

# 1 Inleiding

**S.N. Kalidien en N.E. de Heer-de Lange**

De bestrijding van criminaliteit en de rechtshandhaving is een belangrijke pijler van het huidige kabinet. Zo stelt Balkende IV zich in zijn beleidsprogramma (14 juni 2007) onder meer ten doel de criminaliteit in de periode 2002–2010 te reduceren met 25% door 19% minder geweldsdelicten, 5% minder vermogensdelicten, een verbetering van het ophelderingspercentage met 15%, een daling van de criminaliteit tegen ondernemingen met 25% en een daling van de recidive met 10%. Beleidsmakers, politici, wetenschappers en pers gebruiken voor hun beleid, opvattingen en berichtgeving graag ‘harde’ cijfers. De cijfers die in deze doelstellingen worden genoemd, zien er op het eerste gezicht duidelijk en voor zichzelf sprekend uit. Maar de veelgestelde vraag ‘neemt de criminaliteit toe of juist af?’ is niet eenvoudig te beantwoorden.

Criminaliteit is een containerbegrip voor alle gedragingen die bij wet zijn verboden, van belediging tot moord. Dit maakt dat het presenteren van bijvoorbeeld het ‘totale aantal delicten’ maar een beperkte informatieve waarde heeft. Een onderscheid naar de verschillende typen delicten is wellicht informatiever. Maar een uitsplitsing naar delicttype kan op vele manieren worden gemaakt en is daardoor al gauw een bron van verwarring. De vraag of ‘diefstal met geweld’ moet worden geteld als ‘diefstal’ of als ‘geweld’ is slechts een van de vele keuzen die moeten worden gemaakt. Criminaliteit kan worden gemeten door aan burgers of bedrijven te vragen hoe vaak men in een bepaald jaar slachtoffer is geweest van een delict, maar ook door het aantal geregistreerde aangiften van een misdrijf bij de politie te tellen. Maar wat zeggen de uit enquêtes of politieregistraties verkregen criminaliteitscijfers werkelijk over de omvang van de gepleegde criminaliteit? Is criminaliteit eigenlijk wel de som van alle (door bedrijven, burgers en instellingen) ondervonden delicten? Telt een door één persoon gemaakt computervirus dat honderdduizend slachtoffers maakt, voor één delict of voor honderdduizend delicten? Omdat van veel delicten geen aangifte wordt gedaan, en omdat de politie niet bij elke melding van een delict een proces-verbaal opmaakt, kan het voor de beschrijving van de criminaliteitsontwikkeling soms uitmaken voor welke bron men kiest. Kortom, criminaliteitsontwikkeling kan op verschillende manieren worden beschreven, afhankelijk van gemaakte keuzes en vooronderstellingen. Het antwoord op de in 2010 aan de orde zijnde vraag of het kabinet de gestelde doelen heeft kunnen realiseren, zal mede worden bepaald door bovengenoemde keuzes en vooronderstellingen.

Hoewel cijfers over criminaliteit en rechtshandhaving soms lastig te meten en interpreteren zijn, bestaat hier niettemin grote behoefte aan. Het grote belang van cijfers over criminaliteit en rechtshandhaving heeft ertoe geleid dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en het Centraal Bureau

voor de Statistiek (CBS) in 1998 een samenwerkingsverband zijn aangegaan met als doel een gezaghebbende publicatiereeks op te zetten met het karakter van een statistisch naslagwerk. Deze samenwerking heeft geresulteerd in de publicatiereeks 'Criminaliteit en rechtshandhaving' (C&R), waarin het thans voorliggende rapport de achtste editie is. Deze publicatiereeks beoogt ontwikkelingen in en samenhangen tussen criminaliteit en rechtshandhaving periodiek en systematisch in kaart te brengen en biedt cijfers aan ter ondersteuning van de beantwoording van vele vragen op het gebied van criminaliteit en rechtshandhaving. De publicatie is bedoeld voor iedereen die is geïnteresseerd in kwantitatieve informatie over criminaliteit en rechtshandhaving: beleidsmakers, politici, journalisten, wetenschappers en anderen.

In C&R worden ontwikkelingen zo veel mogelijk 'geduid'. Dat wil zeggen dat ontwikkelingen worden beschreven en toegelicht, dat wordt geëxpliciteerd hoe de cijfers tot stand zijn gekomen en welke definities daarbij zijn gehanteerd, en dat mogelijke trendbreuken door wijzigingen in gehanteerde meetmethoden worden benoemd. Het is daarom raadzaam om niet alleen de in deze publicatie gepresenteerde tabellen (zie bijlage 4) te raadplegen, maar ook de bijbehorende toelichtingen in de corresponderende hoofdstukken en de bronbeschrijvingen (zie bijlage 3). C&R geeft geen verklaringen bij de geconstateerde ontwikkelingen en is terughoudend in het geven van interpretaties.

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

Een belangrijk deel van de in C&R gebruikte informatie komt uit registratiesystemen/databases die worden beheerd en geanalyseerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Maar ook het ministerie van Justitie en de verschillende justitiële ketenpartners, onder meer het Centraal Justitieel Incassobureau, de Dienst Justitiële Inrichtingen, Reclassering Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming, beschikken over veel bronnen. Uit de meeste van deze bronnen wordt jaarlijks statistische informatie gepubliceerd in persberichten, jaarverslagen of anderszins. Daarnaast leveren deze partners op verzoek op maat gemaakte overzichten ten behoeve van C&R.

Deze achtste editie van C&R kent enige verschillen ten opzichte van de vorige editie (Kalidien & Eggen, 2009). Zo zijn de gegevens over de geregistreerde criminaliteit en de verdachten van criminaliteit weer in één hoofdstuk samengebracht. Daarnaast zijn in enkele hoofdstukken onderwerpen die verband houden met de strafrechtsketen, maar niet direct in de ‘rode draad’ van de hoofdstukken past, in boxen weergegeven. Een andere wijziging ten opzichte van de vorige editie van C&R is dat vooraf aan elk hoofdstuk keypoints met de belangrijkste ontwikkelingen zijn weergegeven.

De ontwikkelingen in en de samenhang tussen criminaliteit en rechtshandhaving worden in deze publicatie doorgaans beschreven vanaf 2000 tot en met 2009 en in enkele gevallen vanaf een later jaar, afhankelijk van de beschikbaarheid van cijfers. Op de websites van zowel het WODC als het CBS worden de tabellen gepresenteerd, waarin de cijfers zo ver mogelijk teruggaan. Hierdoor kan het voorkomen dat een volledige tabel niet in druk is opgenomen, maar uitsluitend online is te raadplegen. Zo bevat bijvoorbeeld tabel 3.1 uitsluitend gegevens over jaren vóór 2000, en is daarom niet opgenomen in de gedrukte versie van deze publicatie.

Voor het verkrijgen van inzicht in de omvang, ontwikkeling en aard van de geregistreerde criminaliteit in Nederland gebruikte het CBS tot en met het verslagjaar 2007 gegevens die rechtstreeks werden onttrokken aan de basisprocessensystemen van de 25 regiokorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Koninklijke Marechaussee (Kmar). Met ingang van het verslagjaar 2005 worden de gegevens uit de basisprocessensystemen van 24 regiokorpsen centraal geleverd via de landelijke politiedatabank ‘Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie’ (GIDS). De gegevens worden geleverd volgens de definities en de telwijze van GIDS. Alleen het KLPD, de Kmar en regiokorps Haaglanden<sup>1</sup> leveren hun informatie nog rechtstreeks aan het CBS. Deze nieuwe wijze van tellen geeft een trendbreuk in de cijfers. Globaal bezien ligt het niveau van de geregistreerde misdrijven binnen GIDS iets hoger. De trend in de ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit blijft echter nagenoeg gelijk. Omdat het repareren van de geconstateerde trendbreuk veel inspanning en tijd kost, is het CBS gestart met een nieuwe reeks over de geregistreerde misdrijven, vanaf 2005. Bezien wordt nog of de reeks verder terug in de tijd kan worden doorgetrokken. De nieuwe reeks *geregistreerde misdrijven* van 2005-2009 is opgenomen in deze editie (zie hoofdstuk 4).

De analyse en verificatie door het CBS van de uitkomsten betreffende *gehoorde verdachten* is nog gaande. Daarom zijn deze cijfers nog niet geactualiseerd voor de jaren 2008 en 2009.

1 Vanaf het verslagjaar 2010 levert ook regio Haaglanden via GIDS.

## 1.1 Wijze van presentatie

De publicatie is als volgt opgebouwd:

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

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

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

*Hoofdstuk 5* (Vervolg) gaat een stap verder in de strafrechtstelsel en geeft een beschrijving van de instroom en afdoening van strafzaken in eerste aanleg bij het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtbanken. Daarnaast komt de aard van de delicten waarvoor men wordt vervolgd aan bod. Ook hier worden de minderjarigen apart belicht.

*Hoofdstuk 6* (Berechting) beschrijft de wijze van afdoening en de opgelegde sancties door de rechter zowel voor het totaal als apart voor de minderjarigen.

*Hoofdstuk 7* (Tenuitvoerlegging van sancties) beschrijft de tenuitvoerlegging van verschillende soorten strafrechtelijke sancties (straffen en maatregelen) tegen meerderjarigen en minderjarigen in Nederland. Sancties die ten uitvoer worden gelegd door de verschillende sectoren van de Dienst Justitiële Inrichtingen, Reclassering Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) worden hier belicht.

*Hoofdstuk 8* (De strafrechtstelsel in samenhang) brengt de stromen en ontwikkelingen in de verschillende onderdelen van de strafrechtstelsel bij elkaar en beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in samenhang. In dit hoofdstuk wordt eveneens apart aandacht besteed aan de minderjarigen.

*Hoofdstuk 9* (Rijksoverheidsuitgaven aan criminaliteitsbestrijding en strafrechtshandhaving) beschrijft hoeveel de overheid uitgeeft aan criminaliteitsbestrijding en strafrechtshandhaving en de hoogte van de financiële schade en overige maatschappelijke kosten van criminaliteit. De uitgaven van de overheid worden zo veel mogelijk toegerekend naar

de verschillende elementen van de strafrechtsketen, zoals preventie, opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging en ondersteuning. De financiële schade en de overige maatschappelijke kosten worden uitgesplitst naar burgers, bedrijven en overheid.

*Hoofdstuk 10* (Nederland in internationaal perspectief) presenteert de internationale dimensie: hoe is de omvang en ontwikkeling van de criminaliteit en de strafrechtelijke reactie daarop in Nederland, in vergelijking met Europa en enkele landen daarbuiten?

Voor de hoofdstukken 3 tot en met 10 zijn tabellen in een aparte bijlage (bijlage 4) bijeen gezet. De overige bijlagen bevatten een lijst met namen van personen die hebben meegewerkt aan deze editie van C&R (bijlage 1), de in deze publicatie gehanteerde standaardclassificatie misdrijven CBS (bijlage 2), de in deze publicatie gebruikte statistische bronnen (bijlage 3), een overzicht van de in deze publicatie gehanteerde afkortingen (bijlage 5), een stroomschema van de strafrechtsketen (bijlage 6) en een trefwoordenregister (bijlage 7).

## 1.2 Kanttekeningen

De nadruk ligt in dit boek op misdrijven. Overtredingen, die feitelijk de grootste categorie van strafbare gedragingen vormen, blijven (vooralsnog) buiten beeld. Hierbij kan worden gedacht aan ‘zwartrijden in het openbaar vervoer’, ‘openbare dronkenschap’, ‘verkeersovertredingen’, enzovoort. De data waarover CBS en Justitie thans beschikken, laten een gedetailleerde beschrijving van de overtredingen nog niet toe. Zodra dit wel mogelijk is, zal in een volgende editie van C&R ook aan de overtredingen apart aandacht worden besteed. Overigens worden op enkele plaatsen in dit boek gegevens *inclusief* overtredingen gepresenteerd, bijvoorbeeld waar het de tenuitvoerlegging van bepaalde sanctietypen betreft, zoals het aantal Halt-waardige delicten (deze gegevens zijn dan alleen beschikbaar van misdrijven en overtredingen samen). In die gevallen wordt dat expliciet vermeld.

Met betrekking tot de categorisering van delicten is in dit boek gekozen voor de standaardclassificatie misdrijven CBS (zie bijlage 2). Deze indeling is gebaseerd op wetsartikelen. De consequentie van deze keuze is dat vormen van criminaliteit die zich niet laten definiëren in termen van wetsartikelen, buiten beeld blijven. (Vormen van) georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit, werknemerscriminaliteit, enzovoort vallen eveneens buiten het bereik van dit boek. Waar in dit boek wordt gesproken over ‘rechtbankstrafzaken’ worden zaken bedoeld betreffende misdrijven die door het Openbaar Ministerie of de rechter worden afgedaan.

Voor deze publicatie zijn diverse bronnen gebruikt. Elke bron kent zijn waarde maar ook zijn beperkingen. De uitkomsten van

slachtofferenquêtes zijn gebaseerd op steekproeven. Daardoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk om betrouwbare uitsplitsingen te maken naar minder vaak voorkomende delicttypen, omdat de aantallen in de enquêtes zeer klein zijn. Bovendien zijn de uitkomsten van deze enquêtes gebaseerd op de beleving van misdrijven door individuele slachtoffers. Deze kunnen afwijken van die van politie en justitie. Doordat van ernstige delicten waarschijnlijk vaker aangifte wordt gedaan dan van minder ernstige delicten, zullen de minder ernstige delicten over het algemeen beter door slachtofferenquêtes in beeld worden gebracht dan door de statistieken van de politie. Delicten waarbij geen directe slachtoffers vallen of hoeven te vallen (de zogenoemde 'slachtofferloze delicten'), zoals drugshandel of rijden onder invloed, worden via slachtofferenquêtes in het geheel niet waargenomen. Voor het in beeld krijgen van dit soort delicten is de CBS-Politiestatistiek van waarde.

Cijfers die afkomstig zijn uit de registratie van politie en justitie kennen echter ook beperkingen. Ten eerste hebben ze alleen betrekking op de feiten of zaken die de betreffende instantie registreert. Zo zal de politie vernielingen of diefstallen die niet worden aangegeven, niet registreren. Hetzelfde geldt voor 'slachtofferloze' delicten, zolang de politie deze delicten niet op het spoor komt. Dit laatste geeft al aan dat ook het beleid en de technische mogelijkheden van de betrokken instanties invloed op de cijfers kunnen hebben. Als de politie meer aandacht besteedt aan alcoholgebruik van automobilisten of op dit gebied nieuwe opsporingsmethoden gaat hanteren, kan dit mogelijk invloed hebben op het aantal geregistreerde misdrijven. Ontwikkelingen in de criminaliteitscijfers moeten derhalve niet alleen worden verklaard uit ontwikkelingen in de criminaliteit, maar dienen tevens te worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van mogelijke veranderingen in gedrag rond aangifte en in beleid op het gebied van registratie en vervolging. Dit geldt ook verderop in de strafrechtelijke keten, bijvoorbeeld bij de ontwikkelingen in gegevens over vervolging en berechting. Ten tweede kunnen er verschillen in definities optreden tussen verschillende bronnen, waardoor uitkomsten niet altijd exact vergelijkbaar zijn.<sup>2</sup> Voor een volledig beeld van de voornaamste kenmerken en beperkingen van de in deze publicatie gehanteerde bronnen wordt verwezen naar bijlage 3.

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

2 In deze publicatie wordt voor het onderdeel vervolging en berechting gebruikgemaakt van de CBS-statistiek Rechtbankstrafzaken, waarbij de primaire bronsystemen COMPAS en GPS worden bevroegd. Het Parket-Generaal (PaG) hanteert een beleidsinformatiesysteem (OMDATA), waarin zowel COMPAS-als GPS-zaken zijn verwerkt. Definitieverschillen, verschillen in meetmomenten en bevragingswijze kunnen verschillen in de uitkomsten van CBS en PaG tot gevolg hebben (zie bijlage 3).