

Vergaderjaar 2013–2014

33 173

Prestaties in de strafrechtketen

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2013

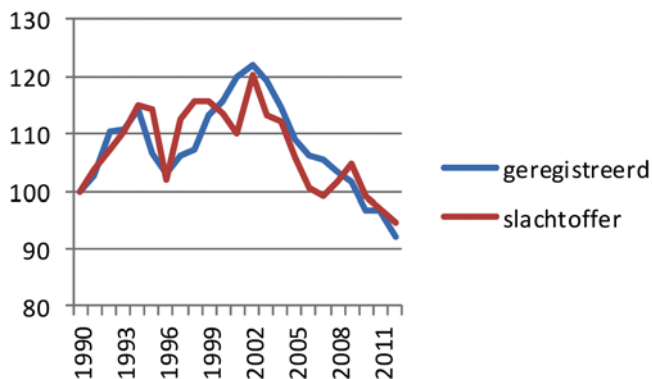
In uw brief van 28 november 2013 verzoekt u mij, namens de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, om toezending van mijn reactie op het rapport Criminaliteit en rechtshandhaving 2012. Bij dezen voldoe ik daar aan.

Het rapport Criminaliteit en rechtshandhaving 2012 (C&R 2012) is een statistisch naslagwerk: het bevat een grote hoeveelheid cijfers over slachtofferschap onder burgers en bedrijven, geregistreerde criminaliteit, de zaakbehandeling van OM en rechter, de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, de productie van instanties als Haltbureaus, slachtofferzorg en rechtshulp, en – tenslotte – over financiële investeringen en internationale vergelijking. Als statistisch naslagwerk wordt C&R 2012 bijvoorbeeld gebruikt om allerlei voorkomende vragen te beantwoorden over de criminaliteit en de werking van de strafrechtelijke handhaving. Het vormt daarmee een onmisbare bron voor het te voeren justitiële beleid. De oorsprong van deze publicatie ligt in de jaren »90 van de vorige eeuw, waar de toenmalige Minister van justitie de wens uitte om niet steeds geconfronteerd te worden met verschillende publicaties over criminaliteit en strafrecht maar om daarvoor één gezaghebbend rapport te krijgen. Daartoe is in 1998 een samenwerking gestart tussen het CBS en het WODC die leidde tot een jaarlijks rapport met de titel Criminaliteit en rechtshandhaving. Later, in 2011, is de Raad voor de rechtspraak bij het samenwerkingsverband aangesloten.

In het rapport worden vele gegevens gepresenteerd en geduid, welke afkomstig zijn uit een veelheid van bronnen. Dat zijn slachtofferenquêtes onder burgers en bedrijven en registratiesystemen van diverse bij de strafrechtelijke handhaving betrokken instanties. In de tekst van het rapport worden de ontwikkelingen beschreven, rekening houdend met functionele verschillen in de definities die worden gehanteerd, en met

veranderingen in telmethoden in de tijd.¹ Dergelijke verschillen en veranderingen nopen tot een zekere voorzichtigheid bij het beoordelen van de beleidsmatige betekenis van de cijfers. In de door u gevraagde reactie op het rapport geef ik mijn beoordeling van de trends die in het rapport worden gepresenteerd, waarbij ik me beperkt tot hoofdlijnen van de dynamiek die waarneembaar is in het domein van criminaliteit en strafrecht en hoe zich die verhoudt tot het door mij ingezette beleid.

De ontwikkeling van de criminaliteit



C&R 2012 concentreert zich op de trend vanaf het jaar 2005, waar eerdere afleveringen de constructie van een langer tijdsbeeld mogelijk maken. In de nevenstaande figuur staat de ontwikkeling van het slachtofferschap van criminaliteit volgens de enquêtes onder burgers², en de tendens in het aantal door de politie geregistreerde misdrijven.³ Deze twee ontwikkelingen lopen parallel: per saldo een opgaande lijn tot het jaar 2002, daarna een gestage neergang. Beleidsmatig lijkt mij van belang om te constateren dat de meest recente cijfers wijzen op een verdergaande daling van de criminaliteit. Dat betekent dat steeds minder mensen en bedrijven te maken krijgen met de nadelige gevolgen van een misdrijf. Meer specifiek blijkt uit de cijfers dat, waar eerder de geweldsdelicten en de vermogensmisdrijven fors daalden, nu het vandalisme sterk in volume is gedaald.

Deze algemene trend laat onverlet, dat bij specifieke delicten na een eerdere terugloop weer een toename is vast te stellen. Dat betrof de gewelddadige overvallen na 2006 om na 2009 weer te verminderen. En de woninginbraken laten na 2008 een stijging zien. Het waren deze constatering die mij er toe brachten prioriteit toe te kennen aan deze delicten met vaak een forse inwerking op de slachtoffers daarvan. Daar heb ik uw kamer steeds ook van op de hoogte gesteld. Voorts blijkt dat opname van cybercriminaliteit in de slachtofferenquête (en daarmee ook in C&R) zicht op de daaronder begrepen verschijnselen geeft, waarmee helder is dat deze een zodanige omvang hebben aangenomen dat de ingezette beleidsmatige investering daarop bepaald geen overbodige luxe is geweest.

Hiermee hoop ik duidelijk te hebben gemaakt hoezeer het beleid gediend is met

¹ Zo kunnen er soms vanwege dergelijke, overigens verklaarbare, verschillen in telmethoden ietwat uiteenlopende cijfers bestaan tussen C&R2012 en bijvoorbeeld het Jaarverslag van het OM.

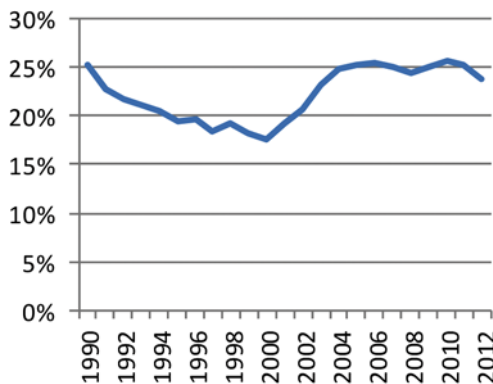
² Daarbij zijn (met gebruikmaking van overlappings in metingen) de uitkomsten van de verschillende enquêtemethoden aan elkaar gekoppeld (gaat om percentage burgers dat aangeeft eens of vaker slachtoffer te zijn geworden van criminaliteit). (index: 1990–100)

³ Gecorrigeerd voor de trendbreuk in 2005. (index: 1990–100)

het houden van de vinger aan de pols der ontwikkelingen – met de ontwikkeling van de *Strafrechtsketenmonitor* waarin voorlopige cijfers over de gehele strafrechtsketen per kwartaal beschikbaar zijn, kan dit nog beter gebeuren omdat die de actualiteit nog meer volgt. Dan kan nog sneller worden ingespeeld over zich voordoende ontwikkelingen. Over die monitor informeerde ik u in de brief VPS 14 november 2013.

De ontwikkeling in de opheldering van delicten

In de jaren »90 is het deel van de geregistreerde delicten waarbij een verdachte bekend werd, fors gedaald, zo blijkt uit de nevenstaande figuur.⁴ Daarna is het ophelderingspercentage weer gestegen, onder invloed van het toenmalige Veiligheidsprogramma waarbij onder meer doelen zijn gesteld om de «plankzaken» aan te pakken (dat zijn zaken met een opsporingsindicatie die niet aangepakt werden). Sinds 2005 ligt het ophelderingspercentage rond de 25%. In 2012 is enige daling zichtbaar, reden om hierbij goed de vinger aan de pols te blijven houden.



Gegeven de achterblijvende prestaties bij specifieke delicten die sterk stegen (overvallen, straatroven) heb ik daar al bijzondere aandacht aan gegeven, leidend tot – zoals C&R 2012 laat zien – forse toename van het ophelderingspercentage bij straatroven en bij overvallen. Inmiddels is ook ingezet op een toename van het ophelderingspercentage bij woninginbraken.

De zaaksbehandeling in de strafrechtelijke keten

Een dalende criminaliteit, een stabiele aangiftebereidheid en een al enige tijd stabiel ophelderingspercentage leidt tot een verminderde zaak last bij OM en rechter, een vermindering van de ten uitvoer te leggen straffen en maatregelen waaronder die van de vrijheidsstraf. De reductie van het aantal daarvoor benodigde cellen komt grotendeels door de rechtstreekse doorwerking van de criminaliteitsvermindering – voor een beperkt deel lijkt sprake van hogere straffen. Wel zijn er in de zaak verwerking enkele nadere tendensen te bespeuren in C&R, 2012 die opmerkenswaard zijn, of de makkelijk aanleiding kunnen geven tot misverstand:

- De reductie van het aantal door de politie aangebrachte *minderjarige verdachten* en de aan hen verbonden zaken en straffen bevinden zich nog steeds in een relatief sterk dalende ontwikkeling van – sinds 2005 – bijna 50%. Zowel bij jongens als bij meisjes, zowel bij autochtone als (eerste en tweede generatie) allochtonen daalt het aantal verdachten dat de politie in het vizier krijgt met meerdere tientallen procenten.
- Het volume aan *sepots* door de officier van justitie stijgt recent fors. Dit is een gevolg van een veranderde werkwijze. Voorheen legde de politie

⁴ Hierin is gecorrigeerd voor de trendbreuk in de poliestatistieken van het CBS van 2005.

een zaak terzijde, indien er onvoldoende bewijs was om de zaak aan het OM door te sturen – deze zaken werden dan niet geteld en in de statistieken opgenomen. Besloten is, in overeenstemming met de aanbeveling van de Algemene rekenkamer in haar rapport over de *Prestaties in de strafrechtketen*⁵, dat in dergelijke gevallen niet de politie maar de officier van justitie beslist om de zaak te seponeren. Dat leidt dan vanzelfsprekend dat het OM meer zaken seponeert, vaak al snel in het kader van de ingevoerde ZSM-werkwijze bij standaardzaken. Daarmee is verklaard dat zowel het aantal septs «in de statistiek» als hun aandeel in het geheel der afdoeningen is opgelopen. Er is dan geen sprake van een veranderde prestatie van politie of OM, maar van een veranderde procedure.

- De invoering van de *strafbeschikking* leidt tot een vertekening van het aantal behandelde zaken, omdat deze in C&R2012 alleen meetellen voor zover ze leiden tot een directe afhandeling maar niet zo lang deze nog in verwerking zijn omdat verzet tegen de beschikking is aangetekend en wanneer men niet betaalde.⁶ En de nadere afwerking kan lang duren omdat de zaak alsnog aan de rechter wordt voorgelegd, zoals om gijzeling bij niet-betaling mogelijk te maken en deze ten uitvoer te leggen via politie en het gevangeniswezen. Deze telmethode verklaart waarom het aantal door het OM afgedane zaken «kunstmatig laag» ligt (want deel strafbeschikkingen telt pas later mee). Deze vertekening is juist deze jaren fors, nu zowel bij de misdrijven als bij de overtredingen de strafbeschikking is ingevoerd – dit effect zal pas na stabilisering langzaam verdwijnen. Inmiddels is overleg gestart over een telwijze die minder aanleiding tot vertekening en verwarring geeft.
- Sinds 2005 stijgt het percentage zaken waarin de rechter *niet tot een veroordelend vonnis* komt langzaam maar zeker, van 6 naar 10%. De ontwikkeling in de laatste jaren duidt echter niet op een toenemend probleem, omdat rekening moet worden gehouden met het – als gevolg van het invoeren van de strafbeschikking door het openbaar ministerie – voor een fors deel wegvallen van de (eenvoudiger) zaken waarin de rechter alleen een geldboete oplegt. Dat leidt er toe dat naar verhouding zwaardere en complexere zaken bij de rechter terecht komen – dat zijn zaken waarbij een niet-schuldigverklaring sneller aan de orde zal zijn. Dan neemt het *aantal* niet-schuldigverklaringen bepaald niet toe, maar stijgt logischerwijs het *percentage* zaken waarin dat het geval is.
- De prestaties in de *tenuitvoerlegging* van straffen en maatregelen, zoals bij de vrijheidsstraf, de taakstraf en de inning van financiële sancties, liggen vrij stabiel. U bent bekend met het programma USB ter versterking van de prestaties in de tenuitvoerlegging.

Overtredingen

Het aantal strafrechtelijk te behandelen processen-verbaal wegens overtredingen (kantonrechterzaken) is door de jaren heen substantieel gedaald – dat betreft alle categorieën van overtredingen zoals overtreding van lokale verordeningen en zwartrijden in het openbaar vervoer. Daarentegen is het aantal zaken betreffende de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften («Mulderzaken») weer op een hoger niveau gebracht, als gevolg van het weer op een hoger peil brengen van de handhavingsinspanningen met digitale camera's en trajectcontroles.

⁵ Kamerstuk 33 173, nr. 2

⁶ Deze zaken tellen pas als «afgedaan» na geslaagde tenuitvoerlegging. De constatering in C&R2012 dat strafbeschikkingen een korte doorlooptijd kennen slaat dan alleen op de direct of na een aanmaning afgehandelde (betaalde) en neemt niet de langere doorlooptijden mee van de niet direct geslaagde. Dit laatste blijft dan langer «in de voorraad» zitten.

Conclusie

Dit alles overziend, stel ik vast dat aan de daling van de criminaliteit nog geen einde is gekomen, dat op hoofdlijnen de strafrechtelijke interventies een stabiel niveau van prestaties kennen. Er kan evenwel geen misverstand over bestaan dat bij voortdurende op specifieke thema's aanpassingen aan de veranderende omstandigheden nodig zijn om een voldoende prestatie te behouden. Dat geldt in het bijzonder opkomende vormen van criminaliteit, bij nieuwe delictsvormen zoals cybercrime). En tevens dat onder de vlag van het programma VPS gewerkt wordt aan het verbeteren van de prestaties in de strafrechtssketen als geheel.

Ik vertrouw hiermee te hebben voldaan aan uw verzoek om een reactie op het rapport C&R 2012.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten