

Vergaderjaar 2012–2013

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 163

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2013

Zowel in het Algemeen Overleg met uw Kamer op 7 februari jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 158) over «Strafrechtelijke onderwerpen» als in het Algemeen Overleg over «Reclassering» op 3 april jl. (Kamerstuk 29 270, nr. 83) zijn toezeggingen gedaan om u nader per brief te informeren. In het Overleg met uw Kamer op 16 april jl. is toegezegd, naar aanleiding van een verzoek van het Kamerlid Berndsén, nader in te gaan op de mogelijkheden om de aanpak van recidive te versterken. Middels deze brief doe ik, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, deze toezeggingen gestand.

Deze brief behandelt enerzijds de ontwikkeling van recidive, het verband daarvan met gedragsinterventies en de inzet op dergelijke interventies, en de discussie over de recidive bij werkstraffen waarover recent een kritisch artikel verscheen.¹ Op het laatste punt werd een reactie gevraagd door het Kamerlid Helder (PVV). Eerder, op 7 februari, vroeg zij verheldering over enkele cijfermatige kwesties die haar waren opgevallen betreffende de «pakkans» en de «strafhoogte» gezien de inhoud van een tweetal boeken: «Actuele criminologie» en «Economie van misdaad en straf».² Aan de gedane toezeggingen wordt tegemoet gekomen in deze brief, waarin achtereenvolgens de navolgende thema's behandeld worden:

- De ontwikkeling van de recidive en het causale verband met gedragsinterventies.
- Of de werkstraf in verhouding tot de gevangenisstraf werkelijk zo effectief is als in eerder onderzoek is gesuggereerd.
- Hoe het zit met het ophelderingspercentage in het licht van niet alleen de geregistreerde maar ook ten opzichte van de feitelijk gepleegde criminaliteit.
- Of de stelling wel houdbaar is dat in Nederland zwaar wordt gestraft.

¹ Groenendijk, F. & Van Delft, A. (2013). Recidive, werkstraf en gevangenisstraf: een kritische bespreking. *Tijdschrift voor Criminologie*, 55, 1, 59–65.

² van Dijk, J.J.M. et al. (2011). *Actuele criminologie*. Den Haag: SDU; en Velthoven, B.C.J. (2012). *Economie van misdaad en straf*. Den Haag: Boom Lemma

A. Ontwikkeling in de recidive en het verband met gedragsinterventies

Recidive daalt maar is nog te hoog

De strafrechtelijke reactie op criminaliteit moet in de visie van het kabinet tot uitdrukking brengen dat de maatschappij bepaald gedrag niet accepteert en dat de belangen van slachtoffers worden gerespecteerd. Dit betekent dat aandacht voor vergelding niet kan worden gemist, maar dat de sanctietoepassing ook moet bijdragen aan gedragsverandering van daders gericht op het verminderen van recidiverisico's. Zoals immers uit recent onderzoek van het WODC³ blijkt, zijn programma's gericht op gedragsverandering gemiddeld gesproken succesvoller in het terugdringen van recidive dan interventies die zich enkel richten op repressie. En recidivebestrijding vormt een belangrijk onderdeel van het veiligheidsbeleid van dit kabinet. Minder recidive betekent immers minder slachtoffers. De doelstelling van het terugdringen van de 7-jaars recidive met 10%-punt onder ex-gedetineerden en jeugdige justitiabelen, die in 2010 uitstroonden ten opzichte van de groep die in 2002 uitstroomde, blijft dan ook onverkort van kracht.

Het WODC berekent jaarlijks de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen en vormt daarmee de belangrijkste informatiebron om na te kunnen gaan of deze doelstelling wordt behaald. Om tijdig over de cijfers te beschikken is aan het WODC gevraagd niet na een periode van zeven jaar, maar na een periode van twee jaar uitspraken te doen over de recidive. Dat betekent bijvoorbeeld voor de doelstelling om de 7-jaars recidive onder ex-gedetineerden met 10%-punt te verlagen, een verlaging van de 2-jaars recidive met 7,7%-punt.

De nieuwste meting van de Recidivemonitor treft u aan in de bijgevoegde factsheet «*Recidivebericht 2012*». De rapportage heeft betrekking op personen die in de periode 2002–2009 een strafzaak hadden of uitstroonden uit een justitiële inrichting. Vervolgens is over de periode van 2 jaar daarna de strafrechtelijke recidive berekend. Het WODC concludeert dat deze recidive in Nederland voor het vierde achtereenvolgende jaar over een breed front is gedaald. Zowel bij volwassen daders als bij minderjarige justitiabelen is het percentage dat binnen twee jaar opnieuw met justitie in aanraking kwam weer licht afgenomen. Voor ex-gedetineerden geldt zelfs een recidivereductie van 8,3%-punt. Eén jaar eerder dan beoogd is de reductie van 7,7%-punt dus reeds behaald en zelfs overtroffen. Nieuw is dat het WODC de populatie van reclasseringscliënten heeft meegenomen in de metingen. Ook binnen deze populatie is een afname te zien in de recidive. Deze resultaten stemmen positief, maar feit is dat de recidive onder ex-gedetineerden en jeugdige justitiabelen ondanks de dalende trend hoog blijft. Criminaliteit veroorzaakt nog steeds veel maatschappelijke overlast. Wel zetten de dalende cijfers het kabinet aan stevig te blijven investeren in recidivebestrijding. Een persoonsgerichte aanpak en een executieketen, die optimaal samenwerkt en snel, effectief en doelmatig handelt, zijn hierbij onmisbaar en daar wordt in deze kabinetsperiode dan ook verder op ingezet.

³ Wartna, B., Alberda, D. & Verweij, S. (2013). Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies. *Tijdschrift voor Criminologie*, 55, 1, 3–23 en Wartna, B.S.J., Alberda, D.L. & Verweij, S. (2013). *Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies*. Den Haag: Boom Lemma

De Recidivemonitor geeft een beeld van de recidive, maar geen duiding van de cijfers. Omdat daaraan wel behoefte is, wordt er door het WODC nog in 2013 verdiepend onderzoek verricht. Hierbij wordt nagegaan of het plausibel is dat de afname in de recidivecijfers het gevolg is van het pakket aan justitiële interventies dat de laatste jaren is ingezet in de sanctietoepassing. Tevens wordt gekeken naar mogelijke alternatieve verklaringen voor de dalende recidivecijfers. Het WODC zal de resultaten van dit verdiepende onderzoek meenemen bij het Recidivebericht 2013, dat begin 2014 beschikbaar komt.

Inzet op recidivedaling bij specifieke interventies

Naast het genoemde verdiepende onderzoek, wordt er ook onderzoek verricht naar specifieke interventies. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de gedragsinterventies en bij de werkstraffen. Het onderzoek naar de gedragsinterventies vindt plaats in het kader van het erkenningproces van deze interventies. Wellicht ten overvloede merk ik hierover allereerst op dat de recidiveaanpak van het kabinet een veelheid van maatregelen en interventies omvat, waarbij de inzet van gedragsinterventies één van de onderdelen vormt. Ook stel ik daarbij vast dat het een behoorlijke opgave is om een causaal verband aan te tonen tussen deelname aan een gedragsinterventie en het al dan niet recidiveren. Dat veronderstelt namelijk een opzet van de programma's en het daaraan verbonden wetenschappelijk onderzoek die in de praktijk niet eenvoudig te verwezenlijken is. De uitkomsten van een gedragsinterventie moeten worden vergeleken met een zogenaamde controlegroep, waar de interventie niet is uitgevoerd. Pas dan kan echt de meerwaarde van de interventie worden bepaald. Het formeren van goede vergelijkingsgroepen is vaak een probleem. Het WODC werkt aan een voorziening waarmee in de toekomst ook in situaties waar een natuurlijke controlegroep ontbreekt toch vergelijkingsmateriaal kan worden verkregen.

Om de effectiviteit van gedragsinterventies te beoordelen is in augustus 2005 de Erkenningscommissie Gedragsinterventies ingesteld. Deze onafhankelijke Commissie heeft als belangrijkste taak te beoordelen of strafrechtelijke gedragsinterventies (kunnen) leiden tot het verminderen van recidive. Op dit moment zijn 25 gedragsinterventies door de Commissie erkend (7 voor meerderjarigen, 18 voor minderjarigen). Daarmee zijn belangrijke stappen gezet in het «*evidence based*» werken aan recidivevermindering, die is gebaseerd op de moderne – internationaal gedeelde – inzichten over de condities waaronder interventies succes kunnen boeken.

Om na te gaan of een erkende gedragsinterventie in de praktijk ook daadwerkelijk effectief is, voorziet het beoordelingsproces in een tussentijdse beoordeling door de Commissie binnen vijf jaar na erkenning en een *ex post* beoordeling binnen acht jaar. Het doel van de tussentijdse beoordeling is om na te gaan of de interventie wordt uitgevoerd zoals is bedoeld en beschreven en of bij de deelnemers aan de interventie de doelen van het programma zijn gerealiseerd. Het doel van de *ex post* beoordeling is vervolgens om, hoe lastig dat ook is, na te gaan of het deelnemen aan de interventie daadwerkelijk leidt tot recidivevermindering.

Eerste resultaten geven hoop

We zitten op dit moment in de fase waarbij gedragsinterventies die als eerste zijn erkend opnieuw, voor een tussentijdse beoordeling, aan de Erkenningscommissie worden voorgelegd. Daartoe worden er verschillende evaluatieonderzoeken uitgevoerd. Uit de tot nu toe uitgevoerde

onderzoeken⁴ blijkt allereerst dat de programma's een verbetering van de vaardigheden te zien geven bij de deelnemers. En bovendien dat deze effecten persisteren, dat wil zeggen dat ze ook na afloop geconsolideerd worden. Bij enkele van deze onderzoeken is er ook al gewerkt met een controlegroep, zodat in dat geval vastgesteld is dat dit kan worden toegeschreven aan het ingezette programma⁵. Uit enkele onderzoeken⁶ blijkt ook dat het in een aantal gevallen niet gemakkelijk is voldoende geschikte kandidaten voor de gedragsinterventies te vinden en de uitvoering in de praktijk minder gemakkelijk lijkt dan gedacht. Het kost veel tijd, zeker wanneer het implementeren van nieuwe methodieken een cultuuromslag vereist bij de uitvoeringsorganisaties.

De tot nu toe uitgevoerde evaluatieonderzoeken in Nederland en ook internationale studies⁷ geven mij nu al aanwijzingen dat gedragsinterventies zeker kunnen leiden tot minder recidive. De verzakelijking in de keuze voor programma's die erkend zijn, zet ik daarom met kracht voort. Daarbij blijkt de Erkenningscommissie een belangrijke functie te vervullen. Er is flink gesaneerd in het aantal aangeboden programma's, we hebben nu een gericht pakket aan erkende programma die toegesneden zijn op de doelgroep jeugdige en volwassen justitiabelen en de eerste uitkomsten naar de resultaten van de erkende programma's zijn hoopgevend.

B. Recidive bij toepassing werkstraf

In 2009 publiceerden Wernink et al. de uitkomsten van een studie over het verschil in recidive bij toepassing van werkstraffen en gevangenisstraffen⁸. In hun artikel werd geconcludeerd dat daders na een eerste werkstraf significant minder recidiveren dan na een eerste korte gevangenisstraf. Na een eerste werkstraf zou volgens de auteurs sprake zijn van gemiddeld 50 procent minder veroordelingen over een periode van acht jaar. Begin 2013 verscheen een artikel van Groenendijk en Van Delft⁹, waarin kanttekeningen werden geplaatst bij het artikel uit 2009. In dezelfde uitgave gaven Wermink e.a. vervolgens weer een repliek op het

⁴ Van der Stouwe, T., Asscher, J.J. & Stams, G.J.J. (2013). *Doeltreffendheid Tools4u: Onderzoek naar de doelgroep, uitvoering en doeltreffendheid van leerstraf Tools4U*. Amsterdam: UvA; Buyse, W. & Loef, L. (2012). *Eerst denken, dan doen. Doeltreffendheid van de cognitieve vaardigheidstraining (CoVA) voor justitiabelen*. Amsterdam: DSP; van der Veldt, M.C.A.E., Eenshuistra, R.M. & Campbell, E.E. (2011). *FFT versterkt. Een evaluatiestudie naar de implementatie en de effecten van Functional Family Therapy in Nederland*. Duivendrecht: PI Research; Asscher, J. J., Deković, M., van der Laan, P. & Prins, P. (2007). Implementing Randomized Experiments in Criminal Justice Settings: An Evaluation of Multisystemic Therapy (MST) in The Netherlands. *Journal of Experimental Criminology*, 3, 113–129; Dekovic, M., Asscher, J. J., Manders, W.A., Prins, P.J.M. & van der Laan, P. H. (2012). Within-intervention change: Mediators of intervention effects during Multisystemic Therapy in The Netherlands. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 84, 574–587; Hoogsteder, I., Hendriks, J., van Horn, J. & Wissink, I.B. (2012). Responsive aggression regulation therapy: An evaluation study in a juvenile justice institution. *Orthopedagogiek: Onderzoek en praktijk*, 51, 481–495.

⁵ O.a. Asscher, J. J. et al (2007), op. cit.; Hoogsteder et al (2012), op. cit.

⁶ Schoenmakers, Y., van Leiden, I., Bremers, B. & Ferwerda, H. (2012). *Onder controle? Een procesevaluatie van de gedragsinterventie Korte leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen*; Berthuisen, M.G.C.J., Wied, M.A. de & Orobio de Castro, B. (2011). *Uitvoering van de gedragsinterventie Agressie Regulatie op Maat bij jongeren met een strafrechtelijke titel*

⁷ Alleen al op het terrein van interventies bij jeugdigen zijn er meer dan 30 meta-evaluaties beschikbaar. Bijvoorbeeld: Lipsey, M.W. & Cullen, F.T. (2008). The effectiveness of correctional rehabilitation: a review of systematic reviews. *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 3., en Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C. & Guckenburg, S. (2010). *Formal system processing of juveniles: effects on delinquency*. (www.campbellcollaboration.org). Het WODC heeft een web-portal in ontwikkeling die toegang geeft tot samenvattingen van deze en andere meta-evaluaties.

⁸ Wermink, H. Blokland, A., Nieuwbeerta, P. & Tollenaar, N. (2009). Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen: een gematchte vergelijking. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51 (3), 211–227.

⁹ Groenendijk, F. & Van Delft, A. (2013), op. cit.

artikel van Groenendijk en Van Delft¹⁰. ik constateer dat de auteurs van beide artikelen van mening verschillen over de meest adequate manier om onderzoek te doen naar de effectiviteit van werkstraffen ten opzichte van gevangenisstraffen. Aangezien ik de auteurs van beide artikelen zeer kundig acht, onthoud ik me van een oordeel over de discussie tussen hen, waar die ingaat op de gehanteerde methodiek. Allereerst merk ik op dat het, net als eerder is aangegeven ten aanzien van de gedragsinterventies, niet eenvoudig is om onderzoek te doen naar de causale werking van justitiële interventies. Omdat de context, de strafrechtspleging, zich niet gemakkelijk leent voor gerandomiseerd onderzoek, kunnen nooit met volledige zekerheid uitspraken worden gedaan over de effecten. Onderzoekers zoals Wermink e.a. proberen de laboratoriumsituatie zo goed als mogelijk na te bootsen door groepen vergelijkbaar te maken op zoveel mogelijk relevante kenmerken. Wermink e.a. zijn daar naar mijn mening redelijk goed in geslaagd. Desondanks blijft er een kans aanwezig dat niet alle relevante kenmerken meetbaar of beschikbaar zijn om de groepen voor 100% vergelijkbaar te maken. In het betreffende onderzoek zou bijvoorbeeld ook de proceshouding van de veroordeelden nog een rol hebben kunnen gespeeld bij de keuze van de rechter om een werkstraf of een korte vrijheidsstraf op te leggen.

In het wetenschappelijke discours wordt bij voortdurende gediscussieerd over de gehanteerde methodiek en de stelligheid waarmee resultaten worden gepresenteerd. De discussie over het onderzoek van Wermink e.a. laat onverlet dat ik van mening ben dat de werkstraf een nuttige straf is. Met het opleggen van een werkstraf wordt aan de ene kant tot uitdrukking gebracht dat het gepleegde feit door de samenleving niet wordt geaccepteerd en dat de schuldige hiervoor dient te worden gestraft. Aan de andere kant kan door het opleggen van de werkstraf worden voorkomen dat de veroordeelde uit de samenleving wordt gehaald en wordt hij gedwongen zich nuttig te maken voor de samenleving die hij door zijn handelen schade heeft toegebracht. Daarbij wil ik er tot slot op wijzen dat hoewel de conclusie van Wermink e.a. ten aanzien van de relatieve effectiviteit van de werkstraf wellicht iets te stellig is gepresenteerd, er ander onderzoek bestaat dat in dezelfde richting wijst. Zo blijkt ook uit recent elders uitgevoerd quasi-experimenteel onderzoek dat gevangenisstraf hogere recidivecijfers opleverde dan op de gemeenschap georiënteerde sancties.¹¹ En uit een spaarzame Zwitserse studie met een gerandomiseerd design werd ook een gunstig effect voor de werkstraf ten opzichte van de korte vrijheidsstraf aangetroffen.¹² In Nederland en België is naast de studie van Wermink e.a. in minstens vier eerdere studies gekeken naar het verschil in recidive tussen werkgestraften en personen met een korte vrijheidsstraf.¹³ In elk van deze quasi-experimentele studies was het niveau van de recidive onder de werkgestraften lager. Dit steunt mij in mijn visie dat de werkstraf een geschikte straf is voor naar verhouding lichte strafbare feiten.

¹⁰ Wermink, H. Blokland, A., Nieuwbeerta, P. & Tollenaar, N. (2013). De betere stuurliu roeien (ook met de riemen die ze hebben). *Tijdschrift voor Criminologie*, 55, 1, 66–75.

¹¹ Bales, W.D. & Piquero, A.R. (2012). Assessing the impact of imprisonment on recidivism. *Journal of Experimental Criminology*, 8, 1, 71–101.

¹² Killias, M., Aebi, M. & Ribeaud, D. (2000). Does community service rehabilitate better than short-term imprisonment?: results of a controlled experiment. *The Howard Journal*, 39, 1, 40–57.

¹³ Bol, M.W. & Overwater, J.J. (1986). *Recidive van dienstverleners: In het strafrecht voor volwassenen*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij; Spaans, E.C. (1994). *Appels en peren: Een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften*. Arnhem: Gouda Quint; Geudens, H. (1999). Gemeenschapsdienst en recidive: een vergelijking met de traditionele jeugdbeschermingsmaatregelen. *Tijdschrift voor Criminologie*, 41, 1, 57–72; Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., & Blom, M. (2005). *Recidive 1997: Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders*. Den Haag: Boom

C. Over het ophelderingspercentage

Het CBS definieert een *opgehelderd misdrijf* als een «[m]isdrijf waarbij tenminste één verdachte bij de politie bekend is, ook al is deze voortvluchtig of ontkent hij of zij het strafbare feit te hebben gepleegd.»¹⁴ Het ophelderingspercentage wordt dan berekend door het aantal opgehelderde misdrijven te delen door het aantal misdrijven dat ter kennis van de politie is gekomen. Zo telt het CBS over het jaar 2011 288.843 opgehelderde misdrijven op een totaal van 1.192.757 geregistreerde misdrijven, wat een ophelderingspercentage van 24,2 oplevert.¹⁵ In de beide boeken die mevrouw Helder aanhaalt, wordt gewezen op de verborgen -want niet door de politie geregistreerd - criminaliteit. Een fors deel van de criminaliteit wordt door benadeelde burgers en bedrijven - ongeacht of de pleger wel of niet bekend is - inderdaad niet gemeld aan de politie en leidt daardoor niet tot een formele aangifte.¹⁶ Het aantal delicten zou daarmee een stuk hoger liggen dan wat de politie registreert. Door schattingen op basis van de slachtofferenquêtes onder burgers en bedrijven raamt het CBS dat er 5 à 6 miljoen misdrijven tegen burgers en 2 à 3 miljoen tegen bedrijven per jaar zouden worden gepleegd.¹⁷ De conclusie is daarmee helder: de feitelijke criminaliteit is een veelvoud van wat de politie daarover registreert. Als dan het aantal opgehelderde misdrijven afgezet wordt tegen het geschatte volume aan criminaliteit, dan komt er een percentage van ongeveer 3 uit, zoals ook in het boek van Van Velthoven staat. Rekenkundig kloppen deze sommen, doch er passen hier voor een goed begrip wel enige kanttekeningen bij.

Uit de slachtofferenquêtes blijkt dat niet zelden burgers en bedrijven de politie er niet bijhalen omdat men zelf de kwestie te onbeduidend vindt of dat men het voorval geen zaak voor de politie vindt.¹⁸ Geraamd kan worden dat dit geldt voor bijna de helft van de door deze partijen opgegeven delicten - geëxtrapoleerd zou dat dan 4 van de ruim 8 miljoen delicten betreffen. Bij een kwart van de delicten doet men geen melding bij de politie omdat de burgers menen dat dit «toch niet helpt», of omdat bedrijven menen dat «de politie niets doet». Daarom heb ik met de politie afspraken gemaakt om het aangifteproces verder te verbeteren. Voorts krijgen vanaf 1 januari 2013 aangevers van woninginbraken binnen twee weken een eerste terugkoppeling van de politie. Vanaf 1 januari 2014 zal dit voor alle high impact crimes gelden.

Als burgers wel melding doen van het delict dat hen benadeelde, zo blijkt uit dezelfde enquêtes, geschiedt dat vaak uit burgermantsplicht of omdat een aangifte nodig is voor het beroep kunnen doen op de verzekering - dit betreft extrapolierend 1 à 1½ miljoen gevallen. In ongeveer 1 miljoen gevallen gaat men naar de politie omdat men wil dat de dader wordt gepakt of dat men het gestolen goed terug wil hebben.

¹⁴ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=523>

¹⁵ van Rosmalen, M.M., Kalidien, S.N. & de Heer-de Lange, N.E. (red.) (2012) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2011*. Den Haag: Boom Lemma. Tabel 4.1

¹⁶ van Rosmalen et al. (2012), op. cit., tabellen 3.14, 3.16, 3.17

¹⁷ Kalidien, S.N. & de Heer-de Lange, N.E. (red.) (2011) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010*. Den Haag: Boom, en van Rosmalen et al. (2012), op. cit. Hiernaast zijn - zie hiervoor tevens van Dijk (2011, op. cit., p. 66-71) de delicten die niet of niet zonder meer worden ontdekt. Dat geldt vormen van fraude (bijvoorbeeld belasting-, verzekerings- en uitkeringsfraude), onontdekte verkeermisdrijven zoals bij rijden onder invloed, en handel in illegale goederen en diensten zoals in verboden drugs. Weliswaar kunnen hieromtrent schattingen worden gemaakt zoals omtrent de omvang van de schade door fraude (van Rosmalen et al. (2012), op. cit., tabel 10.1) doch deze zijn met grote onzekerheid omgeven. In zijn boek schat van Velthoven (2012, op. cit.) op basis van lastig te valideren veronderstellingen dat er tegen de 1 miljoen «slachtofferloze delicten» zouden zijn.

¹⁸ Deze en navolgende gegevens zijn ontleend aan de cijfers in de Integrale Veiligheidsmonitor 2011 (CBS 2012) en de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2009 (TNS/NIPO 2010)

Deze gegevens duiden er op dat de criminaliteit, zoals die gemeten wordt in de slachtofferenquêtes, vaak aangelegenheden betreft die slechts een beperkte betekenis hebben voor de benadeelden: het lijken eerder negatieve gebeurtenissen van voorbijgaande aard, dan dat het ingrijpende incidenten zou betreffen. Dit wordt bevestigd indien aan de burgers naar de impact van de door hen ondervonden delicten wordt gevraagd. Dan blijkt dat vrijwel nooit sprake is van lichamelijk letsel (97% van de gevallen), in bijna tweederde van de gevallen is er geen emotionele schade van het delict en in de helft is er geen financiële schade.¹⁹ Het aantal delicten met ernstige schade loopt eerder in de tienduizenden dan in de miljoenen.

Deze informatie duidt er op dat, naast verzekeringsaangiften, vooral meer ingrijpende kwesties bij de politie terecht komen, delicten waar men – zo dat mogelijk is – optreden van de politie verwacht. Burgers en bedrijven maken zelf een selectie in wat van overheidswege aandacht zou moeten verdienen. Dat lijkt me zinvol: de focus in de opsporing wordt daarmee gelegd op wat in de samenleving relatief zwaar weegt. Dit spoort met de nadruk die we leggen op de aanpak van de zogenaamde high impact crimes (woninginbraken, overvallen, straatroof en geweld). Daarover is uw kamer met mijn brief van 15 april 2013, uitgebreid geïnformeerd.

Ongeveer een kwart van de delicten die bij de politie terecht komen wordt als »opgehelderd« geteld. Dat is het totale officiële ophelderingspercentage, zoals gedefinieerd door het CBS, dat op 24% ligt.²⁰ Het is echter zinvol niet op dat percentage af te gaan, maar om te kijken naar het percentage per type delict. Zo zijn er delicten waar het percentage ophelderingen boven de 60 ligt, zoals bij gewelds- en seksuele misdrijven.²¹ Bekend is dat bij moord en doodslag dit percentage nog hoger ligt, namelijk op 80 procent.²² Daarentegen worden veel lage percentages, zo rond de 12, aangetroffen bij delicten als verlaten plaats ongeval (bijv. na veroorzaken schade bij parkeren) of nog lager bij vormen van diefstal zonder geweldpleging (zoals fietsdiefstal, zakkenrollerijen, inbraak). Dat zijn delicten waarbij er doorgaans geen contact is tussen dader en slachtoffer, waardoor een directe aanwijzing voor opheldering vaak ontbreekt. Juist de onaanvaardbare lage opheldering bij een delict als inbraak, die vaak een forse impact kent, heeft ons aanleiding gegeven daarop een doel tot verbetering te formuleren. De politie zal hierbij – zoals genoemd in voormelde brief – de pakkans verder vergroten door burgers meer bij de opsporing te betrekken en meer informatie gestuurd te werken. Hierbij wordt geleerd van de krachtige aanpak van overvalcriminaliteit. Ook de zogenaamde hotspot aanpak en de persoonsgerichte aanpak van (potentiële) plegers van woninginbraken zal worden uitgebreid. Het OM zal verdachten van woninginbraken stringent vervolgen en in beginsel voor de rechter brengen. Omdat het veelvuldig voorkomt dat delinquenten vele inbraken plegen en dan op een gegeven moment tegen de lamp lopen²³, kan met doorrecherchen worden bereikt dat meerdere

¹⁹ Lamet, W. & Wittebrood, K (2009). *Nooit meer dezelfde*. Rijswijk: SCP

²⁰ Een brede beschouwing over de bruikbaarheid het ophelderingspercentage is te vinden in: Smit, P. et al. (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Den Haag: WODC

²¹ Ontleend aan CBS- Statline (via www.cbs.nl)

²² Leistra, G. & Nieuwbeerta, P. (2003). *Moord en doodslag in Nederland*. Amsterdam: Prometheus; Smit, P.R. & Nieuwbeerta, P. (2007). *Moord en doodslag in Nederland 1998 en 2002–2004*. Den Haag: WODC

²³ Dat verklaart waarom stelselmatige inbrekers, ook als de pakkans bij ieder delict afzonderlijk betrekkelijk laag ligt, de kans om op een gegeven moment toch gepakt te worden hoog inschatten (Criminaliteit en handhaving - over slachtoffers, daders en strafrecht (1996) Den Haag: WODC)

zaken aan het strafdossier gekoppeld.²⁴ Dat dient ook het doel om slachtoffers van inbraak te informeren dat hun inbreker is gepakt, waarbij waar mogelijk het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt ontnomen, ter compensatie van die slachtoffers.

Het voorgaande impliceert dat ik, samen met de politie, het OM, het bestuur en private partijen toewerk naar het verder terugdringen van het aantal high impact crimes mede door de focus te leggen op het verhogen van de pakkans in het bijzonder bij high impact criminaliteit.

D. De hoogte van de straffen in Nederland

In het Algemeen Overleg noemde mevrouw Helder cijfers over de gemiddelde hoogte van de straffen, ontleend aan de door haar genoemde boeken. Deze zijn correct: zo ligt de gemiddelde hoogte van de door de rechter opgelegde gevangenisstraf op ongeveer 5½ maanden.²⁵ Meer dan de helft van die straffen is 3 maanden of korter; bij 11% ligt dat op een jaar of meer. Eenzelfde verdeling van veel lichtere straffen en minder zwaardere straffen treffen we aan bij de geldboete (65% minder dan € 450, 2% € 1.000 of meer) en taakstraffen (39% telt 40 uren of minder, 10% meer dan 120 uren).²⁶ Deze verdelingen duiden er op, dat het bij de straftoemeting vaak gaat om minder ernstige zaken, waarin een betrekkelijk lichte straf volstaat gegeven de aard van het feit, de omstandigheden waaronder dat is gepleegd en de persoon van de dader. Alleen in een minderheid van de zaken is kennelijk een zware straf geïndiceerd. Dit verklaart waarom de gemiddelde straffen niet erg hoog uitkomen. Dit impliceert echter niet dat in ons land minder zwaar zou worden gestraft dan in andere landen. Ook daar zal het algemene kenmerk aanwezig zijn dat sprake is van een verdeling naar veel lichte en betrekkelijk weinig ernstige zaken en dientengevolge vaak lagere en weinig hogere straffen. Internationale vergelijking leert dat in Nederland de kans op bestraffing vrij hoog ligt, ook waar het gaat om de mate waarin een vrijheidsstraf wordt gegeven.²⁷ Het aantal gedetineerden in ons land wijkt niet sterk af van dat in de ons omringende landen,²⁸ hetgeen bepaald wordt doordat in ons land veel gebruik gemaakt van de voorlopige hechtenis en de korte vrijheidsstraf, én doordat in Nederland een relatief groot deel van de straf daadwerkelijk ook uitgezeten moet worden. Alleen onze Angelsaksische burens kennen, net als de USA, een zeer hoog gedetineerdenniveau dat niet is gedaald ook al verminderde daar net als in ons land de criminaliteit fors.

Mijn conclusie is dat in ons land niet laag wordt gestraft, gegeven de aard van de criminaliteit waarvoor die straffen gegeven worden, en gezien de vergelijking met vele andere landen.

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

²⁴ De mate waarin doorgerechercheerd wordt of kan worden, verklaart deels verschillen in ophelderingspercentages tussen regio's en landen. Berghuis, A.C. (1992). Opheldering gezocht. *Tijdschrift voor Criminologie*, 34, 4, 288–295. Bij de verschillen tussen landen speelt tevens dat de functies van de politie, OM en rechter uiteenlopen, en dat er ten behoeve van de statistiek niet altijd dezelfde keuzes worden gemaakt. Zie Smit et al. (2003), op. cit.

²⁵ van Rosmalen et al. (2012), op. cit., tabel 6.17

²⁶ van Rosmalen et al. (2012), op. cit., tabellen 6.10, 6.13, 6.15

²⁷ van Rosmalen et al. (2012), op. cit., hoofdstuk 11

²⁸ Dat aantal (per 100.000 inwoners) steeg in Nederland van 23 in 1980 naar 134 in 2005, om daarna te dalen naar 75 in 2010. Dit laatste niveau is vergelijkbaar met vele andere landen zoals de Nordische en Duitsland, doch ligt veel lager dan Engeland/Wales (van Rosmalen et al. (2012), op. cit., tabel 11.8).