

1 Inleiding

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

De bestrijding van criminaliteit en de rechtshandhaving zijn belangrijke pijlers van het huidige kabinet. Zo stelt het kabinet-Rutte in zijn beleidsprogramma onder meer dat het veiliger moet worden op straten, in wijken en de openbare ruimte. Het daadkrachtig aanpakken van straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit vraagt om een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie (Regeerakkoord, september 2010). Beleidsmakers, politici, wetenschappers en pers gebruiken voor hun beleid, opvattingen en berichtgeving graag 'harde' cijfers. De cijfers 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.

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 Veiligheid en 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 samen-

werking heeft geresulteerd in de publicatiereeks 'Criminaliteit en rechtshandhaving' (C&R), waarin het thans voorliggende rapport de negende editie is. Bij de huidige editie van C&R is de samenwerking tussen WODC en CBS uitgebreid met de Raad voor de rechtspraak (Rvdv). Hiermee is een breder scala aan data en expertise toegevoegd. De 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 géén 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 CBS. Maar ook het ministerie van Veiligheid en 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 negende editie van C&R kent enige verschillen ten opzichte van de vorige editie (De Heer-de Lange & Kalidien, 2010). Omdat de politiecijfers op basis van de nieuwe berichtgeving met terugwerkende kracht konden

worden gegenereerd door het CBS vanaf 2005, en om de eenduidigheid in het boek te behouden, heeft de redactie ervoor gekozen om de ontwikkelingen vanaf 2005 tot en met 2010 te beschrijven.¹ 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 2005, en is daarom niet opgenomen in de gedrukte versie van deze publicatie.

Een andere wijziging met de voorgaande edities van C&R is dat het CBS is overgegaan op een nieuwe classificatie van misdrijven. Binnen de oude classificatie konden sommige misdrijven niet eenduidig onder een hoofdingeling worden ondergebracht, waardoor veel maatschappelijke discussie ontstond. In de nieuwe classificatie zijn alle misdrijven ingedeeld conform de indeling in het Wetboek van Strafrecht. Deze nieuwe indeling heeft voor een aantal hoofdingelingen gevolgen. Zo werden in de oude classificatie ‘vermogensmisdrijven met geweld’ bij de ‘geweldsmisdrijven’ gerekend, in de nieuwe classificatie worden deze misdrijven gerekend onder de vermogensmisdrijven. In bijlage 2 wordt beschreven welke verschuivingen zich hebben voorgedaan van de oude naar de nieuwe delictindeling. In deze editie van C&R zijn de ontwikkelingen beschreven volgens de nieuwe delictindeling van het CBS. Daarnaast is in de tabellenbijlage 4 voor de hoofdstukken 4, 5 en 6 ook de oude delictindeling op hoofdgroep weergegeven. In volgende edities van C&R zal de oude delictindeling uit de tabellenbijlage verdwijnen, en zal alleen de nieuwe delictindeling worden gepresenteerd.

Door de toetreding van de Raad voor de rechtspraak aan C&R is voor deze editie getracht ook te voldoen aan de eerder gedane belofte in C&R om aandacht aan overtredingen te geven. Hierbij kan worden gedacht aan ‘zwartrijden in het openbaar vervoer’, ‘openbare dronkenschap’ en ‘verkeersovertredingen’. Terwijl de misdrijven de basis van de publicatie zijn en in elk hoofdstuk terugkomen, komen overtredingen in een apart hoofdstuk aan bod.² Hoewel overtredingen feitelijk de grootste categorie van strafbare gedragingen vormen, laten de thans beschikbare data een gedetailleerde beschrijving van de overtredingen echter nog niet toe. Het kostenhoofdstuk is uitgebreid door naast de overheidsuitgaven aan

- 1 In enkele gevallen worden ontwikkelingen vanaf een later jaar beschreven, afhankelijk van de beschikbaarheid van cijfers. Eveneens in enkele gevallen, onder andere in het hoofdstuk ‘Nederland in Internationaal perspectief’, worden ontwikkelingen ook vanaf 1995 beschreven, omdat er zo een beter beeld van de ontwikkeling kon worden weergegeven.
- 2 Overigens worden op enkele plaatsen in dit boek gegevens inclusief overtredingen gepresenteerd, bijvoorbeeld waar het de tenuitvoerlegging van bepaalde sanctietypen betreft, zoals het aantal Haltwaardige delicten (deze gegevens zijn dan alleen beschikbaar van misdrijven en overtredingen samen). In die gevallen wordt dat expliciet vermeld. In het kostenhoofdstuk zijn ook overtredingen begrepen.

criminaliteit, ook de uitgaven van bedrijven en particuliere instellingen aan veiligheidszorg te beschrijven.

De invoering van een nieuw registratiesysteem bij zowel de politie als het OM heeft gevolgen voor de duiding van de cijfers. Bij de politie is de Basisvoorziening Handhaving (BVH) ingevoerd. Inmiddels is het CBS een nieuwe reeks gestart voor de nieuwe berichtgeving van de politie vanaf 2005 (zie bijlage 3). In de vorige editie van C&R waren cijfers over *gehoorde verdachten* door de politie weergegeven volgens de oude berichtgeving tot en met 2007. In de huidige editie zijn deze gegevens geactualiseerd volgens de nieuwe berichtgeving van 2005 tot en met 2010 (zie hoofdstuk 4). Bij het OM is het Geïntegreerd Processysteem (GPS), dat in de plaats komt van het bedrijfsprocessensysteem COMPAS gefaseerd ingevoerd. In 2009 en 2010 zijn naar verhouding meer binnengekomen zaken (nog) niet geregistreerd dan in voorgaande jaren. Dit heeft invloed op het aantal ingeschreven zaken en vervolgens op de door het OM en de rechter afgedane zaken. De effecten zijn in 2010 groter dan in 2009, omdat in 2010 meer zaken over zijn gegaan naar GPS. Onduidelijk is nog hoe groot bovengenoemde effecten precies zijn en in welke mate ze blijvend zijn (zie hoofdstuk 5 en 6 en bijlage 3).

1.1 Opbouw van de publicatie

De publicatie is als volgt opgebouwd:

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

Hoofdstuk 3 (Criminaliteit en slachtofferschap) laat zien hoe vaak burgers en bedrijven slachtoffer worden van verschillende soorten criminaliteit. Verder wordt aandacht besteed aan kenmerken van 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 (Vervolging) gaat een stap verder in de strafrechtsketen 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 (Overtredingen) beschrijft de keten voor overtredingen. Hierbij is vooral informatie bekend over verkeersovertredingen en (andere) overtredingen die door politie en bijzondere opsporingsdiensten zijn geconstateerd. Een groot deel van de overtredingen die verderop in de keten via bestuursrechtelijke weg worden afgehandeld, blijft vanwege gebrek aan data vooralsnog buiten beeld.

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

Hoofdstuk 10 (Kosten van criminaliteit) beschrijft naast de overheidsuitgaven aan criminaliteit, ook de uitgaven van bedrijven en particuliere instellingen aan veiligheidszorg. Hiermee worden de activiteiten bedoeld die tot doel hebben criminaliteit, verloedering en overlast te voorkomen of te bestraffen en het wegnemen van onveiligheidsgevoelens.

Hoofdstuk 11 (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 11 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 en overtredingen (bijlage 6) en een trefwoordenregister (bijlage 7).

1.2 Kanttekeningen

De nadruk ligt in dit boek op misdrijven. Met betrekking tot de categorisering van delicten is in dit boek gekozen voor de nieuwe Standaardclassificatie misdrijven van het 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 relatief 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.³ 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 in 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.

3 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 bevragingwijze kunnen verschillen in de uitkomsten van CBS en PaG tot gevolg hebben (zie bijlage 3).

