Thiel en Leeuw (Van Thiel en Leeuw, 2002) spreken in dit verband van een prestatie-paradox: door veranderende omstandigheden verliest het ophelderingspercentage waarde als prestatie-indicator. Zij concluderen in het algemeen dat er systemen voor prestatie-meting moeten worden ontworpen die kunnen omgaan met prestatie-indicatoren die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.

Bij het voorgaande past een drietal kanttekeningen. De eerste is dat beleidsmakers, gezien het eerder vermelde streven in het Veiligheidsprogramma, klaarblijkelijk nog steeds het aantal ophelderingen een belangrijke maatstaf voor het functioneren van het strafrechtelijk systeem vinden. Dit is ook begrijpelijk, gezien het in paragraaf 3.1 gestelde.

De tweede kanttekening is dat de beleidswijziging van het OM de weerslag is van een mogelijke uitruil in de 'verwerking' van zaken in de strafrechtelijke keten tussen aantallen ophelderingen en aantallen verdachten. De beleidswijziging houdt in dat er minder zaken worden opgehelderd, vanuit de gedachte dat de daardoor bespaarde middelen ingezet kunnen worden om meer verdachten in de keten te kunnen 'verwerken' en onder de veronderstelling dat het voor de door de rechter opgelegde straf niet of nauwelijks uitmaakt of iemand voor 4, 6 of 10 delicten terechtstaat. De vraag is echter waar het optimum in deze uitruil ligt. Ligt deze bij het minimum (één misdrijf) dat aan de verdachte kan worden toegeschreven? Of bestaat bij een dergelijke extreme invulling het gevaar dat de kans op succesvolle vervolging verder in de strafrechtelijke keten kleiner wordt, omdat te veel verdachten uiteindelijk vrijuit zullen gaan. Met andere woorden: is de kans op succesvolle vervolging wellicht groter, naarmate er meer misdrijven op het conto van de verdachte kunnen worden geschreven? Een maatstaf die deze uitruil en het mogelijke optimum daarbinnen zou kunnen signaleren is het in verhouding tot de criminaliteit gerealiseerde aantal straffen. Als een verschuiving in het beleid leidt tot een vermindering van het aantal ophelderingen en daarbij tot een vermeerdering van het aantal in de keten behandelde verdachten en er daardoor per saldo een toename van het totaal aantal bestraffingen optreedt, dan is het succes van de opsporing vergroot. Als het omgekeerde het geval is, is het succes daarentegen verkleind.

Een derde kanttekening is te vinden bij Rovers (Rovers, 1999): Hij stelt dat maatstaven die ook de resultaten van vervolging en bestraffing meenemen, het probleem kennen dat zij ook worden beïnvloed door het functioneren van OM en rechtspraak. Wanneer het louter gaat om de productie of de productiviteit van de politie is dit oneigenlijk. Dit geldt overigens minder wanneer het accent – zoals in dit rapport – meer ligt op het meten van het succes van de opsporing en rechtshandhaving in relatie tot de criminaliteit.

Het door Rovers genoemde bezwaar is dus het gevolg van het mede in beschouwing nemen van de resultaten verderop in de strafrechtelijke keten. Het probleem is dat deze resultaten in feite het gezamenlijke product zijn van het werk dat de politie aanlevert en de kwaliteit daarvan én het werk en de kwaliteit van het werk van OM en rechter. Een uitsplitsing van de afzonderlijke bijdrage door politie en OM en rechtspraak is schier onmogelijk.

Bij het meten van politie-prestaties betekent dit dat ofwel 1) uitgangspunt moet zijn dat het functioneren van OM en rechter tussen de verschillende waarnemingen geen grote versturende invloed heeft, dan wel dat 2) slechts wordt gekeken naar volledig aan de politie toe te rekenen prestaties, eventueel aangevuld met de geschatte 'overall' effecten daarvan in het vervolgtraject. Een voorbeeld van dit laatste is de door Wiebrens (Wiebrens, 2002) gevolgde methode. Hij weegt de door de korpsen bij het OM aangeleverde verdachten naar type met op *landelijke* cijfers gebaseerde gemiddelde straffen per verdachte. Eventuele verschillen in sepotpercentages van zaken tussen korpsen die het gevolg zijn van verschillen in kwaliteit van de processen-verbaal rond de aangeleverde verdachten, vallen zodoende echter buiten de boot.

3.7 Conclusies

Het ophelderingspercentage is geen maatstaf voor de pakkans bij de zogenaamde slachtofferloze delicten. Bij de andere delicten 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, waarbij het ophelderingspercentage in het algemeen veeleer een overschatting dan een onderschatting zal zijn van de werkelijke pakkans bij een concreet delict.

Dit alles geldt, gegeven een constante mate van registratie-geneigdheid en constante 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. Vanuit het perspectief van de afweging van de calculerende crimineel is met name deze pakkans per delict van belang. Dit geldt ook voorzover de vervolging in de strafrechtelijke keten samenhangt met het aantal misdrijven, waarvoor een verdachte wordt vervolgd. Vanuit het perspectief van een meer dadergerichte aanpak en aandacht voor criminele carrières en voorzover de opgelegde sanctie niet (sterk) gerelateerd is aan het aantal gepleegde delicten, is eerder de pakkans over een periode van belang. Als alternatieve maatstaf kan dan gekeken worden naar het aantal verdachten per 100 misdrijven.

De kans dat een verdachte wordt bestraft is ruwweg in beeld te brengen door het aantal sancties in het traject van vervolging en berechting in de analyse te betrekken en te relateren aan het aantal verdachten. Ruis vanwege tijdsvertragingen en verschillen in delictclassificatie treedt daarbij echter wel op.

Het ophelderingspercentage is om diverse redenen geen goede allesomvattende maatstaf voor 'de productiviteit van de politie', voornamelijk omdat het ophelderingspercentage niet gerelateerd is aan de ingezette middelen.

Het aantal opgehelderde misdrijven is in principe één van de zinvolle maatstaven voor de prestaties van de politie op het gebied van de opsporing. Dit naast maatstaven in de vorm van het aantal verdachten en het aantal in het vervolgtraject gerealiseerde bestrafingen. Steeds dient daarbij rekening te worden gehouden met de invloed van mogelijke veranderingen in de opsporingspraktijk. Tevens is de complicatie dat bij de in het vervolgtraject gerealiseerde bestrafingen ook OM en rechter een rol spelen.

4 Empirische analyse: vergelijking van twee bronnen

Het ophelderingspercentage is gebaseerd op gegevens afkomstig van de politie. Heldere, eenduidige criteria bij de registratie en classificatie zijn daarbij van groot belang. Recent is de vraag naar de kwaliteit van de achterliggende politiestatistiek weer actueel geworden. Zo stelt de Algemene Rekenkamer in haar recent verschenen rapportage dat waar zij al in 1995 concludeerde dat de informatievoorziening van de politie ernstige gebreken vertoonde, nu nog steeds geldt dat de informatievoorziening over taakuitvoering onvolledig en onvoldoende betrouwbaar is (Kamerstukken II 2003, 28 791, nr. 1-2, p 39). Dit hoofdstuk gaat nader in op de vraag hoe betrouwbaar het in Nederland beschikbare empirisch materiaal over ophelderingspercentages is.

4.1 Verantwoording

Twee bronnen

Er zijn momenteel twee bronnen van politiegegevens, namelijk de politiecijfers van het CBS en het landelijke Herkenningsdienst Systeem (HKS). Tot 2000 kon alleen via de door de politieregio's aan het CBS aangeleverde cijfers een beeld worden verkregen van de aangiften en van de opgehelderde aangiften. Deze CBS-politiestatistiek beoogt inzicht te geven in de samenstelling en ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit (m.n. misdrijven) en de inspanningen van de politie bij de opsporing van daders. Alle misdrijven die door de politie geregistreerd zijn worden in principe in de Politie-statistiek opgenomen⁸. Met de relatief recente ontwikkeling van het landelijke HKS is er een aanvullend alternatief. Het landelijke HKS is opgezet ten behoeve van het maken van een landelijke criminaliteitskaart. Hiertoe zijn de regionale HKS-bestanden van de regio's aan elkaar gekoppeld tot een landelijk bestand. Daarbij worden de nodige verwerkingslagen uitgevoerd. Onder meer blijkt het noodzakelijk om het bestand te 'ontdubbelen'. Verdachten kunnen namelijk in verschillende politieregio's meer dan een keer voorkomen.

In deze rapportage wordt zowel de op de aangiften als de op de verdachten, de 'bekende daders', gebaseerde informatie uit het HKS gebruikt. Kenmerkend voor het HKS is dat van de verdachten hun criminele voorgeschiedenis wordt bijgehouden⁹.

Methode

Op drie wijzen wordt getracht de vraag naar de kwaliteit van de aan de basis van de ophelderingspercentages ten grondslag liggende politiecijfers te beantwoor-

⁸ Bron Huls e.a., 2001.

⁹ Het landelijke HKS bestand is opgezet ten behoeve van het maken van een landelijke criminaliteitskaart. Het wordt beheerd door het KLPD/dNRI, groep Onderzoek en Analyse. Het WODC beschikt over een kopie van het landelijke HKS.

den: 1) door vergelijking van CBS- met HKS-politiecijfers, 2) toetsing van het HKS op interne consistentie en 3) expertinterviews.

Vergelijking van CBS- met HKS-politiecijfers. Zowel de CBS- als de HKS-politiecijfers worden gevuld met gegevens uit de basisregistratiesystemen ('BPS') van de politie¹⁰. Naar verwachting zouden de CBS-politiecijfers en de HKS-gegevens dan ook ruwweg met elkaar overeen dienen te komen.

Door de CBS-gegevens naast de HKS-gegevens te leggen wordt getracht nader inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de politiecijfers. Bij een geconstateerd verschil kan niet zonder meer worden vastgesteld in welke bron de fout zit. Er wordt dan ook getracht om door middel van logische afleiding een indicatie over de richting van de fout te verkrijgen.

De studie beperkt zich tot het vergelijken van de inhoud van CBS- en HKS-politiebronnen. Vragen naar de datastructuur van de onderliggende BPS-systemen en de wijze van registratie, de wijze van toelevering van data aan CBS als HKS, de wijze van dataverwerking en dergelijke vallen buiten de scope van dit onderzoek. Deze bronvergelijkende aanpak brengt dan ook een belangrijke beperking met zich mee. Beide bronnen kunnen namelijk in vergelijkbare mate onbetrouwbaar zijn vanwege eventuele gebreken in de BPS-systemen. Overeenkomst in gegevens biedt dus geen garantie voor kwaliteit.

Toetsing interne consistentie HKS. Ten tweede zijn de politiegegevens in het HKS op interne consistentie gecontroleerd door de aantallen aangiften, die in het aangiftebestand als opgehelderd zijn 'aangevinkt', te vergelijken met de aantallen aangiften in het verdachtenbestand, die per definitie opgehelderd zijn omdat een verdachte bekend is. Alleen de HKS-bestanden konden hiervoor gebruikt worden. Voor een vergelijkbare analyse op basis van de CBS-politiecijfers zijn de benodigde gegevens momenteel niet beschikbaar.

Al eerder, in publicaties van de Landelijke Criminaliteitskaart, is gesignaleerd dat het aantal in het HKS-verdachtenbestand aangetroffen opgehelderde delicten opvallend veel hoger uitkomt dan het aantal door het CBS getelde opgehelderde aangiften (ABRIO, 2000; p 26). Het in het HKS-verdachtenbestand aangetroffen aantal opgehelderde delicten blijkt ook veel hoger uit te komen dan het aantal opgehelderde aangiften in het HKS-aangiftebestand.

In deze studie wordt getracht een verklaring te vinden voor de gevonden discrepanties tussen opgehelderde aangiften in het HKS-verdachtenbestand en het HKS-aangiftebestand.

Expertinterviews. In aanvulling op en ter ondersteuning van de vergelijkende analyses en de toetsing op interne consistentie zijn drie experts, een van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en twee van de dienst Nationale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD/dNRI),

10 In feite is sprake van meerdere bedrijfsprocessensystemen. De meeste politieregio's (19) maken gebruik van BPS. Zes korpsen (5 regio's en de KLPD) registreren via XPOL. Een regio hanteert GENESYS.

geconsulteerd over de structuur en de inhoud van die politiebestedingen en de berekeningswijzen van het ophelderingspercentage¹¹. Tussentijdse uitkomsten van de analyse en eerdere conceptversies van de rapportage zijn aan hen ter commentaar voorgelegd.

Overige opmerkingen. De analyses in dit hoofdstuk richten zich op het jaar 1999, dat ten tijde van de aanvang van het onderzoek het meest complete beeld gaf. Voor de actualiteit van de hier gepresenteerde resultaten maakt dit niet veel uit. De hier onderling vergeleken HKS- en CBS-bestanden extraheren ook nu nog hun gegevens op nagenoeg dezelfde manier als enige jaren geleden. 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 (Boerman e.a., 2002; p 20-21).

Het in 2000 vastgestelde Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) en de 'Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische beleidsinformatie' (GIDS), die in de loop van 1999 ontwikkeld is vallen buiten het bestek van het onderzoek.¹² Hierover is recent door de Algemene Rekenkamer gepubliceerd (Kamerstukken II 2003, 28 791, nr. 1-2). Met GIDS kunnen de korpsen gegevens en prestatie-indicatoren uit het INP in principe op een vergelijkbare wijze selecteren uit de uiteenlopende basisregistraties (Op. cit. p 32). INP en GIDS vormen daarmee de basis voor de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van beleidsinformatie. De Algemene Rekenkamer constateert echter in 2003 dat de korpsen onderling niet kunnen worden vergeleken. De prestatieindicatoren worden namelijk niet consequent gehanteerd en de informatievoorziening is onvoldoende betrouwbaar (Kamerstukken II 2003, 28 791, nr. 1-2, p 5).¹³

4.2 Vergelijking van CBS- met HKS-politiecijfers

Verschillen tussen CBS en HKS

De twee bronnen voor politiecijfers 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

11 Met dank aan Harry Eggen van de taakgroep Rechtsbescherming en Veiligheid van het CBS en Leen Prins en Frank Boerman van de afdeling Onderzoek en Analyse van de KLPD/dNRI.

12 Per 1 juni 2000 is GIDS nog niet in alle korpsen geïmplementeerd. De Algemene Rekenkamer meldt dat inmiddels (peiljaar 2003) alle korpsen GIDS hebben geïmplementeerd, maar dat het gebruik binnen het korps varieert. Sommige korpsen melden niet over voldoende GIDS-deskundigheid te beschikken. GIDS betreft de gegevens over aangiften en ophelderingen uit de bedrijfsprocessensystemen (BPS).

13 De Algemene Rekenkamer meldt hierover dat alle zes in het betreffende onderzoek betrokken korpsen de betrouwbaarheid van de gegevens in het BPS nog onvoldoende achten (Op. cit. p 33). Door de korpsen worden vraagtekens geplaatst bij de relevantie en toepassingswaarde van de indicatoren. De korpsen betwijfelen of de gegevens wel op de juiste manier door GIDS uit het BPS wordt geselecteerd. Zij vallen derhalve terug op de eigen basisregistraties in het BPS (Op. cit. p 33).

lager uit dan de CBS-waarde (14,5%). Per politieregio blijken er dan ook aanzienlijke verschillen tussen het CBS en het HKS te bestaan. Bij zestien van de achttien regio's komen de CBS-politiecijfers bij de aangiften hoger uit dan die van het HKS. Bij twee regio's komt het aantal CBS-aangiften enigszins lager uit. Bij de ophelderingen liggen de CBS-cijfers bij twaalf van de zestien regio's hoger. Het CBS scoort bij zes regio's lager (zie voor een gedetailleerd overzicht bijlage 2).

Correctie voor ontbrekende verkeersdelicten

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 toegeschreven¹⁴. Zonder de verkeersdelicten blijken beide bronnen beduidend meer met elkaar overeen te komen, met name op het punt van de aantallen aangiften.

Tabel 4.1 geeft voor het totaal en per politieregio de aantallen aangiften en ophelderingen (exclusief verkeersdelicten) voor de CBS- en de HKS-politiecijfers, alsmede de verschilpercentages ten opzichte van het HKS. Zonder de verkeersdelicten blijkt nog maar bij twee van de 18 onderzochte regio's *bij de aangiften* een verschil van meer dan 5% aanwezig¹⁵: respectievelijk 11 en 12% meer. Voor de overige politieregio's geldt dat het verschil in aangiften maximaal 5% is. In zes regio's telt het CBS minder *ophelderingen* (variërend van -7 tot -25%) dan het HKS. In 9 regio's heeft het CBS beduidend meer ophelderingen dan het HKS (variërend van +6 tot +56%).

Landelijk telde het CBS inclusief de verkeersdelicten 7% meer aangiften ten opzichte van het HKS en 14% meer ophelderingen. Exclusief de verkeersdelicten bedragen de verschillen nog maar 1 respectievelijk 3%.

Ontbrekende ophelderingen in politiecijfers

Zoals gezegd komt het HKS in 6 van de 18 onderzochte regio's op hogere aantallen ophelderingen uit. Nu is in het HKS elk opgehelderd proces-verbaal – voorzien van een eigen uniek proces-verbaal nummer – fysiek aanwezig in de database. De som van het verschil per politieregio van het aantal ophelderingen in het HKS minus het aantal ophelderingen in de CBS-politiecijfers – in die regio's waar het HKS op hogere aantallen uitkomt – kan derhalve een betrouwbare indicatie van het *minimum* aantal in de CBS-gegevens ontbrekende ophelderingen geven: 5800. Meetellen van dit aantal in het aantal CBS-ophelderingen leidt

14 Een verklaring voor de lagere HKS-aantallen is dat niet alle aangiften en daarmee ophelderingen in het HKS worden opgenomen. Dit kan, zo werd ook in de interviews gesteld, in het HKS vooral een rol spelen bij die aangiften waarbij de politie zelf – 'ambtshalve' – dus zonder dat een slachtoffer aangifte doet, een proces-verbaal opmaakt tegen een aangehouden verdachte. Zo blijkt het aantal geregistreerde aangiften in het HKS bij verkeersdelicten, met name bij rijden onder invloed meer dan twee maal zo klein dan die in de CBS-registratie. Ook het aantal aangiften voor opiumwetdelicten in het HKS is bijna tweemaal zo klein als dat van het CBS. Getalsmatig speelt dit laatste in het totaal echter slechts een geringe rol. Er is derhalve hier niet apart gecorrigeerd voor ontbrekende opiumwetdelicten.

15 Zeven politieregio's zijn bij de berekeningen buiten beschouwing gelaten vanwege onvoldoende vullingsgraad in het HKS (Boerman e.a., 2002).

Tabel 4.1 Aangiften en ophelderingen CBS-t.o.v. HKS-politiecijfers, exclusief verkeersdelicten; per politieregio; (1999)^a

	Aangiften			Ophelderingen		
	HKS	CBS	Verschil% t.o.v. HKS	HKS	CBS	Verschil% t.o.v. HKS
A	30.636	29.836	-3%	5.327	5.342	0%
B	35.866	37.513	5%	5.458	5.477	0%
C	40.841	41.938	3%	4.960	5.609	13%
D	40.732	40.528	-1%	4.787	3.763	-21%
E	102.512	100.984	-1%	11.191	10.445	-7%
F	35.307	35.081	-1%	5.553	4.533	-18%
G	16.733	16.642	-1%	2.342	2.488	6%
H	33.808	37.775	12%	3.977	5.466	37%
I	17.725	17.272	-3%	1.830	1.938	6%
J	78.414	80.267	2%	9.798	11.119	13%
K	44.743	44.200	-1%	7.113	5.956	-16%
L	102.944	98.605	-4%	12.142	12.916	6%
M	29.774	29.204	-2%	4.524	3.398	-25%
N	18.997	18.603	-2%	3.313	3.666	11%
O	38.295	39.362	3%	4.679	3.973	-15%
P	49.926	51.304	3%	3.632	5.682	56%
Q	30.348	30.460	0%	3.736	3.714	-1%
R	49.273	54.661	11%	4.579	6.487	42%
Totaal	796.874	804.235	1%	98.941	101.972	3%

a: Landelijk, exclusief 7 regio's; delictgroep vastgesteld op basis eerste delict per proces-verbaal

tot een stijging van het ophelderingspercentage met 0,7 procentpunt: van 12,7 naar 13,4%¹⁶.

In 9 van de onderzochte regio's komen de aantallen ophelderingen in de CBS-politiecijfers hoger uit dan in het HKS. In totaal telt het CBS 8800 ophelderingen meer dan het HKS. Wellicht is een deel hiervan te verklaren uit feit dat HKS een strenger criterium heeft om te beoordelen of een zaak opgehelderd is: er dient een proces-verbaal tegen de verdachte opgemaakt te zijn. Bij de CBS-politiecijfers hoeft alleen de identiteit van de verdachte bekend te zijn¹⁷.

Tussentijdse conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat de CBS- en HKS-politiecijfers per politieregio *qua aantal aangiften* een redelijk gelijklopend beeld te zien geven, zoals verwacht mag worden. Beide bronnen betrekken immers oorspronkelijk hun gegevens uit dezelfde Bedrijfsprocessensystemen van de politie (BPS), zodat verwacht mag worden dat het beeld in beide bestanden overeenkomt.

¹⁶ Dit zijn de ophelderingspercentages exclusief verkeersdelicten.

¹⁷ Het CBS spreekt van een opgehelderd misdrijf als tenminste één verdachte bij de politie bekend werd, ook al is hij voortvluchtig of ontkent hij het (strafbare) feit te hebben gepleegd. Tevens moet er van het misdrijf een proces-verbaal van aangifte zijn opgemaakt (Tak en Fiselier, 2002: p19).

Beide bronnen verschillen op regionaal niveau aanzienlijk *qua aantal ophelderingen*: 15 van de onderzochte 18 regio's komen duidelijk niet met elkaar overeen qua aantal ophelderingen. 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. Deze bevinding wordt ondersteund door Liedenbaum (Liedenbaum, 2003; p57) die constateert dat het in de registratie van de Utrechtse politie voorkomt dat verdachten niet gekoppeld worden aan aangiften. Mogelijk spelen ook definitieverschillen een rol. In het HKS dient er een proces-verbaal tegen de verdachte opgemaakt te zijn, waar bij de CBS-politiecijfers alleen de identiteit van de verdachte bekend hoeft te zijn.

Op landelijk niveau blijken de hier aangetroffen regionale verschillen grotendeels tegen elkaar weg te vallen. Gezien de grote regionale verschillen kan dit niet anders dan als resultaat van toeval gezien worden. Meetellen van het minimale aantal ontbrekende ophelderingen heeft een beperkt effect op het landelijke ophelderingspercentage op basis van CBS-politiecijfers: dit kan 0,7 procentpunt hoger uitkomen.¹⁸

4.3 Registratie van ophelderingen

Het HKS-bestand bestaat uit twee onderdelen: de aangiftegegevens en verdachtgegevens met informatie over de door hen gepleegde delicten. Deze informatie koppelt een verdachte aan een aangifte. Volgens de HKS-definitie is deze dan 'opgehelderd' en levert de aangifte zodoende voor de betrokken verdachte of verdachten een proces-verbaal ofwel 'antecedent' op.¹⁹ In het aangiftedeel wordt vervolgens 'aangevinkt' dat de betreffende aangifte is opgehelderd. Zo ontstaat de mogelijkheid om de aantallen aan de verdachten gekoppelde opgehelderde delicten te tellen en te vergelijken met de aantallen opgehelderde delicten aan de aangiftekant van het HKS en zodoende te toetsen op consistentie. De nu volgende analyse kan vanwege de beperkingen van het onderzoeksmateriaal alleen op het telniveau van de opgehelderde delicten gemaakt worden. De hier

¹⁸ Exclusief verkeersdelicten.

¹⁹ Een antecedent is een tegen een verdachte opgemaakt proces-verbaal. In het HKS worden twee soorten antecedenten onderscheiden. Van een antecedent met 'automatische koppeling' is sprake als, na opheldering van een delict, dat wil zeggen vinden van een verdachte, de bijhorende aangifte in de HKS-database gekoppeld wordt aan het tegen de verdachte opgemaakte proces-verbaal. Het opzoeken van de aangifte levert dan via een computervraag 'automatisch' de bijbehorende verdachte of teruggevonden buit op, of omgekeerd. Van een 'handmatige koppeling' is sprake als in het tegen de verdachte opgemaakt proces-verbaal de aangifte niet wordt gekoppeld in de HKS-database. In de HKS-database zal de bijbehorende aangifte indien nodig via een aparte zoekvraag op p.v.-nummer ('handmatig') moeten worden opgezocht.

genoemde aantallen kunnen dus niet direct met die in het voorgaande (met name in paragraaf 4.2) vergeleken worden²⁰.

Het aantal opgehelderde delicten in het aangiftebestand bedraagt in 1999 131.000 (exclusief 7 regio's), het in het verdachtenbestand gevonden aantal opgehelderde delicten is in hetzelfde jaar 232.000 (exclusief dezelfde 7 regio's). Het verdachtenbestand telt dus 101.000 ophelderingen meer dan het aangiftebestand. Voor welk deel hiervan is dit toe te schrijven aan ontbrekend niet in het aangiftebestand opgenomen opgehelderde delicten? Diverse factoren blijken het verschil tussen het aantal opgehelderde delicten volgens het aangiftebestand en het verdachtenbestand van het HKS te kunnen verklaren.²¹

In aangiftebestand ontbrekende delicten

Een mogelijke verklaring voor het aangetroffen verschil tussen het HKS-aangifteen-verdachtenbestand is dat een deel van de opgehelderde delicten die in het HKS-verdachtenbestand zijn geregistreerd niet aan de oorspronkelijke aangifte gekoppeld wordt of dat er geen registratie van de aangifte is aangemaakt. In beide gevallen komt de opheldering niet in het aangiftebestand terecht. Er zal dan geen opheldering via de aangiftekant worden geteld, waar die wel volgens de verdachtekant wordt waargenomen. Zo is onder meer goed denkbaar dat potentiële 'haaldelicten' (delicten opgebiecht door de verdachte waar nog een aangifte bij gehaald dient te worden) niet alsnog gecompleteerd worden met een aangifte. Er wordt in dergelijke gevallen via de kant van de verdachte wel een opheldering geteld, zonder dat daar een opgehelderde aangifte tegenover staat. Gegeven de huidige wijze van berekening van het ophelderingspercentage, waarbij het aangegeven misdrijf het uitgangspunt vormt, trekt dit het ophelderingspercentage naar beneden.²²

- 20 Per proces-verbaal kan meer dan één delict zijn opgenomen. Een ophelderingspercentage op het niveau van processen-verbaal geeft dus mogelijk een vertekening van het werkelijk bereikte succes bij de opsporing. In het HKS is alleen op het niveau van een proces-verbaal bekend of sprake is van een opheldering. Indien er minstens één delict opgehelderd is krijgt het proces-verbaal de status 'opgehelderd'. Niet alle in een verbaal geregistreerde delicten hoeven echter opgehelderd te zijn. Het totaal aantal aangegeven delicten exclusief verkeer blijkt in de praktijk 3% hoger uit te komen dan het aantal processen-verbaal. Toegerekend naar CBS-cijfers zou het aantal delicten in de onderzochte 18 regio's naar schatting 25.500 hoger uit komen en het aantal opgehelderde delicten *maximaal* – vanwege de hiervoor genoemde beperking van de registratie – 17% hoger; 17.400 delicten meer. Per saldo resulteert dit in een ophelderingspercentage op delictniveau dat (wederom) maximaal 1,7 procentpunt hoger uitkomt: 14,4 (op delictniveau) in plaats van 12,7% (op proces-verbaal niveau).
- 21 Naast de hier genoemde factoren zou nog aan de mogelijkheid van een time-lag effect gedacht kunnen worden. De aan de in 1999 geformuleerde verdachten toegeschreven delicten kunnen voor een deel betrekking hebben op aangiften van voor 1999. Daar staat echter tegenover dat de in 1999 aangegeven delicten voor een deel in het jaar daarna worden opgehelderd. Een time-lag effect lijkt dan ook geen grote rol te spelen in het verklaren van het gevonden verschil.
- 22 De CBS-ophelderingspercentages werden tot 1998 berekend door het aantal ophelderingen – de aangiften waarbij ten minste een verdachte bij de politie bekend is – in een bepaald jaar te delen door het aantal aangiften in hetzelfde jaar. Na dat jaar is het CBS, zo blijkt uit navraag bij het CBS, overgegaan op een gewijzigde definitie. Vanaf 1998 wordt het ophelderingspercentage berekend door eerst van de aangiften in een jaar te bepalen welke in dat jaar tot en met het eerste kwartaal van het jaar daarna opgehelderd worden; het zo gevonden aantal opgehelderde aangiften wordt gedeeld op het totaal aantal aangiften in het jaar, dus inclusief de niet opgehelderde. Laatstgenoemde methode heeft als nadeel dat niet aan aangiften gekoppelde ophelderingen niet meetellen in het ophelderingspercentage.

Mededaderschap

Een tweede mogelijke verklaring voor het gevonden verschil is het voorkomen van dubbeltellingen als gevolg van mededaderschap. Indien een aangegeven delict door meerdere verdachten is gepleegd en die verdachten allen gepakt zijn voor dat delict, wordt in het verdachtenbestand per verdachte een opheldering geteld bij die enkele aangifte. Het verdachtenbestand wordt immers per verdachte ingevuld. Door mededaderschap wordt de waarde van het aantal ophelderingen dus in bovenwaartse richting vertekend.

Dubbeltelling

Ten derde is niet geheel uit te sluiten dat er in het HKS-verdachtenbestand dubbeltellingen voorkomen van delicten. Het landelijke HKS-bestand is opgebouwd uit de afzonderlijke regionale bestanden. Individuele verdachten kunnen in meerdere politieregio's voorkomen. Een ontdebbelingsprocedure sluit echter zoveel als mogelijk dubbele registraties van antecedenten en de daarbij horende opgehelderde delicten uit. Naar verwachting zal het aantal dubbeltellingen dan ook beperkt zijn.

Ruwe schatting

In het HKS is momenteel onbekend in welke mate mededaderschap een rol speelt, zodat niet exact berekend kan worden hoeveel opgehelderde delicten onterecht niet in het aangiftebestand zijn opgenomen als gevolg van het niet koppelen van opgehelderde delicten aan aangiften of het achterwege laten van het opmaken van een aangifte in het aangiftebestand. Naar ruwe schatting zou het om zo'n 29.000 processen-verbaal kunnen gaan, exclusief verkeersdelicten en overige ontbrekende delicten²³ (zie bijlage 3 voor de berekeningswijze).

Tussentijdse conclusie

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.²⁴

Een deel van de in het HKS-aangiftebestand gemiste ophelderingen lijkt ook in de CBS-aangiftecijfers te ontbreken. Eerder is namelijk vastgesteld dat het CBS en HKS qua aantal aangiften (exclusief verkeer) vrijwel met elkaar overeenkomen

23 De hier bedoelde groep overige mogelijke ontbrekende delicten is vastgesteld op basis van de vergelijking van CBS met HKS aangiftecijfers in paragraaf 4.2.

24 Deze ophelderingen worden niet direct in het aangiftebestand aangetroffen. Ze zijn daarmee statistisch onvindbaar. Maar feitelijk zijn ze wel opgehelderd, omdat ze aan een verdachte gekoppeld zijn.

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 (zie paragraaf 4.2). Er kan ruw ingeschat worden dat het aantal ophelderingen op basis van CBS-gegevens (inclusief verkeersdelicten) in de hier onderzochte 18 politieregio's met een kwart opgehoogd zou kunnen worden en dat daarmee het ophelderingspercentage 4 procentpunt hoger uit zou kunnen komen op 18,5%. Dit ervan uitgaande dat de aangiften horende bij die ophelderingen wel geregistreerd zijn. Indien wordt aangenomen dat van de aangetroffen extra ophelderingen geen aangifte geregistreerd is – zodat zowel de teller als de noemer van het ophelderingspercentage met de ontbrekende ophelderingen dient te worden opgehoogd – zou het ophelderingspercentage 3 procentpunt hoger uitkomen: op 17,8%²⁵.

4.4 Conclusies

De politieregio's leveren op basis van hun geautomatiseerde registratiesystemen gegevens over aangiften en ophelderingen aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS maakt hiermee een landelijk bestand met politiecijfers: de CBS-politiecijfers. Het Herkenningsdienst Systeem (HKS) wordt eveneens (deels) uit dezelfde geautomatiseerde systemen gevoed met aangiften en ophelderingen. Beide systemen zouden dus naar verwachting nagenoeg dezelfde aantallen dienen op te leveren.

Dit onderzoek gaat via vergelijking van de uitkomsten uit deze bronnen over het registratiejaar 1999 na in hoeverre dit het geval is. Bij de analyses zijn zeven regio's buiten beschouwing gelaten, omdat op voorhand vaststond dat de aangiften en ophelderingen daar in onvoldoende mate in de HKS-systemen worden ingevoerd. Resteren achttien politieregio's, waarvan eerder al was vastgesteld dat zij een representatief beeld geven van Nederland.

De CBS-politiecijfers blijken beduidend meer aangiften en ophelderingen te bevatten dan het HKS: respectievelijk 7 en 14% meer. Vergelijking per delictgroep toont aan dat het verschil in aantal aangiften voornamelijk verklaard kan worden uit het ontbreken van verkeersdelicten in het HKS. Na correctie voor dit gebrek tellen CBS en HKS 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 gelijkheid van aantallen ophelderingen op landelijk niveau blijkt echter de toevallige uitkomst te zijn van tegen elkaar wegvallende regionale verschillen. De aantallen aangiften lijken wel bestand tegen de analyse op regionaal niveau: de aantallen aangiften per regio in beide bronnen van

²⁵ Deze waarden zijn berekend door bij de CBS-cijfers de zowel in HKS als CBS ontbrekende 29.000 ophelderingen op te tellen bij het geregistreerde aantal. Daarbij zijn dan ook nog de eerder (in paragraaf 4.2) gevonden mogelijk in het CBS ontbrekende ophelderingen – 5800 – aan toegevoegd. De zo gevonden waarden zijn vervolgens gedeeld op het aantal aangiften.

politiecijfers komen redelijk overeen. Wederom na correctie voor verkeersdelicten, blijkt dat de aantallen ophelderingen in slechts drie van de achttien onderzochte regio's nagenoeg identiek zijn. De op basis van beide systemen gemeten ophelderingspercentages verschillen dan ook behoorlijk op het niveau van politieregio's.

Er zijn aanwijzingen gevonden dat in de politiesystemen niet steeds een goede koppeling plaatsvindt tussen opheldering en geregistreerd delict bij door slachtoffers aangegeven en later opgehelderde delicten. Het thans geregistreerde landelijke ophelderingspercentage geeft dan ook mogelijk een onderschatting van het opsporingsresultaat. Op basis van een ruwe schatting kan worden gesteld dat het aantal ophelderingen met een kwart opgehoogd zou kunnen worden. Het effect hiervan op het ophelderingspercentage bedraagt enkele procentpunten. 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.

5 Empirische analyse: verschillende maatstaven

In hoofdstuk 3 kwam reeds de maat 'verdachten' als alternatief voor 'ophelдерingen' ter sprake. Tevens kwam het belang aan de orde van datgene wat in het vervoltraject, in de vorm van bestaffingen via OM en rechter, gebeurt.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke empirische samenhangen er bestaan tussen de diverse denkbare maatstaven voor het succes van de opsporing en vervolging. Cijfers over misdrijven, ophelдерingen en verdachten zijn alle afgeleid uit de CBS-politiestatistiek. De cijfers over bestaffingen zijn afkomstig van het OMDData bestand, omdat de cijfers uit de CBS-statistiek over vervolging en berechting niet op voldoende detailniveau beschikbaar waren.

Wijzen alle genoemde maten nu in dezelfde richting of zijn er belangrijke verschillen? En kunnen uit de relaties tussen de verschillende maatstaven ook conclusies worden getrokken over de betekenis van ophelдерingspercentages en verdachtenpercentages als maatstaf voor het succes van opsporing en rechtshandhaving? Ook komt de vraag aan de orde in hoeverre de verschillen tussen korpsen in deze percentages zijn te interpreteren op basis van verschillen in samenstelling van het 'pakket' misdrijven en de inzet van middelen bij de politie.

5.1 De stroom misdrijven en misdrijfzaken in 2001

Tabel 5.1 brengt de geschatte gang van zaken in 2001 van politie tot rechter, in termen van totaal aantal misdrijfzaken, in beeld: alleen de van de politie (exclusief Koninklijke Marechaussee) afkomstige zaken zijn vermeld.

De politie (exclusief Koninklijke Marechaussee) registreerde in 2001 volgens het CBS 1,3 miljoen misdrijven. Van deze misdrijven wordt circa 210.000, ofwel 16%, als 'opgehelderd' geboekt. Het aantal gehoorde verdachten is hoger, ruim 270.000. Dit is mogelijk, omdat een misdrijf door meer dan één persoon kan zijn gepleegd. Een klein deel van de verdachten wordt door de politie zelf naar Halt verwezen (minderjarige verdachten van minder ernstige misdrijven) of komt met de politie een transactie overeen (meerderjarige verdachten bij kleine winkeldiefstallen en rijden onder invloed). Een ander deel (niet in de tabel zichtbaar) wordt door bij de politie gedetacheerde hulpofficieren van justitie geseponeerd en niet naar het OM ingezonden. Volgens eerdere schattingen ging het daarbij in 1999 om 23.000 zaken (Van Tulder, 2002).

De instroom van zaken bij het OM bedroeg in 2001 210.000. Hierin zijn de zaken die door de Koninklijke Marechaussee en de Bijzondere opsporingsdiensten (FIOD, ECD, Sociale Diensten) zijn aangeleverd (circa 28.000) weggelaten. Op basis van een vergelijking van de instroom met de aantallen verdachten, Halt-verwijzingen en transacties is het aantal bij de politie door de genoemde hulpofficieren 'afgevangen' zaken in 2001 te schatten: circa 33.000.

Door het OM werden daarnaast nog eens 27.000 zaken, afkomstig van de politie, geseponeerd en in circa 56.000 zaken vond een transactie tussen verdachte en

Tabel 5.1 Misdrijven en misdrijfzaken, politie en rechtspraak (2001)

	(x 1000)
Geregistreerd bij politie	1.344
opgehelderd	210
Verdachten	272
Halt-afdoeningen ^a	17
transacties	12
Instroom OM ^b	210
Sepots OM ^c	27
Transacties OM ^d	56
Voegingen OM ^e	13
Afdoeningen rechter ^f	111

a Exclusief vuurwerkdelicten. Schoning WODC

b Exclusief instroom van KMAR/BOD'en. Inclusief deze instroom: 238.000

c Exclusief sepots in zaken van KMAR/BOD'en. Inclusief deze sepots: 31.000

d Exclusief transacties in zaken van KMAR/BOD'en. Inclusief deze transacties: 69.000

e Exclusief voegingen in zaken van KMAR/BOD'en. Inclusief deze voegingen: 14.000

f Exclusief afdoeningen van zaken van KMAR/BOD'en. Inclusief deze afdoeningen: 121.000

OM plaats. De geschetste gang van zaken betekent tevens dat in circa 60.000 gevallen (33.000 door het OM terzijde geschoven en 27.000 door het OM geseponeerde zaken) de politie registreerde een verdachte te hebben opgespoord, zonder dat dit feit uiteindelijk tot een sanctie voor deze persoon leidde.

Daarnaast voegde het OM ook nog eens 13.000 zaken bij andere, dat wil zeggen dat verschillende zaken tegen dezelfde verdachte voor de behandeling bij de rechter worden gecombineerd. In 111.000 gevallen deed de rechter de zaak af, meestal met een schuldigverklaring. Ofwel: in circa 167.000 gevallen vond bestraffing via transactie of schuldigverklaring plaats.

5.2 Ophelderingen, verdachten en bestraffingen

De tabellen 5.2 t/m 5.4 plaatsen drie maatstaven naast elkaar: 1) de verhouding tussen het aantal ophelderingen en het aantal geregistreerde misdrijven (het ophelderingspercentage), 2) de verhouding tussen het aantal gehoorde verdachten en het aantal misdrijven (het verdachtenpercentage) en 3) de verhouding tussen het aantal sancties (transacties OM plus schuldigverklaringen door de rechter²⁶) en het aantal misdrijven (het sanctiepercentage). Hoewel verdachten en misdrijven verschillende teleenheden kennen zal de verhouding tussen verdachten en misdrijven (de als tweede genoemde maatstaf) in het vervolg als

26 Politietransacties en afdoeningen via Halt zijn ook vormen van sancties (zie tabel 5.1). Betrouwbare cijfers op dit gebied waren op het niveau van politieregio's echter niet beschikbaar.

'verdachtenpercentage' worden aangeduid. Deze maatstaf komt overeen met de in het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) gebruikte maatstaf: 'verdachtenratio'. Analooq wordt de derde maatstaf als 'sanctiepercentage' aangeduid. Bij de bestrafingen zijn alleen de bestrafingen die verband houden met zaken afkomstig van de reguliere politie in beschouwing genomen.

Tabel 5.2 geeft de landelijke verhoudingen van de drie maatstaven voor de diverse delicttypen in 2001.

Tabel 5.2 Diverse maatstaven – landelijke percentages (2001)

	Ophelderings- percentage	Verdachten- percentage	Sanctie- percentage
Totaal	16	20	14
vermogen	9	12	6
geweld	45	56	28
vernieling en openbare orde	14	20	11
Wegenverkeerswet	36	38	35
rijden onder invloed	99	106	103
Opiumwet	92	132	88

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 in strijd met de opiumwet heeft het ophelderingspercentage vrijwel geen betekenis, omdat registratie en opsporing vrijwel altijd hand in hand gaan. In dat licht gezien zijn de gemiddelde ophelderingspercentages van deze delicten van minder dan 100% nog vrij laag en mogelijk mede een statistisch artefact. Het aantal verdachten ligt hoger dan het aantal ophelderingen. In rangorde vertonen de verschillende delicttypen op het gebied van de verdachtenpercentages ongeveer hetzelfde beeld als bij de ophelderingspercentages. Ditzelfde geldt in grote lijnen voor de sanctiepercentages. Deze liggen over de gehele linie, behalve bij WVV-misdrijven, duidelijk lager dan ophelderings- en verdachtenpercentages.

Tabel 5.3 geeft de ontwikkeling van de drie gehanteerde maatstaven op landelijk niveau, tussen 1996 en 2001.

De in de eerste kolom vermelde ontwikkeling van de ophelderingspercentages laat vrijwel over de hele linie een daling zien. Bij het totaal van de misdrijven is deze 11%. De daling is het sterkst bij de vermogensmisdrijven (-23%) en bij de Wegenverkeerswetmisdrijven (-27%). De verhouding tussen verdachten en misdrijven daalt ook, maar bij de grootste groep, de vermogensmisdrijven, duidelijk minder dan het ophelderingspercentage. Bij rijden onder invloed gaat een toename van het aantal verdachten in verhouding tot het aantal misdrijven

Tabel 5.3 Groei diverse maatstaven 1996-2001; in %

	Ophelderings- percentage	Verdachten- percentage	Sanctie- percentage
Totaal	-11	-5	-6
vermogen	-23	-17	-20
geweld	-1	-9	1
vernieling en openbare orde	1	-5	31
Wegenverkeerswet	-27	-1	-3
rijden onder invloed	-1	39	27
Opiumwet	24	-3	-21

gepaard met een afname van het aantal ophelderingen. En dit, terwijl opheldering en het aanhouden van een verdachte hier rechtstreeks verbonden zijn. De betrouwbaarheid van de statistische gegevens kan hier in twijfel worden getrokken.

Het aantal bestraffingen laat ten opzichte van het aantal misdrijven over de periode 1996-2001 in totaal een daling van -6% zien. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen delicttypen. Duidelijke dalingen zijn te zien bij vermogensmisdrijven en de opiumwet. Duidelijke stijgingen van het aantal bestraffingen ten opzichte van het aantal misdrijven zijn te zien bij openbare orde en vernieling en bij rijden onder invloed. Bij deze laatste speelt daarbij overigens weer de vraag naar de betrouwbaarheid van de cijfers uit de politiestatistiek.

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. Tabel 5.4 geeft de correlaties (x 100) tussen de drie genoemde kengetallen over de 25 politieregio's in 2001.

Voor het totaal van de misdrijven is de enkelvoudige correlatie (samenhang) tussen ophelderings- en verdachtenpercentages 93% (zie eerste kolom). Dit wijst op een grote samenhang. Overigens was deze samenhang bij de cijfers van 1999 (niet in tabel) duidelijk minder (72%). Ook bij de meeste delicttypen is de samenhang groot. In 1999 was dit veel geringer, bijvoorbeeld bij geweld slechts 49%. Bij slachtofferloze delicten als rijden onder invloed en misdrijven tegen de opiumwet heeft het 'ophelderingspercentage' geen reële betekenis: registratie en opheldering gaan dan meestal hand in hand.

De samenhang tussen ophelderingspercentages en het percentage bestraffingen (tweede kolom) is in het algemeen iets lager. Voor het totaal van de misdrijven is met 89% echter sprake van een aanzienlijke samenhang. Dit komt met name op het conto van de vermogensmisdrijven. Bij openbare orde en vernieling en bij geweldsmisdrijven is de correlatie minder dan 60%.

Nog iets minder is de correlatie tussen verdachtenpercentages en de percentages bestraffingen. Voor het totaal van de misdrijven ligt deze correlatie rond de 70%. Ook hier is de correlatie bij vermogensmisdrijven het hoogst. Bij

Tabel 5.4 Enkelvoudige correlaties (x 100) tussen verschillende maatstaven over 25 politieregio's (2001)^a

	Ophelderingen- verdachten	Verdachten- bestraffingen	Sanctie- bestraffingen
Totaal	93	89	70
vermogen	89	90	64
geweld	94	48	39
vernieling en openbare orde	95	59	43
Wegenverkeerswet	97	72	70
rijden onder invloed	-1	-28	5
Opiumwet	-23	43	18

a Alle maatstaven zijn steeds in verhouding tot het aantal geregistreerde misdrijven genomen.

geweld ligt de correlatie onder de 40%. Dit betekent dat het aanzienlijk verschil kan uitmaken of 'verdachten' of 'bestraffingen' per regio als maatstaf worden gekozen.

5.3 Nadere analyse van verschillende maten

Om meer zicht te krijgen op achtergronden en samenhangen heeft een nadere analyse van het ophelderingspercentage en het verdachtenpercentage (de verhouding tussen verdachten en misdrijven) plaatsgevonden. De analyse betreft het totaal aantal misdrijven over de jaren 1999, 2000 en 2001, waarbij de verschillen tussen de 25 regio's in beschouwing worden genomen.

5.3.1 Relatie met middelen politie en misdrijven

In paragraaf 3.5 kwam reeds aan de orde dat het aantal ophelderingen en daarmee het ophelderingspercentage en de effectiviteit van de opsporing mede afhankelijk zijn van de inzet van middelen van de politie. Daarnaast speelt uiteraard ook de doelmatigheid van die politie, ofwel de verhouding tussen opsporingsresultaten en middelen, een rol. Beide elementen zijn ook te vinden in het Veiligheidsprogramma, waarin zowel een verhoging van de inzet van middelen als van de doelmatigheid van de politie wordt nagestreefd.

De relatie tussen ophelderingspercentages of aantallen ophelderingen of alternatieven als aangehouden verdachten of 'arrest rates' enerzijds en de inzet van middelen anderzijds is onderwerp van vele internationale economisch geörienteerde studies (zie voor een overzicht bijvoorbeeld Van Tulder, 1994). Ook in Nederland zijn enige, inmiddels enigszins gedateerde, analyses op dit gebied gemaakt (Goudriaan e.a., 1989; Van Tulder, 1994). Over het algemeen blijkt uit deze onderzoeken dat uitbreiding van de middelen van de politie het aantal ophelderingen en het ophelderingspercentage doet toenemen, zij het duidelijk minder dan evenredig: 1% meer politie leidt tot duidelijk minder dan 1%

verhoging van het aantal ophelderingen en het ophelderingspercentage. In sommige analyses van ontwikkelingen in de tijd is het effect van meer politie zelfs zeer gering (Van der Torre en Van Tulder, 2001). Van Tulder (Van Tulder, 1985; p 137) trok nog twee andere conclusies die in dit verband van belang zijn: de verhoging van de inzet van middelen kan ook leiden tot de registratie van meer misdrijven, hetgeen betekent dat het ophelderingspercentage minder hard stijgt dan de ophelderingen. Verder vond hij niet zozeer een duidelijk positief effect van uitbreiding van de sterkte van de politie op het ophelderingspercentage, maar wel van de sterkte van de recherche (Op. cit.: p 99, 141).

Een verband met de sterkte van de recherche wordt ook gelegd in een veel recentere studie, van Liedenbaum (Liedenbaum, 2003; p 86, 98, 138). Zij concludeert dat de verschillen in ophelderingspercentages tussen Utrecht en Münster deels te maken hebben met het verschil in omvang van de geregistreerde criminaliteit (in Utrecht bijna het dubbele van Münster), maar ook met de verschillen in de sterkte van de recherche (als benadering voor de tactische opsporingscapaciteit) tussen de betreffende politiekorpsen. De totale sterkte van beide korpsen was daarbij ongeveer dezelfde.

Dat overigens niet alleen de totale hoeveelheid middelen van belang is voor de productie van de politie, mag overigens blijken uit de aanzienlijke verschillen tussen de productie van politiekorpsen per arbeidsjaar, gevonden in de analyses van Wiebrens (Wiebrens, 2002) en Wiebrens en Van Tulder (Wiebrens en Van Tulder, 2003). De daar gebruikte productiemaatstaf is overigens niet gebaseerd op het aantal ophelderingen, maar op het aantal op basis van door de korpsen aangeleverde processen-verbaal, door het OM ingeschreven verdachten.

In de volgende analyse worden de determinanten van ophelderings- en verdachtenpercentages nader tegen het licht gehouden. Daarbij is ook de inzet van middelen van de politie in de beschouwing betrokken. Omdat dit rapport geen productiviteitsanalyse van de politie presenteert, gebeurt dit slechts op globale wijze. Daarover zijn cijfers over de personeelssterkte (in fte) van de regiokorpsen over de jaren 1999-2001 gebruikt.

In de analyse worden verschillende variabelen gelijktijdig betrokken²⁷. Het ene type misdrijf zal makkelijker oplosbaar zijn dan het andere. Dit zal een belangrijke achtergrond zijn van de verschillen in ophelderingspercentage en verhoudingen verdachten/misdrijven die blijken op te treden (zie tabel 5.2). Het is dan ook te verwachten dat de samenstelling van het 'pakket' geregistreerde misdrijven invloed heeft op het ophelderingspercentage. Daarom is in de volgende analyse deze samenstelling in de beschouwing betrokken. Daarnaast zal het totaal aantal misdrijven van belang zijn.

Tabel 5.5 geeft de resultaten van de analyse. Dit gebeurt in termen van de effecten van een 1% hogere waarde van de verschillende variabelen op het

27 In technische termen is sprake van een Cobb-Douglas productiefunctie.

Tabel 5.5 Analyse effecten diverse variabelen in een multivariate analyse van ophelderings- en verdachtenpercentages over 25 politieregio's (1999-2001)^a

	Ophelderings- Percentage	Verdachten- Percentage
Totaal misdrijven	-0,69 *	-0,56 *
Aandeel vermogensmisdrijven	-5,93 *	-8,57 *
Aandeel misdrijven openbare orde en vernieling	-1,10 *	-1,12 *
Aandeel geweldsmisdrijven	-0,55 *	-0,96 *
Aandeel WWV-misdrijven	-0,88 *	-1,20 *
Politie-sterkte	0,65 *	0,62 *
Toename 2000 t.o.v. 1999	-0,02	-0,01
Toename 2001 t.o.v. 1999	-0,02	-0,07 *
Verklaringsgraad	0,75	0,74

a Alle maatstaven zijn steeds in verhouding tot het aantal geregistreerde misdrijven genomen.

ophelderingspercentage respectievelijk het verdachtenpercentage. Op 5%-niveau significante coëfficiënten zijn met een * aangegeven.

De onderste regel laat zien dat de in de beschouwing betrokken variabelen circa 75% van de variantie over de 25 politieregio's in ophelderings- respectievelijk verdachtenpercentages verklaren. Dit resultaat geeft aan dat deze maten voor globale analyse over de regio's zeggingskracht hebben. De verklaringsgraad is overigens duidelijk minder dan 1, hetgeen betekent dat er op het niveau van individuele politieregio's aanzienlijke afwijkingen van de hier gepresenteerde relatie kunnen zijn.

Onder overigens gelijke omstandigheden leidt een groter aantal misdrijven tot een lager ophelderings- en verdachtenpercentage. Zie hiervoor de eerste regel in de tabel. Deze laat zien dat het effect van een 1% hoger aantal misdrijven een circa 0,7% lager ophelderings- en 0,6% lager verdachtenpercentage is. Ook de samenstelling van het 'pakket misdrijven' is van belang. Hoe groter het aandeel van de vermogensmisdrijven, misdrijven tegen de openbare orde en vernieling, geweldsmisdrijven of WWV-misdrijven, hoe lager het ophelderingspercentage. Hierbij moet worden bedacht dat de aandelen voor een groot deel 'communicerende vaten' zijn: als het aandeel van de geweldsmisdrijven toeneemt, dan zullen de aandelen van (een deel van) de andere typen misdrijven afnemen, en omgekeerd.²⁸ Het totale effect op het ophelderingspercentage is dan dus de 'optelsom' van de effecten van de wijzigingen in de verschillende aandelen.

Een 1% grotere politiesterkte geeft volgens de tabel een circa 0,6% à 0,7% hoger ophelderingspercentage en een 0,6% hoger verdachtenpercentage.

28 Er is slechts een kleine restcategorie misdrijven (opiumwet e.d.) van enkele procenten van het totaal aantal misdrijven die niet expliciet in de analyse is opgenomen.

In 2000 is ten opzichte van 1999 geen wezenlijke verandering opgetreden in de relatie tussen ophelderings- en verdachtenpercentages enerzijds en de achtergrondvariabelen anderzijds. In 2001 is dat bij het verdachtenpercentage wel het geval. Het verdachtenpercentage ligt, gegeven het pakket misdrijven en de politiesterkte, in 2001 (significant) lager dan in 1999.

Dit betekent dat verschillen tussen korpsen in ophelderingspercentages en in verdachtenpercentages tot op grote hoogte zinvol zijn te interpreteren in het licht van de omvang en samenstelling van het pakket misdrijven waar het korps mee te maken heeft en met de personeelssterkte van het korps. Overigens wijst de verklaringsgraad van circa 75% erop dat ook andere factoren (bijvoorbeeld verschillen in productiviteit tussen korpsen) een rol kunnen spelen.

5.3.2 Relatie tussen sanctie-, ophelderings- en verdachtenpercentages

Het aantal bestraffingen dat totstandkomt hangt zowel af van datgene wat de politie aan het OM aanlevert als van datgene wat het OM ermee doet. De aandacht gaat hier uit naar het eerste. De twee al eerder aan de orde gestelde maten voor het functioneren van de politie zijn het ophelderingspercentage en het percentage verdachten (verhouding verdachten en misdrijven). Het verschil tussen beide maten is het aantal ophelderingen per verdachte. Dit aantal wordt deels beïnvloed door factoren die buiten de directe invloed van de politie liggen (het aantal misdrijven per verdachte, het aantal verdachten per delict), en deels door keuzes die de politie bij de opsporing maakt (de mate van 'doorrechercheren'²⁹).

Hierboven kwamen al de enkelvoudige correlaties tussen deze maten aan de orde. Tabel 5.6 geeft de resultaten van een (multipel regressie-)analyse waarbij beide maten gelijktijdig zijn betrokken. De tabel geeft achtereenvolgens aan welk deel van de variatie in sanctiepercentage over de 25 regio's wordt verklaard door de twee genoemde maten en de invloed van beide maten op het sanctiepercentage. Dit gebeurt in de vorm van getallen die aangeven wat het geschatte effect is van een 1% hogere waarde van de maat op het sanctiepercentage in procenten³⁰. Op 5%-significantie coëfficiënten zijn met * aangegeven. In de analyse is rekening gehouden met een mogelijk verschil in (het niveau van) de relatie tussen de jaren 2000 ten opzichte van 1999 en van 2001 ten opzichte van 1999. Dit verschil bleek nergens significant te zijn en is niet in de tabel vermeld.

De vermogensmisdrijven laten de grootste verklaringsgraad zien. Niet verwonderlijk is dat de verklaringsgraad laag is bij slachtofferloze delicten als rijden

29 Hoe groot de invloed van doorrechercheren is op het ophelderingspercentage is lastig na te gaan. In (Janssen, Patty-Hüttmann, 2003; p10) wordt een poging hiertoe gedaan door te kijken wat het effect is als het doorrechercheren tot gevolg heeft dat de 'veelplegers' extra delicten bekennen. Gevonden wordt dat als veelplegers gemiddeld 1 extra delict bekennen, het ophelderingspercentage met 2 procentpunten stijgt, bij gemiddeld 2 extra delicten 4 procentpunten etc.

30 Het gaat dus om zogenaamde elasticiteiten. Bij de schatting is aangenomen dat een 1% hogere waarde van zowel ophelderings- als verdachtenpercentages samen gaat met een 1% hoger sanctiepercentage. Bij een evenredige beschikbaarheid van middelen ter verwerking van de zaken bij het OM, waarover gegevens hier ontbreken, is dit een logische veronderstelling.

Tabel 5.6 Analyse sanctiepercentage over 25 politieregio's (1999-2001)

	Verklarings graad	Effect van ophelderings- percentage	Effect van verdachten- percentage
Totaal	0,51	0,97 *	0,03
vermogen	0,65	0,91 *	0,09
geweld	0,17	0,57 *	0,43 *
vernietiging en openbare orde	0,21	1,27 *	-0,27
Wegenverkeerswet	0,15	0,93 *	0,07
rijden onder invloed	0,00	0,69 *	0,31
Opiumwet	0,20	0,24 *	0,76 *

onder invloed en opiumwet. Bij deze delicten zeggen de ter verklaring gehanteerde maten weinig tot niets. Wel opvallend is de lage verklaringsgraad bij geweldsdelicten. Dit wijst op een geringe zeggingskracht van genoemde maten bij deze typen misdrijven. Achtergrond hiervan kan een geringe statistische betrouwbaarheid zijn. Daarentegen wijst de redelijk hoge verklaringsgraad bij vermogensmisdrijven op een redelijke zeggingskracht en dus een zekere betrouwbaarheid van genoemde maatstaven bij dit type delict.

Daarbij is de invloed van het ophelderingspercentage vrijwel steeds hoger dan van het verdachtenpercentage. Uitzondering hierop vormen alleen de slachtofferloze delicten op het gebied van de opiumwet, waarbij het ophelderingspercentage geen betekenis heeft.

In deze analyse is dus het ophelderingspercentage een belangrijkere determinant van het sanctiepercentage dan het verdachtenpercentage. In het licht van de eerdere beschouwing (zie hoofdstuk 3) zou dit kunnen betekenen dat het 'halen' van meer ophelderingen in de huidige situatie mogelijk meer effect heeft dan het pakken van meer verdachten. Deze conclusie lijkt te wringen met de uitgangspunten bij het vervolgingsbeleid, waarbij doorrecherchers als niet efficiënt en niet effectief wordt beschouwd. Een nadere duiding van de resultaten is zonder nader onderzoek echter niet te geven. De uitkomsten doen tevens twijfel rijzen aan de waarde van het gebruik van de cijfers over verdachtenpercentages uit de CBS-politiestatistiek bij vergelijking van regio's.

Het bovenstaande biedt tevens een handvat tot relatieve beoordeling van de prestaties van korpsen, in termen van ophelderings- en verdachtenpercentages. Stel bijvoorbeeld dat korpsen A en B beide 1000 misdrijven registreren. Korps A pakt 160 verdachten en lost daarbij 140 misdrijven op (16 verdachten op 14 opgehelderde misdrijven). Korps B pakt 150 verdachten en lost daarmee ook 150 misdrijven op (1 per verdachte). Korps A realiseert dus een ophelderingspercentage van 14% en een verdachtenpercentage van 16%. Korps B realiseert een ophelderingspercentage en een verdachtenpercentage van elk 15%. Merk op dat korps A meer verdachten aanbrengt, en het in dat opzicht dus beter doet. Maar merk ook op dat volgens bovenstaande analyse korps B het, in termen van de gevolgen voor het sanctiepercentage, mogelijk beter doet. Immers: het hogere

ophelderingspercentage heeft volgens de tabel meer positieve invloed dan het lagere verdachtenpercentage negatieve invloed heeft. Volgens de in de tabel vermelde relatie is het geschatte sanctiepercentage bij korps A 12% en bij korps B 13%. Een waarschuwing is hier overigens op zijn plaats: deze resultaten zijn gebaseerd op globale analyses en geven 'gemiddelde' situaties weer. In specifieke gevallen kan de situatie anders liggen.

5.4 Conclusies

Dit hoofdstuk analyseert in de eerste plaats overeenkomsten en verschillen tussen verschillende maatstaven voor het succes van de opsporing: de verhouding tussen ophelderingen en misdrijven (het ophelderingspercentage), de verhouding tussen verdachten en misdrijven (verdachtenpercentage) en tussen sancties (transacties en schuldigverklaringen) en misdrijven (sanctiepercentage).

Globaal wijzen in de periode 1996-2001 op landelijk niveau de diverse maatstaven 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. Voor het totaal van de misdrijven blijkt, bij een analyse over de politieregio's in de jaren 1999-2001, een redelijk grote samenhang tussen ophelderings- en verdachtenpercentages. De samenhang tussen ophelderingspercentages en sanctiepercentages is iets lager, terwijl die tussen verdachten- en sanctiepercentages nog lager is. Bij vermogensmisdrijven zijn de samenhangen het grootst. Dit wijst op een zeggingskracht en dus een zekere betrouwbaarheid van genoemde maatstaven bij dit type delict. Bij openbare orde en vernielingen en geweldsmisdrijven zijn de samenhangen tussen ophelderings- en verdachtenpercentages enerzijds en sanctiepercentages anderzijds veel geringer. Dit wijst op een geringe zeggingskracht van genoemde maten bij deze typen misdrijven. Achtergrond hiervan kan een geringe statistische betrouwbaarheid zijn.

De invloed van het ophelderingspercentage op het sanctiepercentage blijkt bij vrijwel alle delicten hoger dan van het verdachtenpercentage. Uitzonderingen hierop vormen alleen de slachtofferloze delicten rond de opiumwet, waarbij de maten weinig betekenis hebben. Ook bij WWV-misdrijven, die voor een groot deel het karakter hebben van slachtofferloze delicten, hebben ophelderings- en verdachtenpercentages per definitie geen betekenis.

De 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 bereikte 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 'doorrecherchen'. Het huidige vervolgingsbeleid gaat ervan uit dat dit doorrecherchen niet efficiënt en effectief is. Nader onderzoek is nodig om de achtergronden van het gevonden resultaat nader te duiden. De uitkomsten kunnen namelijk ook twijfel doen rijzen aan de betekenis van de verdachtcijfers uit de CBS-politiestatistiek.

Dit rapport heeft niet als doelstelling om een analyse van de productiviteit van verschillende politiekorpsen te geven. Maar in het kader van een analyse van de betrouwbaarheid en zeggingskracht van ophelderings- en verdachtenpercentages is in dit hoofdstuk wel een andere vraag aan de orde gekomen. Namelijk: in hoeverre zijn verschillen in ophelderings- en verdachtenpercentages tussen regio's zinvol in verband te brengen met het aantal en type geregistreerde misdrijven enerzijds en de middelen van de politie anderzijds? Via een analyse voor de jaren 1999-2001 is deze vraag onderzocht. Daarbij zijn de middelen van de politie in termen van de personeelssterkte per regiokorps geoperationaliseerd. Ongeveer 75% van de variatie in ophelderings- en verdachtenpercentages laat zich in deze analyse 'verklaren'. Onder overigens gelijke omstandigheden – dus bij gelijkblijvende middelen van de politie – gaat een groter aantal misdrijven samen met een lager ophelderings- en verdachtenpercentage. Het effect van een 1% hoger aantal misdrijven is een circa 0,7% lager ophelderings- en 0,6% lager verdachtenpercentage. Een 1% grotere politiesterkte geeft volgens de tabel 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 van invloed op de hoogte van ophelderings- en verdachtenpercentages.

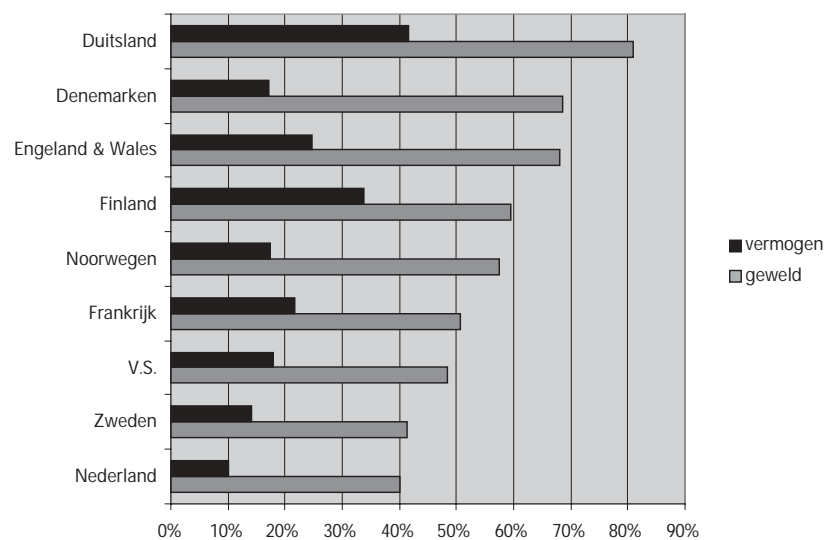
Verschillen tussen korpsen in ophelderingspercentages en verdachtenpercentages zijn op deze manier dus tot op zekere hoogte te interpreteren. Hoewel twijfels kunnen bestaan over de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van ophelderings- en verdachtenpercentages op het niveau van individuele politiekorpsen is de toepassing ter verklaring van globale samenhangen dus wel mogelijk.

6 Internationale vergelijkbaarheid van ophelderingspercentages

In dit hoofdstuk komt het ophelderingspercentage in internationaal perspectief aan de orde. Immers, het blijkt dat afgaande op statistische publicaties in verschillende landen het ophelderingspercentage in Nederland relatief laag is en dat in het algemeen de verschillen tussen landen groot zijn.

Figuur 6.1 laat de ophelderingspercentages voor het jaar 1997 zien van een aantal landen, uitgesplitst naar vermogens- en geweldscriminaliteit.

Figuur 6.1 Ophelderingspercentages geweld en vermogen, 1997



Bron: WODC/SIBa

Nederland blijkt in vergelijking tot de andere hier genoemde landen uit te komen op de laagste waarde van het ophelderingspercentage, zowel bij gewelds- als bij vermogenscriminaliteit, en Duitsland komt uit op de hoogste ophelderingspercentages. Maar betekent dit nu ook dat de politie in andere landen beter 'presteert' dan die in Nederland? Of zijn er andere oorzaken voor de grote verschillen in ophelderingspercentages?

De centrale probleemstelling in dit hoofdstuk is dan ook of de in de onderzochte landen gepubliceerde ophelderingspercentages onderling vergelijkbaar zijn. Dat wil zeggen of de gevonden verschillen louter te verklaren zijn uit het in meer of mindere mate succesvol zijn van de politie in de opsporing van verdachten of dat andere factoren, zoals aangiftebereidheid, de manier van registreren, de definitie van onderliggende begrippen enzovoort mede een

rol spelen. Evenals in hoofdstuk 3 wordt hier niet nader ingegaan op de productiviteit van de politie³¹.

6.1 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode

6.1.1 *Onderzoeksvragen*

Naast het vermogen van de politie om zaken op te lossen, worden drie groepen van factoren onderscheiden die de hoogte van het ophelderingspercentage mede (kunnen) beïnvloeden. De eerste groep wordt gevormd door externe factoren: wat voor soort op te lossen misdrijven komt er op de politie af? Zijn dit over het algemeen gemakkelijk op te lossen zaken of zijn er veel zaken waarvan de opheldering heel lastig is? Dan zijn er factoren die te maken hebben met de organisatie van de politie en de strafrechtsketen in het algemeen. Met name de mate waarin de politie zelf beslissingen kan en mag nemen is hierbij van belang. Ten slotte zijn er meer technische factoren zoals definities en registratiepraktijken.

Dit resulteert in de volgende clusters van onderzoeksvragen:

- A Allereerst worden de externe factoren bekeken (paragraaf 6.2):
 - Zijn er verschillen in de aangiftebereidheid van burgers?
 - Zijn er verschillen in het aanbod van zaken?

- B Vervolgens wordt gekeken naar de verschillen tussen landen in de organisatie van de strafrechtsketen en de bevoegdheden van politie en justitie voorzover die mogelijk van invloed kunnen zijn op het ophelderingspercentage.
 - Is de politie altijd verplicht tot registratie van delicten?
 - Is er een verplichting van de politie om de zaak door te geven aan de vervolgingsinstanties en hebben deze de verplichting tot dagvaarden?
 - In hoeverre beïnvloedt de discretionaire bevoegdheid van politie en OM het ophelderingspercentage?

Deze vragen komen in paragraaf 6.3 aan de orde.

- C Ten slotte komen de verschillen tussen landen rond het ophelderingspercentage zelf aan de orde:
 - Wat is de definitie van het ophelderingspercentage (paragraaf 6.4)?

31 Uit een verkenning van het Ministerie van Justitie van enige jaren geleden bleek Nederland vergeleken met een aantal andere westerse landen een relatief lage personeelsomvang van politie per 100.000 inwoners te hebben (MvJ, 2000). Elders is voor de Nederlandse situatie recent geopperd dat de organisatie en de kwaliteit van de recherche mogelijk de belangrijkste redenen zouden kunnen zijn voor de geconstateerde verschillen tussen korpsen (Van der Heijden, 2002; p 27). Uit recent onderzoek blijkt onder meer dat de beschikbaarheid van aantallen politiebeambten, maar vooral ook de wijze waarop zij – onderverdeeld naar basispolitie en recherche – worden ingezet (Liedenbaum, 2003; p91-103) van grote betekenis zijn bij de interpretatie van de verschillen tussen ophelderingspercentages. Uit dit onderzoek, waarin Utrecht wordt vergeleken met de Duitse stad Münster, blijkt dat in het Nederlandse korps een relatief klein deel van de formatie beschikbaar is voor researchewerk.

- Zijn er verschillen in definities van de gehanteerde begrippen, telmethoden en registratiepraktijken die van invloed kunnen zijn op het ophelderingspercentage (paragraaf 6.5)?

Vervolgens wordt dan gekeken naar de consequenties voor de vergelijkbaarheid van het ophelderingspercentage van de in A), B) en C) aangetroffen verschillen tussen de landen:

- In hoeverre zijn verschillen in de waarden van de ophelderingspercentages te verklaren door externe factoren, door verschillen uit de organisatie van de strafrechtsketen en bevoegdheden van politie en justitie en door verschillen in definitie, telmethoden en registratiepraktijk?

Deze vraag komt in paragraaf 6.6 aan de orde.

Ook wordt, net als in hoofdstuk 5 voor de Nederlandse situatie in paragraaf 6.7 gekeken naar het sanctiepercentage als mogelijk alternatieve maat voor het ophelderingspercentage, en ten slotte wordt in paragraaf 6.8 nader ingegaan op het verschil tussen een delictgerichte en een dadergerichte aanpak bij de opsporing en vervolging.

6.1.2 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de meeste van de hierboven genoemde onderzoeksvragen en voor het verkrijgen van de voor de berekening van de ophelderingspercentages zelf benodigde gegevens is een vragenlijst opgesteld (zie bijlage 4). Deze is ingevuld door negen Europese landen: Nederland, Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Schotland, Zweden, Finland, Polen en Portugal. Voor Portugal was het niet mogelijk gegevens te krijgen om daadwerkelijk het ophelderingspercentage te berekenen. De analyses in paragraaf 6.6 zijn derhalve uitgevoerd zonder Portugal.

Bij de opbouw van de vragenlijst is getracht om zoveel mogelijk de relevante processen van registratie en opsporing van politie en OM in kaart te brengen. De concept vragenlijst is ter toetsing aan een aantal deskundigen in binnen- en buitenland voorgelegd, wat nog geleid heeft tot enkele aanpassingen. Na een eerste analyse zijn de belangrijkste resultaten weer ter commentaar aan de respondenten voorgelegd.

Daarnaast zijn, voor het onderzoek naar externe factoren en voor de bepaling van sanctiepercentages nog twee andere bronnen gebruikt: de Internationale slachtofferenquête (Van Kesteren e.a., 2000) en het European Sourcebook (European Sourcebook, 2003).

De methode om middels een standaardvragenlijst informatie op te vragen kent zijn beperkingen. Zo is het mogelijk dat een vraag, vanuit de juridische context van een ander land, of doordat de gebruikte Engelse termen geen exact equivalent kennen in de taal van de respondent anders geïnterpreteerd wordt dan de bedoeling was van de vraagsteller.

Een andere beperking van dit onderzoek is dat de antwoorden van de respondenten misschien niet altijd overeenkomen met de werkelijke registratiepraktijk. De respondenten zijn over het algemeen werkzaam bij een organisatie die statistieken produceert of analyseert, niet bij een eenheid van de politie die registreert. Bij enkele vragen gaf een respondent aan bij de beantwoording uit te zijn gegaan van de richtlijnen of theoretische situatie, maar dat afwijkende registratie in de praktijk niet uitgesloten is.

6.2 Externe factoren

Sommige misdrijven zijn eenvoudiger op te lossen dan andere. Deels is dit afhankelijk van het type misdrijf: over het algemeen is het bij geweldsmisdrijven, waarbij er een direct contact is tussen dader en slachtoffer gemakkelijker de dader(s) te vinden dan bij vermogensmisdrijven. Maar ook de beslissing van het slachtoffer om een zaak aan te geven bij de politie zal van invloed zijn. Enerzijds heeft dit invloed op het soort zaken dat aangegeven wordt. Immers, een van de redenen om een misdrijf al of niet aan te geven is de inschatting door het slachtoffer zelf van de kans dat de politie dat specifieke misdrijf oplost. Het slachtoffer fungeert hierbij als het ware als een filter, waarbij misdrijven waarvan de kans op opheldering laag is minder vaak bij de politie komen. Bij een laag percentage van misdrijven die door het slachtoffer aangegeven worden (de aangiftebereidheid) kan dus een hoger ophelderingspercentage verwacht worden³². En andersom zullen bij een hoge aangiftebereidheid waarschijnlijk andere factoren een rol spelen, zoals bijvoorbeeld verplichte aangifte in verband met verzekering, die een drukkend effect hebben op het ophelderingspercentage. Anderzijds speelt er een volume-effect: als er relatief veel zaken aangegeven worden wordt het totaal aantal geregistreerde misdrijven hoger, wat bij een gelijk aantal ophelderingen een lager ophelderingspercentage tot gevolg heeft.

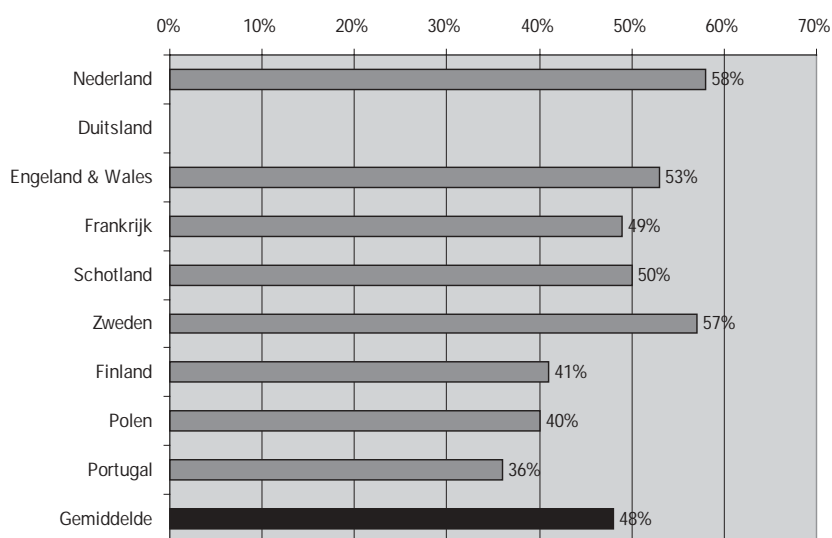
6.2.1 Aangiftebereidheid

Figuur 6.2 geeft een overzicht van de aangiftebereidheid van slachtoffers voor de negen landen uit dit onderzoek. Het gaat hier om het percentage van misdrijven dat *volgens opgave van het slachtoffer* aangegeven is bij de politie.

Drie landen (Nederland, Zweden en Engeland & Wales) kennen een aangiftebereidheid die duidelijk hoger is dan het gemiddelde van de negen landen, wat deels een lager ophelderingspercentage zou kunnen verklaren. In Portugal, Polen en Finland daarentegen is de aangiftebereidheid een stuk lager. Voor Duitsland zijn er in de ICVS geen recente gegevens beschikbaar over de aangiftebereidheid.

32 Hierbij moet opgemerkt worden dat de inschatting van het slachtoffer dat het misdrijf waarschijnlijk toch niet opgelost kan worden niet de enige reden is om een misdrijf niet aan te geven. Het kan ook zijn dat het slachtoffer bang is voor represailles van de dader. Of dat het slachtoffer het misdrijf niet ernstig genoeg vindt.

Figuur 6.2 Aangiftebereidheid, 2000

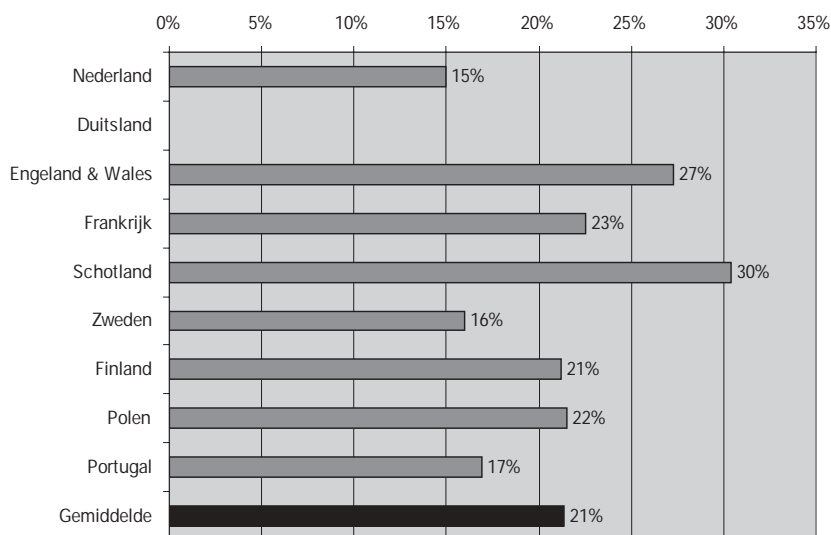


Bron: ICVS

6.2.2 Verdeling over type misdrijven.

Om te bepalen wat voor soort zaken er bij de politie aangegeven wordt (in het bijzonder het aandeel van de geweldsmisdrijven) is wederom de ICVS gebruikt. Niet alle misdrijven worden in de ICVS gevraagd, maar wel de twee meest voorkomende geweldsmisdrijven (diefstal met geweld en mishandeling) en de meest voorkomende vermogensmisdrijven (verschillende soorten diefstal). Om een schatting te krijgen van de relatieve positie van landen voor wat betreft het aandeel van geweldsmisdrijven is het percentage berekend van diefstal met geweld en mishandeling op het totaal van deze twee misdrijven plus de verschillende soorten diefstal. Het resultaat is weergegeven in figuur 6.3.

Nederland, Zweden en Portugal kennen een relatief klein aandeel van aangegeven geweldsmisdrijven, met een waarschijnlijk drukkend effect op het ophelderingspercentage. In Engeland & Wales en Schotland is het aandeel aangegeven geweldsmisdrijven daarentegen hoog. Voor Duitsland zijn er in de ICVS geen recente gegevens beschikbaar. Bij vergelijking van de *geregistreerde* misdrijven (European Sourcebook, 2003) blijkt dat het aandeel geweldsmisdrijven in Duitsland tussen dat van Frankrijk en Engeland & Wales in ligt.

Figuur 6.3 Aandeel aangegeven geweldsmisdrijven, 2000

Bron: ICVS

6.3 Organisatie en bevoegdheden

De positie van de politie in het strafrechtstelsel van een land, en de positie en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie verder in de strafrechtstelsel kunnen het ophelderingspercentage beïnvloeden.

Eenzijds is er een mogelijk 'noemer' effect: Het ophelderingspercentage wordt immers onder andere bepaald door het aantal geregistreerde zaken en de beslissing of een zaak geregistreerd wordt zal mogelijk mede afhangen van wat er verder met de zaak gaat gebeuren. Bijvoorbeeld: als de politie verplicht is een zaak door te sturen naar het OM kan er mogelijk de neiging bestaan zaken waarvan de kans klein is dat er een verdachte gevonden wordt niet te registreren, wat een positief effect heeft op het ophelderingspercentage.

En in het algemeen zal gelden: hoe meer verplichtingen er zijn in het opsporings- en vervolgingstraject, hoe meer druk er zal zijn kansloze zaken niet te registreren waardoor er naar verwachting een hoger ophelderingspercentage gemeten zal worden.

Anderzijds is er een 'teller' effect: Is de politie verplicht en is het uit beleidsmatig oogpunt wel zinvol om bij elke geregistreerde zaak een verdachte op te sporen. Van belang hierbij is in hoeverre politie en OM een discretionaire bevoegdheid hebben.

6.3.1 Registratie van criminaliteit

Tabel 6.1 geeft aan of de politie in de onderzochte landen verplicht is om gemelde en/of aangegeven delicten te registreren en in welke gevallen. Bij de

Tabel 6.1 Registratieverplichting van de politie

Nederland	Alleen verplichting om door slachtoffer aangegeven delicten te registreren. Geen verplichting bij gemelde delicten.
Duitsland	Wel verplichting, maar alleen als de gegevens voldoende concreet zijn.
Engeland & Wales	Wel een formele verplichting, maar de praktijk is anders.
Frankrijk	Wel een formele verplichting, maar de praktijk is anders. Verder kent Frankrijk twee soorten registraties.
Schotland	Wel verplichting, maar alleen als er voldoende bewijs is dat het delict gepleegd is.
Zweden	Wel een formele verplichting, maar de praktijk is anders.
Finland	Verplichting tot registratie.
Polen	Verplichting tot registratie.
Portugal	Verplichting tot registratie, bij lichtere misdrijven alleen als er een formele aangifte is.

beantwoording is gebleken dat de verplichting tot registratie en de feitelijk gegroeide praktijk nogal eens kunnen verschillen.

Vrijwel alle landen geven aan dat de politie formeel verplicht is om alle delicten die worden aangegeven ('reported') of gemeld te registreren. Drie landen (Engeland & Wales, Frankrijk en Zweden) geven aan dat dit waarschijnlijk niet altijd gebeurt. Alleen in Nederland heeft de politie enkel de verplichting om de *aangegeven* delicten te registreren en niet de *gemelde* delicten³³.

Nederland, Duitsland en Schotland geven aan dat, wil een delict geregistreerd worden, dit delict wel voldoende concreet dient te zijn. Zo registreert de politie in Duitsland alleen gevallen indien de gegevens hiertoe aanleiding geven. Er moeten bewijsbare gronden aangaande het delict zelf en de tijd en plaats ervan aanwezig zijn. Vage, niet bewijsbare informatie gegeven door een verdachte over gepleegde delicten is niet voldoende.

Frankrijk kent een speciaal systeem: er is een verplichting te registreren, maar delicten die enkel gemeld zijn aan de politie zonder dat er een proces-verbaal is opgemaakt worden hier anders geregistreerd³⁴ dan zaken met een proces-verbaal. Alleen zaken waaraan een door getuige of slachtoffer getekend proces-verbaal ten grondslag ligt gaan naar het OM en tellen mee bij de berekening van het ophelderingspercentage.

Een bijzondere situatie treedt op als niet het slachtoffer, maar een getuige of de dader zelf het delict meldt of aangeeft. Alleen in Nederland is er in zo'n geval

33 Bij een *aangegeven* delict is er (al dan niet op verzoek van het slachtoffer) een proces-verbaal van aangifte opgemaakt.

34 Registratie geschiedt dan in de 'main courante'.

Tabel 6.2 Aanbieding door de politie aan het OM

Nederland	Geen verplichting. Als er geen verdachte is wordt de zaak niet aan het OM doorgegeven. Maar ook Halt-waardige zaken of andere lichte delicten waar de politie zelf sanctiemogelijkheden heeft worden niet doorgegeven.
Duitsland	Alle zaken, ook als er geen verdachte is, worden doorgegeven.
Engeland & Wales	Geen verplichting. Als er geen verdachte is wordt de zaak niet doorgegeven.
Frankrijk	Alle zaken die niet in de 'main courante' geregistreerd zijn (ook als er geen verdachte is) worden doorgegeven.
Schotland	Wel een verplichting, maar alleen als er een verdachte is.
Zweden	Wel een verplichting, maar alleen als er een verdachte is. En er is een uitzondering voor enkele lichtere zaken.
Finland	Geen verplichting. Als er geen verdachte is wordt de zaak niet doorgegeven.
Polen	Alle zaken, ook als er geen verdachte is, worden doorgegeven.
Portugal	Alle zaken, ook als er geen verdachte is, worden doorgegeven. Er is een uitzondering voor enkele lichtere zaken.

geen registratieverplichting wat een negatief effect heeft op het ophelderingspercentage. Want juist bij aangifte door getuigen (en vanzelfsprekend als de dader zelf zich meldt) is de kans groot dat de dader bekend is.

Resumerend kan gezegd worden dat er in alle landen, op Polen en Finland na, formele of informele mogelijkheden zijn voor de politie om zaken niet te registreren.

Tabel 6.2 geeft aan in hoeverre de politie verplicht is zaken aan te bieden aan het OM.

In vier landen (Polen, Frankrijk, Duitsland³⁵ en Portugal) worden in principe alle geregistreerde delicten, ook die delicten waarbij geen verdachte gevonden is, dus de niet opgehelderde delicten, door de politie voorgelegd aan de officier van justitie. In de overige landen (Nederland, Engeland & Wales, Finland, Schotland en Zweden) worden alleen opgehelderde delicten naar het OM doorgestuurd. Op Schotland na heeft de politie in deze landen de bevoegdheid om van de opgehelderde delicten bepaalde niet naar het OM door te sturen. Dit gaat dan gepaard met een eigenstandige sanctiebevoegdheid van de politie bij lichtere

35 Zie voor Duitsland ook Liedenbaum, 2003; p 135: 'Op basis van de wetgeving heeft de Nederlandse politie de ruimte om zelf beslissingen te nemen over de afdoening van zaken (opportuïteitsbeginsel): In Duitsland (Münster) kan de politie zelf niet een beslissing nemen '...over de afdoening van zaken (legaliteitsbeginsel) en [kan] dus niet selectief zijn in de zaken die opgepakt worden.'

delicten. Zo heeft de politie in Nederland de bevoegdheid om bij enkele lichte vermogensdelicten en rijden onder invloed een transactievoorstel te doen aan de verdachte. In Zweden kan de politie in enkele lichtere gevallen afzien van het doorgeven van delicten aan het OM. In Engeland & Wales worden veel verdachten getransigeerd ('cautioned'). Dit kan bij alle delicten voorkomen, met uitzondering van de zwaarste.

In alle landen, uitgezonderd Polen, bestaat de mogelijkheid om af te zien van het dagvaarden voor de rechter. En op Engeland & Wales na gaat dit gepaard met eigen sanctiemogelijkheden van het OM. Wel zal in dergelijke gevallen in een aantal landen mogelijk de rechter formeel zijn goedkeuring geven aan de OM-beslissing om een zaak niet verder te vervolgen.

De conclusie kan zijn dat in drie landen (Frankrijk, Duitsland en Portugal) de verplichtingen die er bestaan in het vervolgingstraject, gecombineerd met de (in)formele mogelijkheden om zaken niet te registreren, naar verwachting een positief effect zullen hebben op de ophelderingspercentages (het eerder genoemde 'noemer' effect).

6.3.2 Discretionaire bevoegdheid

Wat betreft de positie en bevoegdheden van de vervolgingsinstanties in de verschillende landen (Openbaar Ministerie, Crown Prosecution Service, Staatsanwaltschaft, Ministère Public, enzovoort) wordt in de literatuur vaak een onderscheid gemaakt tussen twee beginselen, namelijk het *opportunitiebeginsel* en het *legaliteitsbeginsel*. Bij systemen gebaseerd op het legaliteitsbeginsel bestaat een vervolgingsplicht van de vervolgingsinstantie. Bij systemen die op het opportunitiebeginsel zijn gebaseerd heeft de vervolgingsinstantie een zekere discretionaire bevoegdheid om van vervolging af te zien als het algemeen belang daarmee is gediend. In de praktijk zullen veelal tussenvormen aangetroffen worden. De discretionaire bevoegdheden die bij het opportunitiebeginsel horen hebben over het algemeen betrekking op de beslissing tot vervolging, maar kunnen in sommige landen ook toekomen aan de politie. In Nederland kennen wij bijvoorbeeld het politiesepot en de politietransactie.

Voor het ophelderingspercentage is van belang dat een grotere discretionaire bevoegdheid kan betekenen dat, uit efficiencyoverwegingen, er geen opsporingsinspanning verricht wordt op bepaalde zaken, of dat zelfs sommige misdrijven, die in principe al opgehelderd zijn, niet geregistreerd worden³⁶. Dit heeft een drukkend effect op het ophelderingspercentage.

36 Vaak komt het voor dat een dader tijdens een verhoor delicten bekent, waarvan hij primair niet wordt verdacht. In Nederland worden dan doorgaans niet alle delicten geregistreerd (Berghuis, 1992; TvCr; p 292). Uit efficiencyoverwegingen wordt vaak niet ver doorgedaan met het zogenaamde 'doorzagen' van de verdachte, maar wordt volstaan met het uitwerken van drie strafbare feiten. (Van de Bunt en Rademaker, 1992; in TvCr; p 292).

Uit de antwoorden op de verschillende vragen in de vragenlijst blijkt duidelijk dat Nederland het verst gaat in de discretionaire bevoegdheid van met name het Openbaar Ministerie. Anderzijds is in Duitsland en in Polen sterk sprake van het legaliteitsbeginsel, gepaard gaand met een zeer beperkte discretionaire bevoegdheid. Voor de andere landen is dit minder duidelijk.

Voor een verdere discussie over de invloed van de discretionaire bevoegdheid in het gehele traject van opsporing en vervolging zie paragraaf 6.8.

6.4 Definities en criteria van opheldering

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de gehanteerde definitie van het begrip 'ophelderingspercentage'. Gekeken wordt naar de basisdefinitie en in hoeverre verschillen hierin van invloed kunnen zijn op het gemeten ophelderingspercentage. Vervolgens is het begrip 'opheldering' aan de orde: wat zijn precies de criteria waaraan een misdrijf moet voldoen om opgehelderd genoemd te worden. Duidelijk is dat hoe strenger deze criteria zijn hoe lager het ophelderingspercentage zal zijn. Ten slotte is het delictdomein van belang. Worden lichtere delicten en in het bijzonder verkeersdelicten meegenomen in het ophelderingspercentage? En delicten die in eerste instantie niet bij de politie binnenkomen maar bij zogenaamde bijzondere opsporingsinstanties (zoals bijvoorbeeld fraudezaken)? Aangezien het hier veelal gaat om delicten waarvan direct een dader van bekend is, kan dit van invloed zijn op het ophelderingspercentage.

6.4.1 Definitie

Elk land blijkt dezelfde basisdefinitie te hanteren, namelijk: het aantal opgehelderde delicten gedeeld door het aantal geregistreerde delicten. Wel zijn er, zo blijkt uit de antwoorden op de vragenlijst, ruwweg twee varianten waarmee deze basisformule van het ophelderingspercentage wordt uitgewerkt, namelijk:

- 1 Met de geregistreerde delicten in een bepaald verslagjaar in de noemer; en de *van deze geregistreerde delicten* opgehelderde delicten in de teller; deze variant zou ook kort als 'cohort-benadering' omschreven kunnen worden.
- 2 Met alle geregistreerde delicten in een bepaald verslagjaar in de noemer; en alle in hetzelfde verslagjaar opgehelderde delicten (dus ongeacht het jaar waarin aangifte is gedaan) in de teller; kortweg de 'saldo-benadering' te noemen.

De cohortbenadering zal naar verwachting resulteren in een lager ophelderingspercentage. Er blijven immers een aantal opgehelderde zaken buiten beschouwing, namelijk die delicten waarbij de dader pas bekend is ná het verslagjaar. Overigens zal dit in de praktijk niet zoveel uitmaken: verreweg de meeste opgehelderde misdrijven worden op het moment van of kort na de registratie opgehelderd.

Alleen Nederland en Portugal hanteren de cohortbenadering, alle andere landen de saldobenadering. Welke variant er gebruikt wordt heeft echter alleen invloed op de officiële ophelderingspercentages. De in dit onderzoek gehanteerde ophelderingspercentages zijn alle berekend volgens de saldobenadering.

6.4.2 Criteria voor opheldering

In welke gevallen wordt een delict als opgehelderd beschouwd? In alle landen geldt dat minimaal één verdachte gevonden dient te zijn, wil een zaak als opgehelderd beschouwd worden.

Maar wat wordt dan in de verschillende landen verstaan onder een ‘gevonden’ verdachte? In vier landen (Nederland, Duitsland, Finland, Portugal) is enkel het aan de politie bekend zijn van de identiteit van een enkele verdachte al voldoende voorwaarde voor opheldering. In twee landen (Polen en Frankrijk) wordt een delict pas als opgehelderd beschouwd als een verdachte gehoord is. En in de overige drie landen gelden nog strengere eisen: in Engeland & Wales en Schotland moet een verdachte gehoord zijn en moet er voldoende bewijs zijn, in Zweden moet een verdachte officieel in staat van beschuldiging gesteld zijn.

6.4.3 Delictdomein

Niet altijd worden alle delicten gebruikt voor de berekening van het ophelderingspercentage. Het gaat hier om lichte delicten (in Nederland de overtredingen), verkeersdelicten en delicten die ter kennis komen van bijzondere opsporingsdiensten.

Overtredingen en misdrijven

De strafwetgeving in Nederland maakt onderscheid tussen overtredingen en misdrijven. Dit onderscheid dat sinds 1886 bestaat heeft historisch een inhoudelijke betekenis. Misdrijven of rechtsdelicten waren strafbaar gesteld omdat zij indruisten tegen het rechtsgevoel, terwijl overtredingen of wetsdelicten meer om reden van ordening strafbaar waren gesteld, dus alleen strafbaar waren omdat de wetgever dat had bepaald. Tegenwoordig is het onderscheid meer technisch van aard en geeft de wet zelf aan welke delicten misdrijven of overtredingen zijn. Wel geldt nog steeds dat overtredingen relatief lichte inbreuken op een rechtsgoed zijn. Het onderscheid heeft gevolgen voor de competentieverdeling en bevoegdheden van OM en politie. Ook in de strafwetgeving van andere landen wordt veelal een vergelijkbaar onderscheid gemaakt, waarbij Duitsland, Frankrijk en Engeland & Wales zelfs een driedeling kennen.

De juridische betekenis en historische achtergrond van de diverse indelingen zijn in het kader van deze studie minder belangrijk. Wel belangrijk is de invloed van de indeling op het ophelderingspercentage. Het ophelderingspercentage voor Nederland wordt alleen berekend op basis van de misdrijven en ook in elk ander land worden de lichtste delicten niet meegenomen bij de berekening. Problemen met vergelijkbaarheid ontstaan dan waar in Nederland een bepaald

feit als overtreding is getypeerd (en dus niet geteld wordt in de statistieken) terwijl dit in een ander land in een categorie valt die vergelijkbaar is met de misdrijven in Nederland en wel in de statistieken wordt meegenomen. Ook het omgekeerde is denkbaar. A priori is het niet te zeggen welke invloed dit op het ophelderingspercentage heeft. Onduidelijk is of delicten die in het ene land wel en in het andere land niet meegenomen worden nu juist delicten zijn waarbij de kans op opheldering groot of klein is. Wel wordt uit enkele voorbeelden duidelijk dat de verschillen aanzienlijke invloed kunnen hebben.^{37,38}

Verkeersdelicten

Bij verreweg de meeste verkeersdelicten³⁹ is de dader gelijk bekend. Mee laten tellen van dit soort delicten heeft dus een hoger ophelderingspercentage tot gevolg. In de meeste landen worden alleen zware verkeersmisdrijven meegeteld bij de berekening van het ophelderingspercentage. Uitzonderingen zijn Frankrijk en Duitsland waar de verkeersmisdrijven geheel niet meegenomen worden en Finland waar niet alleen de zware maar ook de lichte verkeersmisdrijven meegenomen worden. Voor de berekening van het ophelderingspercentage in deze studie zijn de verkeersmisdrijven in elk land uitgesloten.

Bijzondere opsporingsdiensten

De politie is niet de enige opsporingsinstantie. Voor delicten als sociale en fiscale fraude zijn er vaak bijzondere opsporingsdiensten. En ook de douane heeft nogal eens een zelfstandige opsporingstaak. Zeker omdat het hier vaak om delicten gaat waarbij de dader direct bekend is, is het met name van belang te weten of deze delicten ook meegenomen worden in de berekening van het ophelderingspercentage. Dit blijkt in drie landen inderdaad het geval te zijn: Schotland, Zweden en Portugal. In deze drie landen valt dus een positief effect op het ophelderingspercentage te verwachten.

37 Zo kent de Franse strafwetgeving een onderverdeling in *contraventions, délits* en *crimes*. Dit onderscheid had historisch betrekking op verschillen in procedures en mogelijke sancties voor de onderscheiden delicten. Voor het ophelderingspercentage worden alleen de *crimes* in aanmerking genomen. Deze categorie komt niet helemaal overeen met misdrijven in Nederland. Zo gelden in Nederland alle vormen van mishandeling als misdrijf, ook eenvoudige mishandeling van artikel 300 Wetboek van Strafrecht. In Frankrijk gelden alleen de zwaardere vormen van mishandeling als *crime* (alleen die vormen resulterend in acht of meer dagen arbeidsongeschiktheid van het slachtoffer).

38 De Duitse strafwet kent een *Vergehen* en *Verbrechen*, grofweg overeenkomend met lichte en zware misdrijven in Nederland. Het onderscheid tussen *Vergehen* en *Verbrechen* is gebaseerd op de minimumstraf die volgens het Duitse Wetboek van Strafrecht (StGB) op het feit staat. De meeste feiten die in Nederland overtreding zijn gelden in Duitsland als *Ordnungswidrichkeiten*. Deze vallen niet onder de strafwetgeving maar worden administratiefrechtelijk afgedaan (Tak en Fiseller, 2002: p 67). Voor het ophelderingspercentage voor Duitsland worden *Vergehen* en *Verbrechen* geteld. Een voorbeeld van een delict dat in Nederland en Duitsland een verschillende status heeft is zwartrijden. In Nederland is dit een overtreding (en wordt het bij de berekening van het ophelderingspercentage niet meegenomen). In Duitsland geldt dit delict volgens StGB 265a als *Vergehen* (deze gevallen zijn in Duitsland dus wel in het ophelderingspercentage begrepen).

39 Doorrijden na ongeval is een uitzondering.

6.5 Registratiewijze

In deze paragraaf wordt het registratieproces bij de politie onderzocht. Wat voor teleenheden worden er gebruikt en welke invloed hebben deze op het ophelderingspercentage? Ook wordt er gekeken naar de organisatie van het registratieproces.

6.5.1 Teleenheden

Incidenten, feiten, daders, slachtoffers en zaken

De vergelijking van politiestatistieken van verschillende landen wordt bemoeilijkt doordat de gebruikte teleenheden tussen landen kunnen verschillen. Dit als gevolg van de complexe relatie die kan bestaan tussen wettelijke regels, feitelijke gebeurtenissen, daders en slachtoffers.

De volgende Engelse begrippen worden in de vragen en de antwoorden van de respondenten gebruikt:

- *'criminal act'*: Het gaat hier om een bepaalde strafrechtelijk relevante gebeurtenis die op een bepaald tijdstip en op een bepaalde plaats heeft plaatsgevonden. Eventueel kunnen daarbij meerdere daders betrokken zijn, en kan het om meerdere strafbare feiten gaan. In de statistieken die in Nederland worden gepubliceerd komt dit begrip niet voor, maar in de onderliggende registratie wordt een dergelijke gebeurtenis wel aangeduid met incident.
- *'offence', 'offence type'*: Dit is de juridische kwalificatie van een gebeurtenis, die over het algemeen correspondeert met een wetsartikel. In Nederland spreken we over strafbaar feit. In statistieken worden alle mogelijke strafbare feiten meestal gegroepeerd in een klein aantal groepen, bijvoorbeeld vermogensdelicten, geweldsdelicten enzovoort.
- *'offender', 'suspect'*: De dader / verdachte. Deze termen spreken voor zich.
- *'victim', 'victim report'*: In Nederland is in sommige situaties bepalend voor registratie of er een slachtoffer is en of deze aangifte heeft gedaan. De vraag is in hoeverre dat bij de andere landen ook het geval is. Er zijn situaties denkbaar dat een slachtoffer niet in staat is om aangifte te doen, bijvoorbeeld als gevolg van het misdrijf. Ook bij slachtofferloze delicten is geen aangifte te verwachten. Aangenomen wordt dat in die gevallen een melding of ambtshalve aangifte door de politie kan volstaan.
- *'case', 'case file', 'proceeding'*: Deze engelse begrippen zijn hier bedoeld als zaak in de zin van rechtszaak, of zaak in behandeling bij het OM. Deze begrippen zijn dan ook vooral van belang voor het vaststellen van de gebruikte teleenheid bij de vervolging. 'Case' of 'zaak' blijkt in de praktijk verschillende betekenissen te hebben. Zo registreert het OM in Nederland per verdachte, omdat per verdachte een beslissing over de vervolging wordt genomen. Een ingeschreven verdachte wordt dan als zaak aangeduid. Bij de rechtspraak heeft het begrip zaak vooral betrekking op de behandeling op zitting. Bij een behandeling op zitting, waarbij meerdere verdachten worden beschuldigd tezamen een bepaald misdrijf te hebben gepleegd, gaat het dan

Tabel 6.3 Teleenheden per land

	Teleenheid registratie	Teleenheid opheldering	Teleenheid vervolging
Nederland	Aangifte	Aangifte	Dader
Duitsland	Incident	Incident	Dossier
Engeland & Wales	Aangifte	Aangifte	Dader
Frankrijk	Varieert	Varieert	Dossier
Schotland	Varieert	Varieert	Dader
Zweden	Strafbaar feit	Strafbaar feit	Dader
Finland	Strafbaar feit	Strafbaar feit	Strafbaar feit
Polen	Strafbaar feit	Strafbaar feit	Dossier
Portugal	Aangifte	Aangifte	Dossier

Duitsland, Polen: er is een uitzondering bij 'meermalen gepleegde delicten', waarbij één type feit herhaaldelijk wordt gepleegd tegen hetzelfde slachtoffer. In die gevallen wordt slechts één misdrijf geteld.

Schotland: de teleenheid per soort delict varieert. Voor geweldsdelicten is de teleenheid de aangifte.

Frankrijk: verschillende groepen delicten hebben verschillende teleenheden, b.v. inbraak: incident, mishandeling: slachtoffer, brandstichting: zaak.

voor de rechtspraak om één zaak, die toevalligerwijs op meer verdachten betrekking heeft. Voor het OM gaat het om een aantal zaken, die toevallig op dezelfde zitting worden behandeld. Vanwege de verschillende betekenissen is bij de analyse van de antwoorden het begrip zaak vermeden. Waar 'zaken' betrekking hebben op een verdachte is de term dader gebruikt, in de gevallen waar een 'zaak' meerdere verdachten betreft de term dossier.

Middels de voor dit onderzoek gebruikte vragenlijst kan een indicatie van mogelijke verschillen in teleenheden tussen landen gegeven worden.

Uit tabel 6.3 kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- Geen van de landen hanteert verschillende teleenheden bij registratie en opheldering.
- In bijna alle landen hebben de registratie van politie en OM verschillende teleenheden. Politiestatistiek en instroom OM sluiten in die landen dus niet aan. Uitzondering is Finland.
- Op basis van de antwoorden van de respondenten kunnen twee groepen worden onderscheiden wat betreft de teleenheid bij geregistreerde en opgehelderde misdrijven: landen die aangiften tellen en landen die strafbare feiten tellen. Duitsland kent een afwijkend systeem waarin overwegend incidenten worden geteld. Schotland en Frankrijk hanteren verschillende teleenheden per soort delict. De gehanteerde teleenheid bij vervolging laat ook een tweedeling zien in landen waar daders worden geteld en landen waar dossiers (met een of meer daders) worden geteld. Finland, waar op het niveau van de vervolging feiten worden geteld, is een uitzondering.

Om een beeld te krijgen hoe de gehanteerde teleenheden de aantallen in de statistieken, en daarmee ook het ophelderingspercentage kunnen beïnvloeden worden aan de hand van de voorbeelden in de vragenlijst een aantal situaties nader bekeken. Vooraf moet worden opgemerkt dat bij een groot deel van alle geregistreerde misdrijven alle eenheden samenvallen. Bijvoorbeeld een enkele eenvoudige diefstal door één dader. Hier levert één incident één strafbaar feit volgens de wet op, waarvan één slachtoffer een aangifte doet bij de politie. Dit geval zal in de statistieken van alle landen één geregistreerd misdrijf opleveren en één opheldering (als de dader wordt gevonden). Ook bij het Openbaar Ministerie zal dit geval voor de statistieken éénmaal worden geteld. Verschillen kunnen optreden in de volgende situaties.

Misdrijven meermalen gepleegd tegen één slachtoffer:

Misdrijven kunnen meermalen gepleegd zijn tegen één slachtoffer. Voorbeeld D in de vragenlijst heeft betrekking op een dergelijk geval. Het gaat om een vrouw die al zeven maal mishandeld is door haar echtgenoot en uiteindelijk aangifte doet. Andere voorbeelden zijn een langere tijd durende uitkeringsfraude of seksueel misbruik dat langere tijd voortduurt. In al deze gevallen worden de misdrijven uiteindelijk bekend door één aangifte.

Landen die aangiften tellen, Nederland, Engeland & Wales, Portugal en in dit geval ook Frankrijk registreren in het gegeven voorbeeld van de zeven maal mishandelde vrouw één misdrijf en één opheldering. Van de landen die aangegeven feiten te tellen, registreren Zweden en Finland in dit voorbeeld inderdaad zeven misdrijven en zeven ophelderingen. Ook Polen geeft aan in het algemeen feiten te tellen, maar vat in dit voorbeeld de herhaalde mishandeling als één voortdurend misdrijf op en registreert één misdrijf en één opheldering. Duitsland, dat doorgaans incidenten telt, geeft aan dat gevallen van meermalen plegen tegen hetzelfde slachtoffer als uitzondering op de regel gelden, en registreert in zo'n geval één misdrijf en één opheldering. De uitzondering bij Polen en Duitsland geven aan dat tabel 6.3 iets kan worden genuanceerd. In dit voorbeeld tellen Polen en Duitsland aantallen die dichterbij het aantal aangiften dan bij het aantal feiten respectievelijk het aantal incidenten.

Eendaadse samenloop

Er zijn situaties waarin één gebeurtenis onder verschillende wettelijke strafbepalingen valt. De dader pleegt dan in één handeling meerdere strafbare feiten tegelijk. Voorbeelden A en G hebben betrekking op deze situatie. Voorbeeld A is het meest eenvoudige voorbeeld waarbij het gaat om drie strafbare feiten in één handeling, met één slachtoffer. De landen die uitgaan van aangiften, Nederland, Engeland & Wales, Portugal (voor wat betreft de National Republican Guard) en in dit geval ook Schotland, registreren in dit geval één misdrijf en eventueel één opheldering, en classificeren die onder het zwaarste van de drie misdrijven. Duitsland gaat uit van incidenten en registreert eveneens één misdrijf en één opheldering, ook geclassificeerd aan de hand van het zwaarste van de drie misdrijven. De landen die uitgaan van

strafbare feiten (Finland, Zweden en Polen) registreren elk drie misdrijven en drie ophelderingen.

Mededaderschap

Het is mogelijk dat meerdere daders tezamen één strafbaar feit plegen. Voorbeeld F in de vragenlijst geeft het klassieke voorbeeld van één diefstal die in vereniging is gepleegd (in dit geval bovendien met braak), door twee daders. (One criminal act, one offence type, one victim, two offenders). Alle landen registreren in dit geval één misdrijf en eventueel één opheldering. Voor de politiestatistiek in de bevraagde landen maakt het dus niet uit of de diefstal door één dader is gepleegd, of door twee of meer daders. Wel is een verschil zichtbaar in de aantallen op het niveau van de vervolging. In de landen waar uitgegaan wordt van daders worden twee 'zaken' bij het OM geteld. De landen die uitgaan van dossiers tellen één 'zaak'. Ook in Finland, waar men van feiten uitgaat, wordt één ter vervolging in behandeling genomen geval geteld.

Meerdere slachtoffers

In theorie kan één incident meerdere slachtoffers treffen. Te denken valt aan onder invloed van alcohol inrijden met een auto op een groep personen. Voorstelbaar is dat in zo'n geval landen die van incidenten uitgaan één misdrijf en opheldering registreren, waar de landen die uitgaan van aangiften misschien meerdere misdrijven en ophelderingen registreren. Bij landen die uitgaan van feiten zijn de geregistreerde aantallen minder makkelijk te berekenen zonder aanduiding van het aantal strafbare feiten waaronder het incident te classificeren is. Voorbeeld B in de vragenlijst was bedoeld om deze situatie te toetsen ('one criminal act, two victim reports'). Hoewel in de antwoorden enig houvast te vinden is voor het verwachte verschil in geregistreerde aantallen tussen landen die uitgaan van incidenten en landen die uitgaan van aangiften zijn de antwoorden niet geheel eenduidig te interpreteren.

Invloed van verschillende teleenheden

Alleen de eerste twee voorbeeldsituaties (meermalen gepleegd en eendaadse samenloop) resulteren in een verschil in teleenheden die van invloed zijn op het ophelderingspercentage. Het tellen van strafbare feiten (Zweden, Finland en Polen) levert grotere aantallen voor zowel geregistreerde misdrijven als ophelderingen en een hoger ophelderingspercentage. Het tellen van aangiften (in Nederland, Engeland & Wales en Portugal) heeft een drukkend effect op het ophelderingspercentage. Uit hoofdstuk 4 van deze studie blijkt na doorrekening dat in de Nederlandse situatie het ophelderingspercentage zou kunnen verbeteren als een strafbaar feit als teleenheid zou worden gehanteerd bij de berekeningswijze (zie paragraaf 4.3).

6.5.2 Organisatie, registratie en betrouwbaarheid

In de vorige hoofdstukken zijn enkele kenmerken van de organisatie en administratie van de politie in Nederland genoemd, die een negatieve invloed hebben op de betrouwbaarheid van de politiestatistiek. Er zijn 25 politiekorpsen die onafhankelijk van elkaar registreren, waardoor dubbele registratie (in verschillende regio's) voorkomt. Niet iedere regio gebruikt hetzelfde systeem en de registratie lijkt niet in alle regio's even volledig te zijn.

Met de vragen 36 en 37 van de vragenlijst is getracht een beeld te krijgen van vergelijkbare problemen in andere landen. De antwoorden van de respondenten op deze open vragen zijn te summier om een definitief oordeel over de betrouwbaarheid van de politiestatistiek van de betrokken landen te geven. Wel wordt duidelijk dat de genoemde problemen niet uniek zijn voor de Nederlandse situatie. In de meeste landen is de registratie bij de politie geautomatiseerd. In Polen en Portugal wordt nog met formulieren geregistreerd, in Engeland & Wales hebben enkele korpsen nog een papieren administratie.

Bij een aantal landen (Nederland, Engeland & Wales, Frankrijk, Duitsland en Portugal) blijkt sprake te zijn van verschillende politieorganisaties of verschillende eenheden van de politie die onafhankelijk van elkaar registreren, waarbij dan het gevaar bestaat dat zich verschillen in registratiepraktijk ontwikkelen en mogelijk ook misdrijven dubbel worden geregistreerd.

Enkele bijzonderheden:

- Volgens de Engelse respondent is de registratie van sommige politiekorpsen in Engeland & Wales minder volledig. Het gaat dan vooral om gevallen die niet tot vervolging zullen leiden die door bepaalde korpsen niet meer worden geregistreerd uit oogpunt van efficiency.
- In Duitsland hebben de deelstaten onafhankelijke registraties. De Duitse respondent geeft aan dat daardoor inderdaad dubbeltellingen mogelijk zijn.
- De nationale politiestatistiek in Frankrijk omvat de gegevens van de 'police' en de 'gendarmerie nationale'.^{40,41} Beiden hebben een eigen registratiesysteem en hanteren eigen definities en telmethoden. Ook de Franse respondent meldt mogelijke dubbeltellingen als probleem. Inmiddels is een landelijk systeem in ontwikkeling voor beide organisaties in Frankrijk.
- In Portugal is de opsporing net als in Frankrijk aan twee verschillende politieorganisaties opgedragen (met de engelse benamingen 'National Republican Guard' en 'Uniformed Police in Urban Areas'). De respondent in Portugal voor dit onderzoek die werkzaam is bij één van de twee politieorganisaties, kon na contact met collega's van de andere organisatie melden dat die organisatie mogelijk enigszins verschillende criteria hanteert bij het

40 De 'police' (ofwel 'police nationale') verzorgt de politietaken in de stedelijke gebieden, de 'gendarmerie nationale' op het platteland (Verrest, 2000; p45).

41 Gegevens betreffende delicten die door andere diensten met opsporingsbevoegdheden worden vastgesteld (als belastingdienst, douane, arbeidsinspectie en milieupolitie) vallen buiten het domein van deze nationale politiestatistiek (Aubusson de Cavarlay, 1997; p 1).

bepalen of een misdrijf al of niet opgehelderd is. Bijzonder van de situatie in Portugal is verder nog de getrapte manier waarop statistieken tot stand komen. Ieder korps rapporteert maandelijks (op papier) aan het hoofdkwartier van de eigen politieorganisatie. Dat hoofdkwartier rapporteert weer aan het ministerie. Het ministerie aggregereert de maandrapportages van beide politieorganisaties, samen met gegevens van het OM over misdrijven die rechtstreeks zijn aangegeven, tot landelijke (jaar)cijfers.

Over de betrouwbaarheid van de registraties kunnen slechts enkele respondenten iets melden. Zweden meldt dat de betrouwbaarheid nog niet systematisch is onderzocht. Finland meldt dat de registratie betrouwbaar is en ook Duitsland acht de registratie betrouwbaar, afgezien van het probleem van dubbele registraties.

Het is duidelijk dat er verschillen zijn in de organisatie van de registratie bij de politie. En dit zal ook consequenties hebben voor het ophelderingspercentage. Niet te bepalen valt echter in welke mate en in welke richting deze verschillen doorwerken.

6.6 Vergelijkbaarheid van ophelderingspercentages

Uit de vorige paragrafen is duidelijk geworden dat er grote verschillen tussen landen zijn in het soort delicten, in de manier waarop de rechtshandhaving georganiseerd is en in de registratiepraktijken van de politie die alle het ophelderingspercentage in meer of mindere mate zullen beïnvloeden. Maar kan dit ook empirisch aangetoond worden? Hiertoe is in de vragenlijst ook gevraagd naar aantallen geregistreerde en opgehelderde delicten, zodat het ophelderingspercentage voor alle landen⁴² volgens de saldomethode berekend kan worden. Tabel 6.4 geeft het resultaat, waarbij niet alleen het ophelderingspercentage voor het totaal aantal delicten (exclusief verkeersdelicten) berekend is, maar ook apart voor het delict diefstal en voor geweldsdelicten. Vanwege de andere berekeningswijze, de andere jaren en andere definities van welke delicten geweldsmisdrijven zijn, verschillen de cijfers in tabel 6.4 van die in figuur 6.1. De waarden geven dan ook niet per se de in een land officieel geldende ophelderingspercentages weer.

Nederland blijkt in vergelijking tot de andere aan de studie deelnemende landen met 13% uit te komen op de laagste waarde van het ophelderingspercentage. Het meest nabije getal is 19% (Zweden). Duitsland kent met 53% het hoogste ophelderingspercentage. Bij diefstal is er min of meer hetzelfde beeld. Bij geweldsdelicten kent Polen het laagste ophelderingspercentage. Daarentegen bevindt Nederland zich nu met 43% op vrijwel hetzelfde niveau als Zweden

42 Alleen voor Portugal zijn er geen gegevens om ophelderingspercentages te berekenen bekend.

Tabel 6.4 Ophelderingspercentages, 2000

	Totaal excl. verkeer	Diefstal	Geweld
Nederland	13%	8%	43%
Duitsland	53%	31%	83%
Engeland & Wales	25%	16%	55%
Frankrijk	27%	11%	45%
Schotland	44%	37%	60%
Zweden	19%	10%	44%
Finland	45%	30%	73%
Polen	47%	22%	31%

Engeland & Wales: het ophelderingspercentage voor geweldsmisdrijven is geschat.

(44%) en Frankrijk (45%). Duitsland kent ook hier met 83% de hoogste waarde. Duidelijk wordt hier bevestigd dat geweldsdelicten kennelijk gemakkelijker op te lossen zijn dan diefstaldelicten. Voor elk land is het ophelderingspercentage bij geweld veel hoger dan voor diefstal.

Om de relatie te leggen tussen de bevindingen in de paragrafen 6.2 t/m 6.5 en de ophelderingspercentages in tabel 6.4 worden alle factoren die van invloed kunnen zijn op het ophelderingspercentage op de volgende manier gescoord per land: Als er in de desbetreffende paragraaf een positief effect is op het ophelderingspercentage (er zijn bijvoorbeeld relatief veel geweldsdelicten) dan krijgt het land hiervoor een score van +1. Als er daarentegen een negatief effect gevonden is (bijvoorbeeld bij een hoge aangiftebereidheid) dan is de score -1. Is het effect niet aanwezig of niet duidelijk dan is de score 0. Vervolgens wordt er per land een totaalscore gemaakt. Uiteraard geeft deze benadering slechts een ruwe indicatie. Er wordt geen rekening gehouden met het gewicht van de genoemde effecten. Ook is het een theoretische benadering in de zin dat gekeken wordt naar effecten die een positieve of negatieve invloed *kunnen* hebben, los van de vraag of dat effect zich in de praktijk ook daadwerkelijk manifesteert⁴³. Tabel 6.5 geeft een overzicht van deze landenscores.

Op basis van deze scores zou er bij gelijk vermogen van de politie om zaken op te lossen (want dat wordt immers niet in deze score meegenomen) in Nederland een lager en in Polen een hoger ophelderingspercentage te verwachten zijn. En dit is iets wat ook in werkelijkheid gevonden wordt. In het algemeen blijkt er een duidelijke positieve correlatie te zijn (nl. +0,92) tussen de totaalkolommen in tabel 6.4 en tabel 6.5. Dit maakt het aannemelijk dat de factoren van paragraaf 6.2 tot en met 6.5 inderdaad het ophelderingspercentage beïnvloeden en dat de ophelderingspercentages niet te vergelijken zijn als geen rekening gehouden wordt met deze factoren.

43 Als voorbeeld kan genoemd worden het verwachte positieve effect van de verplichting tot vervolging in Duitsland. De Duitse correspondent bestreed dat dit ook in de praktijk daadwerkelijk een positieve uitwerking had.

Tabel 6.5 Scores per land

	aang	gew	vervvp	discr	crit	bod	teleh	totaal
Nederland	-1	-1	0	-1	+1	0	-1	-3
Duitsland	0	0	+1	+1	+1	0	0	+3
Engeland & Wales	-1	+1	0	0	-1	0	-1	-2
Frankrijk	0	0	+1	0	0	0	0	+1
Schotland	0	+1	0	0	-1	+1	0	+1
Zweden	-1	-1	0	0	-1	+1	+1	-1
Finland	+1	0	0	0	+1	0	+1	+3
Polen	+1	0	0	+1	0	0	+1	+3
Portugal	+1	-1	+1	0	+1	+1	-1	+2

aang aangiftebereidheid

gew aandeel geweldsmisdrijven

vervvp verplichting tot vervolging

discr discretionaire bevoegdheid

crit criteria voor het begrip opheldering

bod bijzondere opsporingsdiensten onderdeel van ophelderingspercentage

teleh invloed van teleenheden

6.7 Ophelderingen en sancties

Het ophelderingspercentage heeft betrekking op slechts een klein stuk van de strafrechtstketen. Vanaf de registratie bij de politie van een delict tot het moment dat er een verdachte gevonden is. Maar wat gebeurt er nu verder met die verdachte? Krijgt deze uiteindelijk een straf of maatregel opgelegd? Hierbij is het zogenaamde *sanctiepercentage* van belang: het aantal sancties (dat wil zeggen straffen of maatregelen) per 100 geregistreerde delicten. Een eerste indicatie van dit sanctiepercentage wordt gegeven in tabel 6.6. Naast de ophelderingspercentages (zoals ook al gegeven in tabel 6.4) worden het aantal veroordelingen door de rechter per 100 geregistreerde delicten genoemd. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat, waar bij ophelderingen dezelfde teleenheid als bij registraties gebruikt wordt, dat bij veroordelingen niet zo is (zie tabel 6.3).

Opvallend is dat waar Nederland voor de ophelderingspercentages zich in negatieve zin aftekent tegen de andere landen de situatie bij de rechterlijke veroordelingen heel anders is. Hier blijkt dat Nederland redelijk in lijn ligt met Duitsland, Frankrijk, Schotland, Finland en Portugal. En ook bij uitsplitsing naar diefstal en geweld blijkt het aantal veroordelingen in Nederland vergelijkbaar met de andere landen te zijn.

In zijn algemeenheid lijken de verschillen tussen landen, groot bij de opheldering, verderop in de strafrechtstketen te nivelleren (bij de veroordelingen).

Er is echter nog een complicatie: door verschillen in strafrechtssystemen kunnen in landen met ruimere discretionaire bevoegdheid van politie en OM sancties in het begin van de strafrechtstketen worden aangetroffen, waar in landen met een

Tabel 6.6 Ophelderingspercentages en veroordelingen, 2000

	Totaal excl. verkeer		Diefstal		Geweld	
	Oph.%	Veroord.%	Oph.%	Veroord.%	Oph.%	Veroord.%
Nederland	13%	7%	8%	3%	43%	18%
Duitsland	53%	8%	31%	5%	83%	13%
Engeland & Wales	25%	15%	16%	4%	55%	16%
Frankrijk	27%	10%	11%	5%	45%	27%
Schotland	44%	9%	37%	8%	60%	12%
Zweden	19%	3%	10%	2%	44%	12%
Finland	45%	10%	30%	4%	73%	30%
Polen	47%	17%	22%	8%	31%	34%
Portugal		9%		3%		12%

Engeland & Wales: het ophelderingspercentage voor geweldsmisdrijven is geschat.

Frankrijk: de definitie van delictgroepen op het niveau van de politie en op het niveau van de rechter zijn niet identiek

geringere discretionaire bevoegdheid het accent ligt op veroordelingen door de rechter, meestal gevolgd door een sanctie.

Een scherper beeld zou dus verkregen kunnen worden indien het totaal aantal sancties van de landen met elkaar vergeleken worden: in deze studie is dit geoperationaliseerd door het totaal van de sancties OM en de veroordelingen door de rechter, exclusief verkeersdelicten, te berekenen op basis van gegevens uit het European Sourcebook (European Sourcebook, 2003)⁴⁴. Tabel 6.7 geeft dan ook het aantal ophelderingen en aantal sancties per 100 aangiften (dus respectievelijk het ophelderings- en het sanctiepercentage).

Ook hier, net als bij de rechterlijke veroordelingen is er duidelijk sprake van een nivellering van de verschillen. Op Zweden en Portugal na zijn de sanctiepercentages vergelijkbaar. Met nadruk zij erop gewezen dat, vanwege verschillende meetmomenten, teleenheden en verschillende bronnen de beide kolommen niet onderling vergeleken kunnen worden: het feit dat zowel het ophelderingspercentage als het sanctiepercentage voor Nederland 13% is betekent niet dat *elke* opheldering in Nederland resulteert in een sanctie.

6.8 Dadergerichte en delictgerichte aanpak

De sterke nivellering van de verschillen tussen landen naar het eind van de keten toe lijkt te duiden op het voorkomen van twee verschillende benaderingen in de aanpak van criminaliteit in Europa, namelijk een meer *dadergerichte* in combinatie met uitgebreide discretionaire bevoegdheden versus een meer *delictgerichte* aanpak, ofwel bewust gekozen, ofwel als gevolg van beperkte discretionaire bevoegdheden. Ook de verhouding politie en OM kan een rol spelen.

44 Het bleek helaas niet mogelijk ook de aantallen sancties van de politie te achterhalen.

Tabel 6.7 Ophelderingspercentages (2000) en sanctiepercentages (1999)

	Ophelderingspercentage	Sanctiepercentage
Nederland	13%	13%
Duitsland	53%	14%
Engeland & Wales	25%	15%
Frankrijk	27%	16%
Schotland	44%	17%
Zweden	19%	8%
Finland	45%	19%
Polen	47%	18%
Portugal		7%

Nederland kan als voorbeeld dienen voor een land met een *dadergerichte aanpak*. Het idee hierachter is dat voor een verlaging van het criminaliteitsniveau meer effect te verwachten valt van het bestraffen van zoveel mogelijk daders, dan van het reageren op iedere aangifte. Ook spelen de grote discretionaire bevoegdheden van het OM en de politie en de verhouding tussen deze twee instanties een belangrijke rol. In Nederland neemt het OM een centrale positie in op het gebied van opsporing en vervolging. De politie is ondergeschikt aan het OM als het om justitietaken gaat en de prioriteiten bij de opsporing door de politie worden deels door het OM bepaald. Tussen OM en politie worden dan ook afspraken gemaakt over het aantal aan te leveren processen-verbaal. Een en ander heeft tot gevolg dat de activiteiten van de politie in Nederland vooral gericht zijn op het opsporen en vervolgen van personen en niet op het ophelderen van misdrijven. Dit uit zich vooral in de betrekkelijk geringe mate waarin wordt 'doorgerechercheerd'. Zie paragraaf 6.3.2. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Nederland met name bij diefstal als laagste scoort: 'veelplegers' kenmerken zich namelijk door het frequent plegen van vooral vermogensdelicten. Een aantal andere landen kent een *delictgerichte aanpak*. In die landen hebben OM en politie minder discretionaire bevoegdheden, of neemt de politie een meer onafhankelijke positie in het strafproces in. Er is daar dan minder ruimte voor prioriteitsstelling bij de opsporing. De verplichting om aandacht te geven aan alle delicten (minimaal het vastleggen ervan in de politieregistraties⁴⁵) kan ertoe leiden dat er vervolgens bij de afhandeling ervan door OM en rechter relatief veel zaken geseponneerd dienen te worden.

6.9 Conclusies

In deze verkennende studie is de vergelijkbaarheid van ophelderingspercentages tussen negen Europese landen onderzocht. Door middel van een vragenlijst, aangevuld met een feedbackronde op de gegeven antwoorden en een aanvulling

45 Zo is bijvoorbeeld de politie in Duitsland wettelijk verplicht te reageren op elk misdrijf dat ter kennis komt.

op basis van enkele andere bronnen kan hier een globaal en indicatief beeld gegeven worden van de verschillen en overeenkomsten per land op een aantal indicatoren en de betekenis daarvan voor de centrale vraag.

Internationale vergelijking van ophelderingspercentages met als doel het vergelijken van prestaties blijkt weinig betekenisvol. Het ophelderingspercentage geeft onvoldoende basis voor het doen van gefundeerde uitspraken over verschillen tussen (politie)prestaties tussen landen. Diverse factoren, die geen betrekking hebben op de politieprestaties beïnvloeden namelijk in belangrijke mate het ophelderingspercentage.

Ten eerste zijn er externe factoren, zoals de bereidheid van slachtoffers om aangifte van een misdrijf te doen, maar ook het soort delicten dat gepleegd wordt, die van invloed zijn op het ophelderingspercentage.

De tweede hoofdreden betreft beleidsmatige en juridische kenmerken die vooral de interpreteerbaarheid van het ophelderingspercentage onder druk zetten. Europese landen blijken sterk te verschillen in de organisatie van de strafrechten en in de aanpak van de criminaliteit. Naast elkaar lijken voor te komen a) een meer dadergerichte aanpak – waar Nederland een schoolvoorbeeld van is – in combinatie met uitgebreide discretionaire bevoegdheden en b) een meer delictgerichte aanpak – met Duitsland als schoolvoorbeeld – ofwel bewust gekozen, ofwel als gevolg van beperkte discretionaire bevoegdheden. Ook de verhouding politie en OM kan een rol spelen.

Ten slotte zijn er factoren van voornamelijk statistisch/rekenkundige aard. Landen blijken onderling te verschillen in de bij de totstandkoming van de ophelderingspercentages gehanteerde definities, de criteria van opheldering, het domein van delicten dat in het ophelderingspercentage wordt betrokken, de registratiewijze en de gehanteerde teleenheden.

De mate waarin al deze factoren het ophelderingspercentage beïnvloeden kon met het beschikbare materiaal niet worden vastgesteld. Wel kon voor een aantal daarvan aannemelijk gemaakt worden in welke richting het ophelderingspercentage beïnvloed wordt.

Bij de uitkomsten is opvallend dat waar Nederland voor het totaal van de misdrijven in vergelijking tot de andere Europese landen het laagste ophelderingspercentage toont, dit vooral te wijten lijkt aan diefstal delicten. Zonder diefstal delicten scoort Nederland eerder als middenmoter.

Naast het ophelderingspercentage is ook gekeken naar het sanctiepercentage. Opvallend is hier dat Nederland een niet afwijkend aantal sancties telt. Mogelijk hangt dit samen met het dadergerichte beleid dat in Nederland geldt: de activiteiten van de Nederlandse politie zijn vooral gericht op het opsporen en vervolgen van personen en niet op het ophelderen van misdrijven. Dit uit zich

met name in de betrekkelijk geringe mate waarin wordt 'doorgerechercheerd'. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Nederland bij de diefstaldelicten als laagste binnen Europa scoort: voornaamste kenmerk van 'veelplegers' is namelijk dat zij vooral vermogensdelicten frequent plegen. De negatieve effecten van een geringe mate van doorrecherchen op het ophelderingspercentage laten zich dan ook vooral bij dergelijke delicten voelen.

7 Slotbeschouwing

Voor de beoordeling van de effectiviteit van opsporing en rechtshandhaving is inzicht in de mate waarin delictplegers worden vervolgd en berecht van belang. Een drietal maatstaven is daarvoor in principe beschikbaar:

- 1 Het aantal ophelderingen ten opzichte van het aantal geregistreerde misdrijven (het ophelderingspercentage).
- 2 Het aantal verdachten ten opzichte van het aantal geregistreerde misdrijven (het verdachtenpercentage).
- 3 Het aantal sancties ten opzichte van het aantal geregistreerde misdrijven (het sanctiepercentage).

Ad 1

Het ophelderingspercentage is in principe een maatstaf voor de mate waarin de politie erin slaagt delicten op te helderen door daders ervan op te sporen. De onderbouwing van het Veiligheidsprogramma laat het belang dat beleidsmakers hieraan hechten zien. Deze benadering gaat uit van de mogelijke afschrikwekkende werking van de pakkans en het perspectief van genoegdoening voor het slachtoffer. De afschrikwekkende werking is overigens meer afhankelijk van de door de potentiële dader verwachte (subjectieve) pakkans dan van de objectieve pakkans. De eerste zal echter mede worden beïnvloed door de tweede.

Om de effectiviteit van de opsporing te kunnen beoordelen is daarmee een maatstaf voor de pakkans onmisbaar.

Bij de praktische toepassing van het ophelderingspercentage als deze maatstaf rijzen echter ten minste drie problemen:

- 1 Het criterium om een misdrijf als opgehelderd te beschouwen of om iemand als verdacht te beschouwen is niet strak gedefinieerd. Het ene korps zal hier soepeler in zijn dan het andere. Ook bij internationale vergelijkingen kunnen verschillen in criteria op dit gebied een rol spelen.
- 2 Bij internationale vergelijkingen doet zich het probleem voor van verschillen in instituties en rechtssystemen, bijvoorbeeld de mate van discretionaire bevoegdheden van de betrokken instanties. Dit kan zich uiten in verschillen in registratie van misdrijven en de verdere gang van zaken binnen de strafrechtelijke keten. Ook verschillen in definities en teleenheden kunnen vergelijking bemoeilijken.
- 3 Er zijn aanwijzingen dat door onvoldoende koppelingen tussen verschillende politieke informatiesystemen dan wel onderdelen van deze systemen in ons land het aantal ophelderingen en het ophelderingspercentage wordt onderschat. In hoeverre deze onderschatting verschilt tussen korpsen en tussen verschillende perioden is onduidelijk. Wel is vast te stellen dat wijziging in de methode van statistische informatieverwerking, zoals die in de loop van de jaren negentig heeft plaatsgevonden, hierop invloed kan hebben gehad.

Wel lijken de huidige ophelderingspercentages voor globale vergelijkende analyses, waarbij vergelijkingen niet op het niveau van individuele politiekorpsen plaatsvinden, nog redelijk bruikbaar.

Ad 2

Naast cijfers over ophelderingen zijn cijfers over verdachten beschikbaar. In hoeverre bieden deze via de constructie van de verhouding van verdachten ten opzichte van misdrijven een zinvol alternatief voor ophelderingen en ophelderingspercentages? Voor de meting van het aantal verdachten zijn daarbij in principe twee ingangen: de verdachtencijfers uit de politiestatistiek en de cijfers over de instroom van zaken tegen verdachten bij het OM.

Beide typen cijfers kennen bij gebruik in relatie tot het aantal misdrijven de volgende problemen:

- 1 Het eerste probleem is synoniem met dat bij ophelderingen. Het criterium om iemand als 'verdacht' aan te merken is niet erg hard. Verschillen in interpretatie kunnen vergelijkingen op dit gebied verstoren. Dit argument geldt, zij het op verschillende wijze, voor beide methoden van benadering van het aantal verdachten. Het is waarschijnlijk dat het ene korps een persoon sneller als verdachte zal aanmerken dan het andere. Ook is de mate waarin bij de instroom van zaken bij het OM al vooraf wordt geselecteerd verschillend in de tijd en verschillend tussen de korpsen. Dit betekent dat ook dit cijfer over de instroom zijn beperkingen kent. De cijfers over verdachten van de politie en de cijfers over de instroom bij het OM vertonen tevens onderling aanzienlijke verschillen, omdat bij de instroom bij het OM scherper is geselecteerd. Dit laatste betekent tevens dat de in de recent tussen politiekorpsen en ministeries van BZK en Justitie afgesloten convenanten gehanteerde indicator: 'verdachten waarvan een p.v. wordt aangeboden aan het OM' ruimte voor verschillende interpretaties biedt. Ook de in het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) gehanteerde maatstaf verdachtenratio, gebaseerd op de registratie van de politie, kent dit probleem. De verschillen in selectie door het OM 'voor de poort' betekenen dat de in het INP daarnaast opgenomen indicator van het percentage technische sepots (als kwaliteitsindicator van de door de politie aangeleverde processen-verbaal) eveneens twijfelachtig is.
- 2 Ook bij internationale vergelijkingen geldt het onder 1 genoemde, alsmede de bij ophelderingspercentages onder 2 genoemde kanttekeningen.
- 3 Omdat bij 'verdachten' de teleenheid de persoon is, zegt de verhouding tussen verdachten en misdrijven niet zozeer iets over de mate waarin misdrijven worden opgelost, maar over de mate waarin personen daarvoor in het vizier van justitie komen. Verschil tussen verdachten en ophelderingen kunnen ontstaan door ten minste twee oorzaken. De eerste is de mate waarin misdrijven door groepen van daders worden gepleegd. Wanneer dit bijvoorbeeld in toenemende mate bij de opgehelderde misdrijven het geval is, kan het aantal verdachten sterker toenemen dan het aantal ophelderingen. Het aantal ophelderingen kan ook achterblijven bij het aantal verdachten, als de politie door minder 'door te rechercheren' minder ophelderingen per verdachte realiseert. Beide ontwikkelingen hebben zich mogelijk voorgedaan. Dit kan een reden zijn waarom het verdachtenpercentage minder is gedaald dan het ophelderingspercentage.

De maatstaf is een logische keuze ter beoordeling van de prestaties van de politie, voorzover een dadergerichte aanpak van de criminaliteit voorop staat. Als de vraag echter is in hoeverre misdrijven in ons land effectief worden opgespoord en vervolgd, is dit minder het geval. De maatstaf 'verdachte' zegt enerzijds te weinig over de misdrijven die de verdachte heeft gepleegd en anderzijds te weinig over de uiteindelijke sanctie die de verdachte krijgt opgelegd.

Ad 3

Door het aantal sancties, dat is de som van het aantal door het OM uitgevoerde transacties en het aantal schuldigverklaringen door de rechter, te relateren aan het aantal misdrijven, ontstaat als maatstaf het sanctiepercentage. Bij deze maatstaf passen de volgende kanttekeningen:

- 1 Hij is 'harder' dan de eerder genoemde maatstaven. Immers: de maatstaf geeft aan in hoeverre opsporing en vervolging werkelijk tot een resultaat hebben geleid. Daarbij speelt kwaliteitstoetsing door OM en rechter een rol.
- 2 Wat bij verdachtenpercentages onder 3 werd gesteld, geldt tot op zekere hoogte ook voor het sanctiepercentage. Ook deze maatstaf wordt opgestuwd als bij opgehelderde misdrijven in toenemende mate groepen daders zijn betrokken. En ook hier is de directe relatie met de door de bestrafte daders gepleegde misdrijven zoek. Wel mag worden aangenomen dat naarmate meer verdachten zijn bestraft dan wel een hogere sanctie hebben gekregen, hierbij meer en/of ernstiger misdrijven in het geding zijn.
- 3 De maatstaf is niet alleen de uitkomst van de werkzaamheden van de politie, maar ook OM en rechter spelen hierbij een rol.

Drie opmerkingen die op alle drie genoemde maatstaven betrekking hebben zijn nog van belang.

De eerste betreft de mogelijkheid genoemde maatstaven te wegen dan wel voor aparte delicttypen te bekijken. Hieraan kunnen twee gedachten ten grondslag liggen: de eerste is dat sommige ophelderingen en sancties bewerklijker kunnen zijn dan andere. De tweede is dat sommige ophelderingen en sancties van meer belang zijn dan andere, met name omdat ze ernstigere misdrijven betreffen. Als het oogmerk is te komen tot maatstaven voor de effectiviteit van opsporing en rechtshandhaving, ligt de laatste benadering het meest voor de hand. De ernst van misdrijven is daarbij te meten aan de hand van de zwaarte van de sanctie die bij opheldering, verdachte of bestraffing daarvoor uiteindelijk wordt opgelegd.

De eerste is meer terzake als het gaat om maatstaven voor de productiviteit van de politie.

De tweede opmerking is dat genoemde maatstaven in principe steeds op twee manieren zijn vast te stellen, namelijk ten eerste als quotiënt van de in een bepaalde periode waargenomen stromen van ophelderingen, verdachten, sancties en misdrijven. De tweede manier is een benadering waarbij de loop van de zaken door de keten op individueel niveau wordt gevolgd en wordt gekeken

naar het deel van de in een bepaalde periode geregistreerde misdrijven dat leidt tot opheldering, tot een verdachte, of tot een sanctie. De laatste methode is in principe nauwkeuriger en met de huidige statistische methoden in principe haalbaar. Deze methode heeft bovendien het voordeel dat zij minder gevoelig is voor tijdelijke capaciteitsproblemen en daardoor optredende wachttijden in delen van de strafrechtelijke keten. Zo is te verwachten dat tijdelijke 'bottle-necks' in de justitieketen bij de eerste methode sterker zullen doorwerken dan in de tweede.

De derde opmerking is dat genoemde maatstaven niet direct geschikt zijn om de productiviteit of doelmatigheid van de Nederlandse politie te meten. Daarvoor zijn andere maatstaven nodig, waarbij ook de middelen van de politie en werkzaamheden van de politie op ander gebied worden betrokken. De omvang van de middelen van de politie in het algemeen en van de recherche in het bijzonder zijn uiteraard mede van belang voor het aantal ophelderingen en het ophelderingspercentage.

Dit alles leidt tot de volgende slotconclusies:

- 1 Er zijn grote twijfels over de betekenis van de huidige door het CBS gepubliceerde ophelderingspercentages. Tegelijkertijd kan een maatstaf als het ophelderingspercentage niet gemist worden voor de onderbouwing en de evaluatie van de effectiviteit van het strafrechtelijk beleid. Ook blijken in het buitenland voorbeelden van statistisch betrouwbaarder waarnemingen op dit gebied te vinden.
Het is daarom noodzakelijk om de organisatie van de politieke informatievoorziening op dit gebied vergaand te verbeteren. Daarbij is een adequate koppeling van informatie over misdrijven en ophelderingen uit bestanden van diverse korpsen en onderdelen van korpsen van groot belang. Elektronische dossiervorming en andere ICT-toepassingen moeten de mogelijkheden op dit gebied kunnen vergroten.
- 2 Ook bij een betere statistische onderbouwing blijft het probleem dat de criteria om een misdrijf als opgehelderd te beschouwen kunnen verschillen, zowel tussen korpsen binnen Nederland onderling als bij internationale vergelijkingen. Daarom is een aanvullende maat voor de effectiviteit van de opsporing en rechtshandhaving noodzakelijk. Dit geldt des te sterker, zolang het ophelderingspercentage niet betrouwbaar wordt waargenomen. Een dergelijke maat moet niet gevoelig zijn voor verschillen in interpretatie en geleverde kwaliteit van ophelderingen tussen politiekorpsen. Een dergelijke maat kan worden gevonden in de verhouding tussen het aantal gerealiseerde sancties en de geregistreerde criminaliteit. Deze maatstaf geeft aan in hoeverre opsporing en vervolging werkelijk tot een sanctie (succesvolle afronding) hebben geleid. Deze maatstaf houdt overigens geen rekening met verschuivingen in het pakket misdrijven naar zwaarte. De maatstaf kan verfiind worden door zowel de sancties in de teller als de misdrijven in de

noemer te wegen naar zwaarte. Een indicatie voor de zwaarte kan daarbij worden gevonden in de gemiddelde sanctie die voor dit type misdrijf wordt opgelegd. In de teller verschijnt dan een maat voor het totaal van de opgelegde sancties, die vergelijkbaar is met de door het Parket-generaal gehanteerde 'celdag-equivalenten'.

Deze maatstaf geeft een indicatie van de effectiviteit van de opsporing en rechtshandhaving van politie, OM en rechter tezamen. Wanneer de meting echter plaatsvindt via meting op het niveau van individuele misdrijven (zie boven) is het effect van eventuele capaciteitsproblemen en daardoor optredende wachttijden in de justitieketen minder. Als ophelderingspercentages redelijk betrouwbaar worden gemeten, kunnen beide maatstaven in combinatie tot beter inzicht in de effectiviteit van opsporing en vervolging leiden. Stel bijvoorbeeld dat deze combinatie van maatstaven wordt gebruikt bij een vergelijking van diverse politiekorpsen. Als een korps daarbij zowel een relatief laag ophelderingspercentage kent als een laag sanctiepercentage, dan is duidelijk dat het korps in de opsporing niet effectief is. Omgekeerd wijst de combinatie van een hoog ophelderings- en een hoog sanctiepercentage op een korps dat wél effectief is in de opsporing.

Maar ook kan een korps een relatief hoog ophelderingspercentage blijken te hebben, terwijl het daarbij behorende sanctiepercentage relatief laag blijkt te zijn. De conclusie moet dan zijn dat de werkzaamheden van het betreffende politiekorps niet effectief zijn. Dit is omdat de kwaliteit van de door het korps geleverde ophelderingen laag is en/of de aansluiting tussen de werkzaamheden van de politie en de door OM en rechter te nemen vervolgstappen in de strafrechtelijke keten slecht is.

Ten slotte is ook de omgekeerde situatie denkbaar: het ophelderingspercentage is relatief laag, maar het sanctiepercentage relatief hoog. De vraag rijst dan of het ophelderingspercentage goed is gemeten. Een andere mogelijkheid is dat het betreffende politiekorps effectief heel veel groepsdelicten oplost, en daarmee relatief met weinig ophelderingen veel daders bij het OM weet aan te brengen.

Summary

The crime detection (or clearance) rate is one measure of the ability of the police to solve crimes. In the Netherlands the detection rate has declined over the past decades and is now one of the lowest in Europe. This has given rise to a discussion about the effectiveness and efficiency of the Dutch police, but to a discussion about the usefulness of the detection rate as a reliable statistical measure of police crime investigation activity as well. The country's current policy is more offender-oriented, focussed to a greater extent on cracking down on offenders than on clearing up crimes. Although there is a tendency to dismiss the detection rate as unreliable and unnecessary, policy makers clearly also feel the need to know how many crimes have been solved.

The main aim of this report is to investigate whether the detection rate is a useful measure of police effectiveness, i.e. is it a valid and reliable measure and what possible alternative measures exist. In addition, the comparability of detection rates between countries is investigated.

Definition and research method

The detection rate is defined as the number of crimes solved, i.e. crimes where at least one suspect is found, divided by the total number of recorded crimes. There are large differences between detection rates across offence types. For some offence types (e.g. driving under influence, drug offences), the case is cleared up immediately because the offender is caught in the act. The detection rate here is 100%. Also, the detection rate is generally higher for violent crime than for property crime because victims are more likely to give the police some information about the offender(s).

The present study first investigates the validity of the detection rate as a possible measure of the ability of the police to solve crimes. What can the detection rate tell us and what other possible alternatives exist? The reliability of the detection rate is subsequently investigated in two indirect ways. Firstly, the two data sources which can be used to calculate the detection rate, the police statistics from the Dutch Central Bureau of Statistics (CBS) and the Police Record System (HKS), are analysed in depth. Secondly, the detection rate is compared with the alternative measures identified in the validity analysis.

The international comparability of detection rates is investigated by means of a questionnaire sent to nine European countries. Two international sources, the International Crime Victim Survey (ICVS) and the European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics, provide additional empirical data.

Validity of the detection rate

When looking at the validity of the detection rate as a measure of the success of police crime investigation activity, the question arises whether an investigation

can be considered successful if an offender is caught but not punished (because the case is dismissed or the offender found not guilty). Whether policy is offence-oriented or offender-oriented also plays a role. Offender-oriented policy attaches great importance to catching and prosecuting repeat offenders for at least some (not necessarily *all*) of their crimes.

The likelihood of an offender being caught and punished for an individual crime is important because it influences offender decision making and readiness to commit crime in the future, but it is important for the victim (satisfaction and compensation) as well. The detection rate is a viable way to measure the probability that an offender will be caught only for more serious types of offences. It cannot be used for victimless offences (where the detection rate is per definition 100%) or for the less serious offences, many of which go unrecorded, because this would result in an overestimation of the probability of an offender being caught. The detection rate can be used, however, to show differences between police regions or changes over time provided definitions and crime reporting stay constant across regions and over time.

The detection rate is not a good measure of the probability that an offender will be punished. The case might be dismissed by the prosecution or the offender found not guilty. Besides, the counting unit is now different (number of offenders and number of crimes).

The probability of being caught and punished for at least one offence during a certain period of time is important when dealing with repeat offenders. This applies in general when policy is more offender-oriented than offence-oriented. The detection rate is not a good measure here. The 'offender rate', the number of offenders divided by the number of recorded crimes, is one possible alternative. The number of offenders referred for prosecution is another possibility. Again, not all offenders are punished. Information about punishment practice can be found by looking at the number of punishments imposed compared to the total number of offenders at the police level, or the number of punishments imposed divided by the number of recorded crimes (the 'punishment rate'). It should be noted, however, that the punishment rate is a measure not only of police activity, but of court activity as well.

The detection rate and the other measures tell something about the effectiveness of police crime investigation activity. In practice, however, they are also used in discussions about police efficiency and productivity. Wrongly so for various reasons, the most important being that the detection rate does not take the resources of the police into consideration.

The conclusion on the validity issue is: the usefulness of the detection rate as a measure of success of the crime investigation activity of the police is very limited. Other measures, such as the offender rate and the punishment rate, should also be used, particularly when policy favours an offender-oriented approach.

Empirical findings

The reliability of the detection rate is analysed using 1999 data from the two main sources of police data, the CBS police statistics and the HKS data. Because some data are lacking, 7 of the 25 police regions were left out of the analysis.

The number of recorded and solved crimes in the two sources differ considerably, resulting in different detection rates. One reason for this disparity stems from the different way serious traffic offences are handled by the two sources. After correcting for these traffic offences, the number of recorded crimes seems to be the same in both sources. The number of solved crimes, however, is still different, especially at the level of the individual police regions. The reasons behind these differences are unclear. Possible factors are the use of different definitions or incomplete linking between solved and recorded crimes.

Further analysis identified factors that influence the reliability of the detection rate based on HKS data. The findings show that incomplete linking can occur in two ways: sometimes a solved crime is not linked to an existing recorded crime and sometimes a solved crime cannot be linked because the crime has not been recorded. Looking at the quantitative consequences of incomplete linking and trying to correct for this in the CBS data, the estimated detection rate was about 18% (instead of the 14.5% estimated by CBS for 1999).

Analyses using the CBS and HKS data strongly suggest that the reliability of the detection rate is very low. It is not reliable enough for measuring the ability of the police to solve crimes. It is not even suitable for comparisons between police regions. For the detection rate to be a useful measure, issues like differences in definitions, incorrect recording and incomplete linking need to be solved.

Another empirical analysis compares three different measures: detection rate, offender rate and punishment rate. CBS data for the period 1999 - 2001 are used in this analysis. In 2001, the overall detection rate was 16%, with a lower (9%) rate for property crime and a considerably higher (45%) rate for violent crime. Taking all crimes into consideration, there was a drop in detection rates, offender rates and punishment rates in the period 1996 - 2001. Looking at the various offence types, however, the situation is less homogeneous and depends on the offence type.

In comparing the different measures across police regions, a fairly strong correlation was found between detection rate and offender rate, especially for property crime. The correlation was weaker between detection rate and punishment rate. The weakest correlation was observed between offender rate and punishment rate. Total recorded crime and the number of police personnel were included in the analyses. This yielded the following results: 1) 1% more recorded crime is linked to a 0.7% lower detection rate and a 0.6% lower offender rate; 2) 1% more police is linked to a 0.7% higher detection rate and to a 0.6%

higher offender rate. Finally, the effects of the detection rate and offender rate on the punishment rate were investigated across offender types. The relation is not very strong, except for property crime. The detection rate has a greater effect than the offender rate for most offence types.

International comparability

The detection rate in the Netherlands is lower than in any of the comparison countries. There is a striking difference between the Netherlands and Germany in particular. What factors explain these differences? Besides the ability of the police to solve crimes, there must be other contributing factors (external factors, differences in the organisation of the criminal justice systems and differences in definitions, counting methods and crime recording practices). All these factors are investigated in the Netherlands, Germany, England & Wales, France, Scotland, Sweden, Finland, Poland and Portugal.

Two external factors affect the detection rate. One is the percentage of crimes reported by victims to the police. In general, the higher the reporting percentage, the higher the proportion of cases that are difficult to solve, which could mean a lower detection rate. The other external factor is the distribution of the offence types. A higher proportion of violent crime (where it is easier to find an offender) could result in a higher detection rate.

If there is an obligation for the police to refer all cases to the prosecution service and if the prosecution service has limited power to dismiss cases, there could be a tendency not to record all crimes, especially those for which the police do not expect to find a suspect. This could have a positive effect on the detection rate. A negative effect on the detection rate (especially for property crime) could be expected if the prosecution has considerable discretionary power. Here the police, under the prosecutorial guidelines, do not necessarily try to make offenders confess all their crimes.

There are also some differences in definitions and counting methods that affect the detection rate, e.g. whether a crime is deemed solved when an offender is found or when an arrest has been made. Also, it makes a difference whether crimes recorded by other agencies (e.g. fiscal crimes) are incorporated into the detection rate. The counting units used could be another important factor.

A high correlation was found between the expected influence of the above mentioned factors and the actual detection rates. This suggests that the detection rates between countries cannot be properly compared unless these factors are taken into account.

The punishment rates of the countries investigated show much less variation than the detection rates. The punishment rate of the Netherlands, the country with the lowest detection rate by far, approaches the overall average for the comparison countries. This may well be an indication of the effects of the offender-oriented approach on the detection rate.

Main findings

At present, due to police crime recording practices and other statistical artefacts, the reliability of the detection rate as a measure of police crime-solving ability is insufficient. If these deficiencies are repaired, the detection rate will be a useful measure in the future, provided it is used in combination with the two other measures mentioned in this report, the offender rate and the punishment rate. All three measures have advantages and disadvantages. Good results can be obtained only by using them together. The detection rate (and the other measures) can be used to measure police effectiveness only, not efficiency or productivity. International comparisons will always be problematic, due mainly to major differences in the organisation of the criminal justice systems.

Literatuur

ABRIO.

170.000 verdachten (en hun kenmerken); Landelijke verdachtenkaart 1998: eerste aanzet,
Woerden, 2000

Aubusson de Cavarlay, B.

Les statistiques policières: que compte-t-on et comment?
Guyancourt (Frankrijk) René Lévy, 1997

Berghuis, A.C.

'Opheldering gezocht', in: *Tijdschrift voor Criminologie*,
jrg.34, nr.4, 1992, p. 288-295

Boerman, F., Van Tilburg, W. en Grapendaal, M.

Landelijke criminaliteitskaart 1999,
Zoetermeer, Korps Landelijke Politiediensten, 2002, KLPD Recherche
Themaboek

Boor van der, L.

'Het ophelderingspercentage; justitie en partners zoeken naar een betere
indicator',
in: *Algemeen Politieblad*, jrg. 147, nr.17 (29 augustus 1998), p. 10-11

Bunt van de, H. G. en Rademaker, J.

(1992). *Recherchewerk in de praktijk.*
Lochem: J. B. van den Brink & Co.; in: Berghuis A. C. (1992). *Opheldering
verzocht; Tijdschrift voor criminologie*, 1992, jaargang 34, p. 288-295

Burrows, J.N.

Burglary: Police actions and victims' views.
London: Home Office (Home Office Research and Planning Unit, Paper 37,
1986).

European Sourcebook.

European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics - 2003
Den Haag, WODC/BJu, 2003, Reeks Onderzoek en Beleid, nr. 212

Gill, P.

Clearing up crime: the big 'con',
in: *Journal of law and society*, vol.14, nr.2 (zomer 1987), p. 254-265

Goudriaan, R. , F. van Tulder, J. Blank, A. van der Torre en B. Kuhry.

Doelmatig dienstverlening, SCP, 1989

Heijden van der, T.

Onderzoek naar ophelderingspercentages blijft uit,
Recherche Magazine nr. 7, 2002, p. 26-33

Hiemstra, R.R.K.

Resultaatgericht sturen,
Het Tijdschrift voor de Politie, jrg. 65, 2003, 9 september, p. 9-13.

Huls, F.W.M., Schreuders, M.M., Ter Horst-van Breukelen, M.H. en

Van Tulder, F.P.

Criminaliteit en rechtshandhaving 2000,
Den Haag, WODC, 2001, Reeks Onderzoek en Beleid, nr. 189

Informatiemodel Nederlandse Politie.

*versie 'jaarcyclus 2002',
maart 2001*

Janssen, J. en Patty-Hüttmann, A.

*Ophelderingspercentages onder de loep,
Den Haag, Politie Haaglanden, 2003*

Kesteren van, J. , Mayhew, P. en Nieuwbeerta, P.

*Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries, WODC/NSCR,
2000, Reeks Onderzoek en Beleid, nr. 187*

Kamerstukken II

1997-1998, 25 600, nr. 2, Tweede Kamer,

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1998; Memorie van toelichting

Kamerstukken II

1999-2000, 26 800 VI, nr. 3, Tweede Kamer,

Vaststelling begroting van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000; bijlagen

Kamerstukken II

2000-2001, 27 400 VI, nr. 63, Tweede Kamer,

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2001; Brief minister over het ophelderingspercentage van delicten

Kamerstukken II

2002-2003, 28 600 VI, nr. 2, Tweede Kamer,

Vaststelling begroting van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003; Memorie van toelichting

Kamerstukken II

2002-2003, 28 791, nr. 1-2, Algemene Rekenkamer,

Zicht op taakuitvoering politie

Kruissink, M.

Politie-prestaties meten; problemen en toekomstperspectief,
in: Tijdschrift voor criminologie,
jrg. 35, nr. 1, 1993, p. 27-44

Liedenbaum, C.

Opheldering gezocht,
Enschede, IPIT, 2003

Ministerie van Justitie.

Juridische infrastructuur in internationaal perspectief,
Den Haag, 2000

Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Criminaliteitsbeheersing,
Den Haag, 2001a

Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Jaarverslag Nederlandse Politie 2000,

Den Haag, 2001b

Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naar een veiliger samenleving.

Den Haag, 2002

Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Regionaal politiekorps Rotterdam - Rijnmond.

Convenant tussen het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond, Rotterdam, 2003

Mulder R.P.

Samenhang in de politiezorg,

Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1986 (stukwerk nr.34)

Openbaar Ministerie.

Jaarverslag OM 1998

Den Haag, 1999

Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., Koppen P.J. van en Muller, E.R.

Een Rechercheportret: Over Dilemma's in de Opsporing;
te publiceren (2003)

Rovers, B.

Het aantal opgehelderde misdrijven en gehoorde verdachten neemt al jaren gestaag af,

in: Tijdschrift voor de politie, jrg. 61, nr. 11, 1999, pp. 10-14

SCP

Memorandum kwartaire sector,

Rijswijk, 1982

SCP

Memorandum quartaire sector 2002-2006.

Den Haag, 2002

SCP/CPB.

Kosten van kwartaire diensten. Een statistische verkenning van kostenstructuur en voorzieningengebruik,

Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, Rijswijk/Den Haag 1986 (PKS-bulletin nr.6)

Spelman, W.

Criminal incapacitation.

New York: Plenum Press 1994; in: *Drugs, delicten en handhavingskosten,*

Ministerie van Justitie, Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling, Den Haag 1995

Tak, J.P. en Fiselier, J.P.S.

Duitsland - Nederland en de afdoening van strafzaken,

Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2002

Terlouw, G.J. en Wiebrens, C.J.

Bedrijven van opsporing. Het meten van prestaties bij de politie.

In: *Justitiële Verkenningen* 17 (1991) p. 40-69

Thiel, S. van en Leeuw, F.L.

The performance paradox in the public sector.

In: *Public Performance & Management Review*, Vol. 25 No. 3, March 2002,

p. 267 - 281

Torre van der , A.G.J. en van Tulder, F.P.

Een model voor de strafrechtelijke keten,

Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001

Tulder van, F.

Criminaliteit, pakkens en politie. Schattingen met een macro-model,

Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1985 (SCP-cahier nr.45)

Tulder van, F.

Naar een meer doelmatige politie?

In: Reorganisatie van de politie: een tussenbalans (red. A. Cachet en

U. Rosenthal), 1992

Tulder van, F.

Van misdaad tot straf. Een economische benadering van de strafrechtelijke keten,

Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994 (Sociale en Culturele Studie nr.21)

Tulder van, F.

Stille sepots van het OM,

Tijdschrift voor de Politie, 2002 nr.3

Verrest, P.A.M.

De sturing en controle van de politie in het Franse en nederlandse vooronderzoek in strafzaken,

Den Haag, WODC, 2000, Reeks Onderzoeksnotities 2000/3

Vollaard, B.

Performance contracts for police forces,

Den Haag, Centraal Planbureau, 2003 (CPB-Document no. 31)

Walker, Monica A.

Do we need a clear-up rate?,

Policing and society, vol.2, p. 293-306, 1992

Wiebrens, C. en Essers, S.

Schaf het ophelderingspercentage af.

In: *Tijdschrift voor de politie*, jrg. 61, nr.1-2. 1999, p. 27-34

Wiebrens, C.J.

'Celdagen zeggen meer over doelmatigheid politie',

Economisch Statistische Berichten, 18-12-2002: 900-903

Wiebrens, C.J., Kruissink, M. en Terlouw, G.J.

Vergelijken van politiestatistiek. Aanzet tot de ontwikkeling van een output/effectrapportage van de politie,

Den Haag, WODC, 1992 (K21)

Wiebrens, C.J. en van Tulder F.P.

Veiligheid en Openbare Orde, In: C.A. de Kam en A.P. Ros (eindredactie),

Jaarboek Overheidsfinancien 2003, Sdu Uitgevers BV, Den Haag, 2003

Bijlage 1

Begeleidingscommissie

R.M. Jerphanion MPA, senior beleidsmedewerker ministerie van Justitie

Drs. A. van der Kuijl, senior beleidsadviseur minister van Justitie

Drs. M.A. Seijlhouwer, beleidsmedewerker ministerie van BZK

Dr. J.H. Siero, hoofd afdeling SIBa, WODC, ministerie van Justitie

Drs. C.J. Wiebrens, senior beleidsadviseur Parket-Generaal

Bijlage 2

Vergelijking CBS- met HKS-politiecijfers

Tabel 1 geeft voor het totaal en per politieregio de aantallen ophelderingen en aangiften, alsmede de ophelderingspercentages berekend op basis daarvan, voor de CBS- en de HKS-politiecijfers.

Tabel 1 HKS- en CBS-politiecijfers: (opgehelderde) aangiften; aantal en percentage opgehelderd per politieregio (1999; aantallen * 1000)

Regio	Ophelderingen			Aangiften			Ophelderingsperc.	
	HKS	CBS	Verschil CBS t.o.v. HKS (%)	HKS	CBS	Verschil CBS t.o.v. HKS (%)	HKS	CBS
A	6,9	6,6	-5	32,4	33,0	2	21	20
B	5,5	6,4	15	36,1	41,4	15	15	15
C	5,0	6,5	30	40,9	45,5	11	12	14
D	6,1	4,8	-22	42,2	44,1	5	14	11
E	11,3	13,1	16	102,7	109,5	7	11	12
F	7,5	5,9	-22	39,5	38,9	-2	19	15
G	2,3	3,3	39	16,7	18,6	11	14	18
H	4,1	6,8	67	34,2	42,4	24	12	16
I	1,8	2,5	38	17,7	19,1	8	10	13
J	13,5	14,8	10	84,3	88,0	4	16	17
K	8,9	7,3	-17	47,4	49,9	5	19	15
L	12,5	17,5	41	111,3	111,4	0	11	16
M	5,9	4,2	-28	33,0	32,5	-2	18	13
N	3,7	4,6	25	19,5	20,9	7	19	22
O	4,7	5,1	7	38,5	43,4	13	12	12
P	3,6	6,9	88	50,0	56,0	12	7	12
Q	4,9	4,9	-1	33,9	34,2	1	15	14
R	4,6	8,2	77	49,3	60,7	23	9	14
Totaal	113,0	129,3	14	829,7	889,4	7	14	15

Exclusief 7 regio's met een onvoldoende vullingsgraad in het HKS.

Bijlage 3

Berekening bij registratie van ophelderingen

Het aantal opgehelderde delicten in het HKS-aangiftebestand bedraagt in 1999 131.000 (exclusief 7 regio's), het in het HKS-verdachtenbestand gevonden aantal opgehelderde delicten is in hetzelfde jaar 232.000 (exclusief dezelfde 7 regio's). Het verdachtenbestand telt dus 101.000 ophelderingen meer dan het aangiftebestand. Voor welk deel hiervan is dit toe te schrijven aan ontbreken van ophelderingen?

In het volgende wordt getracht bij wijze van eerste benadering een indicatie van de omvang hiervan te verkrijgen. Eerst worden de elementen die in de schatting een rol spelen per onderdeel uitgeschreven. Daarna volgt de berekening zelf.

A Ontbreken verkeersdelicten

Op basis van de vergelijking van CBS- en HKS aangiftegegevens is gebleken dat verkeersdelicten slecht in het HKS-aangiftebestand zitten (zie paragraaf 4.2). Kennelijk – zo blijkt nu uit vergelijking van het aantal in het HKS-aangiftebestand (15.000 delicten) met in het HKS-verdachtenbestand (39.000) geregistreerde verkeersdelicten – worden de verkeersdelicten in het verdachtenbestand van het HKS wel, althans beter, geregistreerd dan aan de aangiftekant. Een aanzienlijk deel van het verschil –24.000 delicten – lijkt dan ook verklaard te kunnen worden door een onvolledige registratie van opgehelderde verkeersdelicten in het HKS-aangiftebestand.⁴⁶

B Ontbreken ophelderingen

In het voorgaande is – eveneens op basis van de vergelijking van CBS- en HKS aangiftegegevens – beredeneerd dat het HKS-aangiftebestand zo'n 8.800 opgehelderde processen-verbaal minder bevat dan de CBS-politiecijfers (zie paragraaf 4.2). Het is aannemelijk dat de bij deze processen-verbaal opgehelderde delicten zich wel in het verdachtenbestand bevinden. Volgens de CBS-politiecijfers is er immers een verdachte bij een specifiek delict bekend geworden. Het HKS is het enige in principe landelijk dekkende opsporingsbestand van bekende daders. De Herkenningdienst medewerkers (HKD-ers), verantwoordelijk voor het HKS-beheer hebben er dan ook alle belang bij om die delicten waar een dader bij is gevonden vast te leggen. De 8.800 processen-verbaal, zo kan worden ingeschat, bevatten in totaal ruim 10.000 delicten⁴⁷.

⁴⁶ Hierbij is aangenomen dat gemiddeld per verkeersdelict één verdachte is geregistreerd. Zie ook verderop onder 'Effect mededaderschap'.

⁴⁷ Op basis van de HKS-gegevens kan berekend worden dat het aantal processen-verbaal, exclusief de verkeersdelicten, met 17% opgehoogd dient te worden om te komen tot het aantal opgehelderde delicten dat bij die processen-verbaal hoort. Daarbij is aangenomen dat de delictverdeling over de processen-verbaal bij de niet in het aangiftebestand opgenomen delicten overeenkomt met de bekende delictverdeling in dat aangiftebestand.

C Effect mededaderschap

Een onbekend deel van het aangetroffen verschil bestaat uit dubbeltellingen als gevolg van mededaderschap bij het plegen van delicten. Indien een aangegeven delict door meerdere verdachten is gepleegd en die verdachten allen gepakt zijn voor dat delict, wordt in het verdachtenbestand per verdachte een opheldering geteld bij die enkele aangifte. Het verdachtenbestand wordt immers per verdachte ingevuld. Door mededaderschap wordt de waarde van het aantal ophelderingen dus in bovenwaartse richting vertekend. Een meer uitgebreide studie naar de mate waarin mededaderschap een rol speelt valt buiten de scope van dit onderzoek. Hier wordt volstaan met de uitkomsten van de studie van Spelman (Spelman, 1994): er kan ruwweg worden aangenomen dat gemiddeld bij geweldsdelicten 2,1 en bij vermogensdelicten gemiddeld 1,6 daders betrokken zijn. Bij de overige delictgroepen, waarvan momenteel geen mededaderschapsfactor bekend is, is hier aangenomen dat het gemiddeld aantal daders 1,6 bedraagt. Het te berekenen effect dient dan ook gewogen naar de aantallen per delictgroep omgeslagen te worden over die delictgroepen.

D Effect dubbeltelling delicten

Er valt niet geheel uit te sluiten dat er in het HKS-verdachtenbestand dubbeltellingen voorkomen van delicten. Het landelijke HKS-bestand is opgebouwd uit de afzonderlijke regionale bestanden. Individuele verdachten kunnen in meerdere politieregio's voorkomen. Een ontdebberingsprocedure sluit zoveel als mogelijk dubbele registraties van antecedenten en de daarbij horende opgehelderde delicten uit. Naar verwachting zal het aantal dubbeltellingen dan ook beperkt zijn. Hier wordt aangenomen dat (ondanks de zorgvuldigheid waarmee de ontdebbering plaatsvindt) toch 5% van de delicten dubbel wordt geteld.

E Ruwe indicatie ontbrekende ophelderingen

Van het verschil van 101.000 delicten lijken er 24.000 op het conto van in het aangiftebestand ontbrekende verkeersdelicten geschreven te kunnen worden (zie A) en 17.000 (zie B: 10.000 gecorrigeerd voor mededaderschap; zie C). Na correctie voor mededaderschap van de resterende 60.000 delicten (zie C) blijven er 36.000 niet in het aangiftebestand opgenomen opgehelderde delicten over, gecorrigeerd voor eventuele dubbeltellingen (zie D) 34.000. Deze zijn verdeeld over een aantal van 29.000 opgehelderde processen-verbaal.^{48,49}

48 Zie paragraaf 4.3.

49 Dit getal heeft betrekking op 18 onderzochte regio's. Extrapolatie ervan naar Nederland als geheel levert 45.000 processen-verbaal op die mogelijk niet in het aangiftebestand zijn opgenomen. Dit is berekend als volgt. In 1999 zijn volgens de CBS-politiecijfers 156.800 processen-verbaal (exclusief verkeer) opgehelderd. De 18 onderzochte politieregio's nemen hieraan met 102.000 processen-verbaal voor 65% deel. Deling van de 29.000 processen-verbaal door deze 65% levert het geëxtrapolerde aantal van 45.000 processen-verbaal op.

Bijlage 4

Questionnaire

Introduction

When a crime is known to the police one of the tasks of the police, after registration of the crime, is to look for suspects. Sometimes a suspect is known directly (e.g. driving under influence or in general when an offender is caught in the act), sometimes a suspect is never found and sometimes one or more suspected offenders are found after an investigation by the police. In most countries the ratio between the number of crimes where the police succeed in identifying a suspect and the total number of registered crimes is called the *detection rate (or clearance rate)*.

Detection rates between countries vary wildly. And it is not very clear why. The differences are too large to be explained purely by the ability of the police to solve cases. Other factors must play a role also. And that is what this questionnaire is about.

All questions in the questionnaire refer to the official definition of the detection rate and to the way the detection rate is in practice measured in your country. In some cases you will be asked if it is possible for you to compute or estimate aspects of the detection rate in a way which may differ from the official definition or the method of counting used.

The main part of the questionnaire is about definitions and counting methods. But also some data are asked for. Use official data where possible. If official data are not available or in your opinion not sufficiently reliable, use other sources or make estimates.

Feel free to make whatever comments you can give. Especially if you think that certain aspects of the detection rates in your country are not covered in the questionnaire. The questionnaire will be used for a very explorative study where the detection rate for about 10 countries are compared.

Part I: Definition of 'detection rate'.

The basic definition of the 'detection rate' is the ratio between crimes that are solved⁵⁰ and crimes that are registered.

1 Is this also the basic definition in your country (Y/N/There is no such thing as a 'detection rate')?

1.1 If Question 1 was answered 'No', what *is* the basic definition?

⁵⁰ Or 'detected' or 'cleared': Actually, from the Dutch point of view these three concepts are identical. I realize this does not necessarily need to be the case in your country. And maybe it is just a matter of translation. Anyhow, if there *is* a difference between these concepts in your country, make your own choice which one you will use throughout the questionnaire. Use the comment box for question 1 to comment on this issue.

- 1.2** If Question 1 was answered 'There is no such thing as a detection rate', an alternative measure could be 'the total number of suspected offenders found by the police' and divide this by the total number of registered crimes. Is this possible for your country and could you give an estimate of the mean number of offenders per offence?
Or could you suggest another measure that could be used as a kind of 'detection rate'. Please comment on this and use, where possible, this alternative for the remainder of the questionnaire.

If you look at the basic definition, there are two ways in applying the definition when it comes to actually calculating the detection rate for a certain year:

- 1) Take the registered crimes for this year as starting point. Then look at the subset of these crimes consisting of those crimes that are solved.
- 2) Take all crimes that are solved in this year as starting point, without looking at the registration year. Now divide this number by all registered crimes in that year.

- 1.3** Which of the above methods is used (1/2/other, explain)?

To have a better understanding of the exact meaning of the basic definition we need to look more in detail at the concepts used, like 'crimes', 'solved crimes' and 'registered crimes'.

First, the registered crimes. Which crimes are exactly taken into account when computing the detection rates? In some countries some very serious types of crime are directly handled by the prosecution (and will not appear in police registration). Also, there could be other authorities (fiscal, economic) that register crimes. And these may or may not be included in the 'detection rate'.

(It could also be possible that certain types of crime, although known by the police, are not registered at all. This will be asked in question 6.)

- 2** Are all registered crimes registered by the police (Y/N)?

- 2.1** If Question 2 was answered 'No', which kind of crimes are not registered by the police?

- 2.2** If Question 2 was answered 'No', are the crimes not registered by the police part of the definition of detection rate (Y/N/some)?

Also, possibly some types of crime that are registered by the police need not be included in the detection rate definition. Typical examples are small offences like minor traffic offences. Now, ideally the detection rate should measure only criminal offences, i.e. offences defined as criminal by the law (penal code, criminal code) and not misdemeanours. However, which traffic offences are

considered criminal (e.g. drunken driving) varies a lot between countries. So in practice it could be useful to have a detection rate based on all crimes *excluded* traffic offences.

3 Are the following offences included in the detection rate:

3.1 Criminal traffic offences (Y/N)?

3.2 Minor traffic offences (Y/N)?

3.3 Other misdemeanours (Y/N)?

3.4 If you answered one or more of the above questions **3.1** to **3.3** with 'Yes', is it possible for you to compute or estimate the detection rate excluding these (Y/N)?

3.5 Are there other kinds of criminal offences which are registered by the police but are not part of the detection rate (Y/N)?

3.6 If Question **3.5** was answered 'Yes', which offences are these?

Next, we are going to look more in detail at what exactly is meant by a 'solved crime'. Is a crime solved if one suspected offender is found (either directly or after investigation)? Or is it solved only if one or more suspected offenders are found and the police think there are no other offenders. And what is exactly meant by 'an offender found'. Is this when the police identify a suspect, or if an arrest is made or if someone is officially charged (the last two concepts could in some countries actually be the same).

Do the police consider a crime as 'solved': (questions **4.1** – **4.3** are not mutually exclusive. More than 1 'Yes' answer is possible).

4.1 When at least one offender is found and the police are not looking any more for other offenders (Y/N).

4.2 When at least one offender is found but the police are still trying to find other offenders (Y/N).

4.3 When no offender is found (and probably never will be found), but the loot (e.g. the stolen car) is found.

4.4 Describe other circumstances where a crime is considered as 'solved'.

A suspected offender is *found* means: (questions **5.1** – **5.4** are not mutually exclusive. More than 1 'Yes' answer is possible).

- 5.1 When the police have identified a suspected offender (Y/N).
- 5.2 When a suspected offender is officially charged (Y/N).
- 5.3 When a suspected offender is arrested (Y/N).
- 5.4 The police have identified a suspected offender and would have charged or arrested him/her. However, this is not possible because the offender cannot be located or has deceased (Y/N).
- 5.5 Describe other circumstances where a suspected offender is considered as 'found'.

Also, the registration process itself needs clarification. The basic question is if all crimes that come to the attention of the police are also registered.

- 6 Are the police obliged to register all crimes that are reported to them or come to their attention otherwise (Y/N)?
- 7 If the answer on question 6 was 'Yes', does this in practice always happen (Y/N)?
- 8 If you answered question 6 or question 7 with 'No', could you give an estimate of the percentage of reported crimes that are not registered (Y, % / N)?

Please describe in your comments what kind of crimes are not registered.

This concludes part I of the questionnaire, about the definition of the detection rate.

Part II: The organization of the criminal justice system.

This part focuses on the precise role of the police and the prosecution. This may indirectly influence the detection rate.

- 9 Are the police obliged to present all registered crimes to the prosecution, even if there are no suspected offenders found (yet) (Y/N)?
- 10 Are the police obliged to present all criminal cases where an offender is found to the prosecution (Y/N)?
- 11 Do the police have the possibility to 'punish' (i.e. impose a sanction or measure) suspected offenders themselves (with no formal decision by a prosecutor or judge) (Y/N)?
Please comment on question 11 (what kind of crimes, what kind of sanctions / measures and does this happen often?).

12 Is the prosecution obliged to present all crimes that are given to them by the police and where an offender is found to the court (Y/N)?

13 Does the prosecution have the possibility to 'punish' (i.e. impose a sanction or measure) suspected offenders themselves (with no formal decision by a judge) (Y/N)?

Please comment on question **13** (what kind of crimes, what kind of sanctions and does this happen often?).

Part III: Counting methods used

This part is about the counting rules used. The counting unit is investigated: Do you count criminal acts or criminal cases (or are they the same)? And what about offenders who are suspected of more than one crime in the period under observation? These and other topics, illustrated with examples are covered here.

For clarity reasons, the questions reflect directly to the examples used. However, the general principles behind the examples are of course what we are looking for. So if you think the example given is not representative of the general principle, please say so in your comments.

Important: We do *not* necessarily ask here what the official counting rules are (if there are any). What we want to know is how, in practice, the police do the registration and handle counting issues.

Example A

First, we want to know what happens in case there are two or more offences committed at the same time as part of one criminal act (and only one victim). For example one offender commits a homicide combined with theft and illegal weapon possession.

14 As how many cases is this normally registered (1/3/other)
If this is registered as one case, under what label (homicide or theft or weapon possession?) is it registered? And why? Please comment on this.

15 One suspected offender is found. How many solved cases are counted (1/3/other)?

16 Next, the case is handled by the prosecution. How many cases are counted at the prosecution level (1/3/other)?

Example B

Now we handle the general situation where two or more persons report the same criminal act.

In this example there are two persons, each reporting a crime to the police. It turns out that there is really only one criminal act (maybe they live in the same

apartment building reporting the same burglary, or maybe they are two victims of the same bar fight). Anyhow, it all starts with two victim reports.

- 17 As how many cases is this normally registered (1/2/ it starts as 2 cases, however as soon as the police discover it is only one criminal act the two registrations are combined into one/other)?
- 18 One suspected offender is found. How many solved cases are counted (1/2/other)?
- 19 Next, the case is handled by the prosecution. How many cases are counted at the prosecution level (1/2/other)?

Example C

Basically this is the same situation as example B, but it is now less clear if it is one criminal act. For example many victims report that they were on the same day in a crowded place victim of pickpocketing. Or there was on a specific night one burglar very active in a certain neighbourhood and there were also many reports.

- 20 As how many cases is this normally registered (1/many/it starts as many cases, however as soon as the police decide to handle this as the same criminal act all the registrations are combined into one/other)?
- 21 One suspected offender is found. How many solved cases are counted (1/many/other)?
- 22 Next, the case is handled by the prosecution. How many cases are counted at the prosecution level (1/may/other)?

Example D

This is about a repeated criminal act by the same offender during a longer period. For example a woman is beaten by her husband. Last year this happened 3 times, this year already 4 times and now she thinks it is enough and goes to the police.

(Another example could be a tax fraud that lasted several years. Please comment if this kind of cases are handled different from the abused woman case)

- 23 As how many cases is this normally registered (1/4/7/other)?
- 24 The offender (the husband) is known already. How many solved cases are counted (1/4/7/other)?
- 25 Next, the case is handled by the prosecution. How many cases are counted at the prosecution level (1/4/7/other)?

Example E

This is about the general situation where offenders confess previous crimes and how the police and prosecution react on this.

For example: a burglary is registered and the police have found the offender. When questioning the burglar he confesses many other burglaries: 7 previous burglaries this year (and 2 of these were not even reported or registered) and 12 last year (and 4 of these were also not registered).

- 26** Please comment on what will happen with the 2 + 4 cases that were not yet registered.
- 27** How many cases will be counted as solved? There are several possibilities: maybe only one case (the present case) is counted as solved, or 6 (all registered cases this year), etc. It is even possible that the police make a choice among all cases and only continue with the (2 or 3?) most serious cases. Please comment on this.
- 28.1** And how many cases will be handled by the prosecution? Please comment on this.
- 28.2** Do the police usually ask about possible previous crimes? On the one hand this is good for the detection rate (*if* they are counted as solved, see question 27), on the other hand the prosecution is maybe less happy with so many cases. They are going to prosecute anyhow and whether there are 3 or 20 crimes mentioned in the criminal case in court will probably not influence the sanction very much. Please comment on this.

Example F

Now there is one criminal act, one offence type, one victim and one registered case. However, 2 suspected offenders are found. For example, a burglary with two burglars acting together.

- 29** How many solved cases are counted (1/2/other)?
- 30** Next, the case is handled by the prosecution. How many cases are counted at the prosecution level (1/2/other)?

Example G

This is a variation on the previous situation. Again, there is one criminal act, one victim and there are two offenders. However, there is a combination of offences. For example: Assault and threat. One of the offenders assaulted, the other threatened.

- 31** As how many cases is this normally registered (1/2/other)?

- 32** Both suspected offenders are found. How many solved cases are counted (1/2/other)?
- 33** Next, the case is handled by the prosecution. How many cases are counted at the prosecution level (1/2/other)?

Example H

Here a crime was reported and registered. However, the victim (or the police) found there was no crime at all. For example: theft of a wallet was reported, but the wallet was not stolen but simply lost (and found again). Or, the report of an assault was withdrawn by the victim.

- 34** Does this still count as a registered case (Y/N)?
- 35** And, if question **34** was answered with 'Yes', does the case counted as a 'solved case' (Y/N)?

To conclude this part, two very general questions:

- 36** Could you describe the administrative proces of registration and detection. How are cases registered? Are paper forms used or is there an automated system? And how reliable is this system (e.g. is it possible that the same case is inputted / registered twice in the system and does this in practice happen)? And how are detections registered? On paper or in an automated system (in the same system as the registered cases?). And how reliable is this?
- 37** Are there any other issues, not handled in this questionnaire, that have an effect on the detection rate in your country? Please describe.

Part IV: Data

In this part some data are asked.

Please fill in the cells in the table where possible and applicable. Try to exclude minor traffic offences and misdemeanors from the first two columns and criminal traffic offences from the second column (depending on your answer of question 3.4). If possible, fill in the last two columns using the offence types mentioned. Please make a comment what offence types you actually used in those columns. Although of course the counting unit will be different⁵¹, normally you would expect that the higher the number of solved crimes, the higher the number of sanctions and measures will be. This is the reason for including the last three rows. Please take care to count a sanction / measure in only one row.

⁵¹ Please make a comment if there are other institutions (besides the police, the prosecution and the courts) that are able to impose sanctions and measures.

Year:		All crimes Included serious traffic offences	All crimes Excluded serious traffic offences	Violent crime (murder, man- slaughter, rape, assault, robbery)	All theft (but not robbery)
	Number of registered crimes				
	Number of solved crimes				
	Number of sanctions / measures imposed by the police				
	Number of sanctions / measures imposed by the prosecution				
	Number of court convictions				

Give figures for the year 2000 or the latest year before 2000 where there are data available.

Thank you for your help in completing the questionnaire.

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. De rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) worden uitgegeven door Boom Juridische uitgevers en zijn voor belangstellenden die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Boom distributiecentrum, postbus 400, 7940 AK Meppel, tel.: 0522-23 75 55, via e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-site (www.wodc.nl). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Volledige teksten van de rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de WODC-site beschikbaar komen. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 2001, 2002 en 2003 verschenen rapporten.

Huls, F.W.M., M.M. Schreuders, M.H. Ter Horst-van Breukelen, F.P. van Tulder (red.)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2000; ontwikkelingen en samenhangen
2001, O&B 189

Jungmann, N., E. Niemeijer, M.J. ter Voert
Van schuld naar schone lei; evaluatie Wet Schuldsanering natuurlijke personen
2001, O&B 190

Leuw, Ed., N. Mertens
Evaluatie beginselenwet Tbs/wet Fokkens
2001, O&B 191

Huijbregts, G.L.A.M., F.P. van Tulder, D.E.G. Moolenaar
Model van justitiële jeugdvoorzieningen voor prognose en capaciteit
2001, O&B 192

Kruissink, M., C. Verwers
Het nieuwe jeugdstrafrecht; vijf jaar ervaring in de praktijk
2001, O&B 193

Verrest, P.A.M.
Ter vergelijking; een studie naar het Franse vooronderzoek in strafzaken
2001, O&B 194

Kamphorst, P.A., G.J. Terlouw
Van vast naar mobiel; een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis
2002, O&B 195

Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide
Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006
2002, O&B 196

Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel, C.F.M. van der Meij
Evaluatie van de Wet BOB; fase 1: de eerste praktijkervaringen met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden
2002, O&B 197

Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen, H.G. van de Bunt m.m.v. R.F. Kouwenberg,
G. Paulides, J. Barendsen
*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de
WODC-monitor*
2002, O&B 198

Voert, M. ter, J. Kuppens
Schijn van partijdigheid rechters
2002, O&B 199

Daalder, A.L.
Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001
2002, O&B 200

Klijn, A.
Naamrecht
2002, O&B 201

Kruissink, M., C. Verwers
Jeugdreclassering in de praktijk
2002, O&B 202

Eshuis, R.J.J.
*Van rechtbank naar kanton; evaluatie van de competentiegrensverhoging voor
civiele handelszaken in 1999*
2002, O&B 203

Meijer, R.F., M. Grapendaal, M.M.J. van Ooyen, B.S.J. Wartna, M. Brouwers,
A.A.M. Essers
*Geregistreeerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het
Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor: Jaarbericht 2002*
2003, O&B 204

Tak, P.J.J.
*The Dutch criminal justice system; organization and operation – second revised
edition*
2003, O&B 205

Kromhout, M., M. van San
Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit
2003, O&B 206

Kogel, C.H. de, C. Verwers
De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie
2003, O&B 207

Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose
2003, O&B 208

Eshuis, R.J.J.
Claims bij de rechtbank
2003, O&B 209

Combrink-Kuiters, L., E. Niemeyer, M. ter Voert m.m.v. N. Dijkhoff,
M. van Gammeren-Zoetewij, J. Kuppens

Ruimte voor Mediation

2003, O&B 210

Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (red.)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; Ontwikkelingen en samenhangen

2003, O&B 211

European Sourcebook

European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003

2003, O&B 212

Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer, P.P.J. Groen

Het ophelderingspercentage nader beschouwd

2003, O&B 213