



Sociale veiligheid

Hoofdstuk 10 van *De sociale staat van Nederland 2019*, ISBN 978 90 377 0923 0

10 Sociale veiligheid

Lonneke van Noije

- Zowel de door burgers ondervonden als de door politie geregistreerde criminaliteit is in het afgelopen decennium gedaald. Het aandeel slachtoffers daalde in dezelfde periode, van 21% in 2008 naar 15% in 2017. Jongeren, hogeropgeleiden en niet-westerse migranten worden relatief vaak slachtoffer.
 - Een steeds kleiner aandeel Nederlanders vindt dat de criminaliteit toeneemt of een groot probleem is (55% in 2018) en ook steeds minder mensen voelen zich weleens onveilig (34% in 2017). Vooral vrouwen, jongeren, lageropgeleiden en niet-westerse migranten zijn weleens bang om slachtoffer van criminaliteit te worden.
 - De politie wist in 2017 de meeste landelijke doelstellingen te realiseren. Ook is de daling van het ophelderingspercentage tot stilstand gekomen. Ongeveer een derde van de Nederlanders was in 2017 tevreden over het functioneren van de politie, een langzame stijging ten opzichte van vijf jaar eerder. Jongeren en hogeropgeleiden zijn het vaakst tevreden; mensen van middelbare leeftijd en middelbaar opgeleiden het vaakst ontevreden.
 - In 2018 had 46% van de Nederlanders veel of zeer veel vertrouwen in de rechtspraak, en dit aandeel neemt sinds 2014 licht toe. Onder jongeren, hogeropgeleiden en mannen is het meeste vertrouwen. Met 71% in 2018 is er sinds 2010 een daling van het aandeel mensen dat vindt dat er te licht wordt gestraft. Tegelijkertijd worden er meer, maar kortere gevangenisstraffen opgelegd en minder, maar hogere boetes.
 - De gemeten en de beleefde veiligheid bewegen zich in dezelfde richting; toch is er voor sommige groepen een aanzienlijke kloof tussen de twee. Vrouwen en lageropgeleiden hebben de minst gunstige beleving van de veiligheid en van de instanties die hun bescherming moeten bieden. Ouderen voelen zich niet zozeer onveilig, maar zijn wel geneigd kritisch te oordelen over de rechtshandhaving. Tegelijkertijd zijn dit de groepen waaronder naar eigen zeggen de minste slachtoffers vallen.
-

10.1 De rechtsstaat beleefd

Er is het afgelopen decennium heel wat gereorganiseerd in het socialeveiligheidsbeleid, dat gericht is op het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en onveiligheidsbeleving. Het eerste kabinet-Rutte (2010-2012) doopte het ministerie van Justitie om tot het ministerie van Veiligheid en Justitie. De verantwoordelijkheid voor een nieuwe nationale politie verhuisde van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar dit nieuwe ministerie. ‘Daadkracht’ was het motto van dat kabinet. Het beleid maakte een duidelijke beweging in de richting van harder straffen, onder andere door strafverzwaring, het invoeren van minimumstraffen en versobering van het detentieregime.

Met de kabinetswissel van Rutte I (2010-2012) naar Rutte II (2012-2017), gecontinueerd onder Rutte III (2017-heden), werd meer gematigd en preventiegericht over veiligheidszorg gesproken. Zwaardere straffen werden ingeruild voor ‘passende’ straffen en tijdige resoci-

alisatie. Symbolisch voor deze accentverlegging is de naamswijziging van het ministerie van Veiligheid en Justitie in Justitie en Veiligheid (JenV) onder Rutte III. Rechtsstatelijke waarden werden weer meer onderdeel van de uitgedragen boodschap.

Een centraal en politiek weinig omstreden speerpunt is dat de politie weer dichterbij de burger moet staan en sterker verankerd moet zijn in het sociale weefsel van de wijk (Politieacademie 2015). In de functie van de wijkagent gaan toezicht, handhaving en preventie hand in hand. Het aantal wijkagenten groeide en de norm van één wijkagent per 5000 inwoners werd in 2017 voor het eerst landelijk gehaald (Politie 2018). Andere concrete prioriteiten voor de politie werden samengebracht in de *Veiligheidsagenda 2015-2018* (TK 2014/2015); deze is inmiddels vervangen door de *Veiligheidsagenda 2019-2022* (TK 2018/2019a), maar is voor dit hoofdstuk nog relevant omdat de gepresenteerde cijfers vaak over 2017 gaan. Daarin zijn voor de politie concrete streefcijfers geformuleerd voor de aanpak van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, cybercrime, horizontale fraude,¹ kinderporno en high-impactcriminaliteit (straatrovers, woninginbraken, overvallen, uitgaansgeweld, homofoob geweld, huiselijk geweld en kindermishandeling). Met de aanpak van deze criminaliteit met een hoge maatschappelijke impact hoopt men de gemoedsrust van burgers de grootste dienst te bewijzen. Extra accenten op de *Veiligheidsagenda 2019-2022* zijn mensenhandel en een inspanningsverplichting voor de politie om onvindbare veroordeelden alsnog op te sporen, zodat ze hun straf kunnen ondergaan.

Het ministerie van JenV heeft meer ambities voor de huidige kabinetsperiode (TK 2018/2019b), waarvan we er hier slechts enkele uit kunnen lichten. Gestreefd wordt naar een *maatschappelijk effectievere* rechtspraak, waardoor burgers zich ook echt geholpen moeten voelen (bv. buurtrechters of spreekuurrechters). In het civiel en bestuursrecht komen buitengerechtelijke geschiloplossingen (zoals mediation) daarvoor nadrukkelijker in beeld; deze krijgen vorm in het wetsvoorstel Experimentenwet rechtspleging en zijn ook een uitgangspunt van de geplande herziening van het stelsel van rechtsbijstand.

Met het oog op een maatschappelijk effectievere rechtspraak die burgers het vertrouwen moet geven dat onrecht wordt vergolden en rechten worden beschermd, compenseert het rijk eenmalig de geconstateerde financiële knelpunten binnen de rechtspraak, en zal de huidige bekostigingssystematiek (rijksbijdrage per afgehandelde zaak) onder de loep worden genomen (zie ook § 10.6). Daarnaast wordt gestreefd naar digitalisering binnen de gehele strafrechtketen, een proces dat tot dusver moeizaam is gebleken, maar dat uiteindelijk moet bijdragen aan het verbeteren van de doorlooptijden.

Of het nu om de wijkagent gaat, om de aanpak van high-impactcriminaliteit of om de maatschappelijk effectieve rechtspraak, een verbeterde ervaring van burgers met de rechtshandhaving en rechtsbescherming is een belangrijke drijfveer achter de vernieuwingen. Zoals het ministerie het zelf formuleert:

Het begrip rechtsstaat krijgt betekenis in de beleving van mensen. Mensen ervaren een sterke rechtsstaat als criminaliteit bestreden wordt, wetsovertreders worden berecht en geschillen effectief worden opgelost. (TK 2018/2019b)

Sociale veiligheid gaat dan ook niet alleen over de mate waarin ons land feitelijk veilig zou zijn, maar ook over de mate waarin Nederlanders zich veilig en beschermd wanen en voelen. In dit hoofdstuk stellen we naast de objectieve of, liever gezegd, waargenomen dimensie van veiligheid en rechtshandhaving dan ook steeds de subjectieve dimensie aan de orde; hoe percipiëren of waarderen burgers het? Dat doen we achtereenvolgens voor de ontwikkeling van de criminaliteit, voor slachtofferschap, voor het functioneren van de politie en voor sanctionering door de rechtspraak.

10.2 Ontwikkeling van de criminaliteit

Het antwoord op de vraag hoe de criminaliteit in Nederland zich ontwikkelt, is afhankelijk van het tijdsbestek, het delict en de bronnen die worden geraadpleegd. Wij bekijken het laatste decennium (2008-2017) voor vier veelomvattende groepen van delicten. Voor een zo volledig mogelijk beeld leggen we twee databronnen naast elkaar: het door burgers ondervonden slachtofferschap zoals gerapporteerd in de Veiligheidsmonitor² van het CBS, en politieregistraties. Het nadeel van de een is het voordeel van de ander, reden waarom we ze in samenhang presenteren. Zo blijft de criminaliteit zonder directe burgerslachtoffers buiten beeld in slachtofferenquêtes, en zijn politiecijfers gevoelig voor de mate waarin misdrijven aan het licht komen en voor de wijze waarop agenten ze in het systeem registreren (e.g. Van de Beld et al. 2019). De precieze omvang van de criminaliteit is, omdat veel in de onderwereld zich aan het zicht onttrekt, niet rechtstreeks af te lezen van slachtofferenquêtes of politieregistraties, maar de trends zijn wel informatief, zeker waar ze elkaar bevestigen.

Het aantal door burgers ondervonden delicten neemt af in 2017

Waar de criminaliteit volgens de Veiligheidsmonitor na jaren van daling, tussen 2015 en 2016 nagenoeg stabiel bleef, herpakte de daling zich in 2017. In dat jaar rapporteerden Nederlanders 268 delicten op 1000 personen; in 2016 en 2015 was dit 312 respectievelijk 318 op 1000 personen (figuur 10.1). Het gaat hier om traditionele vormen van criminaliteit (excl. cybercriminaliteit). Van deze traditionele delicten was 56% een vermogensdelict, ruim 30% vandalisme en ruim 10% een geweldsdelict. Daarnaast wordt er criminaliteit gepleegd met behulp van de computer (cybercriminaliteit); pas sinds 2012 wordt bevraagd hoe vaak mensen door deze vorm van criminaliteit worden getroffen. In 2017 rapporteerden mensen, met 186 op 1000 personen, iets meer cyberdelicten dan in 2016 (179), maar nagenoeg evenveel als in 2014 en 2015 (188 resp. 187). Tellen we de ondervonden cybercriminaliteit vanaf 2012 op bij de totale traditionele criminaliteit, dan verandert de trend van de totale criminaliteit nauwelijks, maar is de afname in 2017 wel iets minder scherp. Ten opzichte van het voorgaande jaar namen geweld en cybercriminaliteit niet significant af, maar vermogenscriminaliteit en vandalisme wel. Over de afgelopen vijf jaar is ook de door Nederlanders ondervonden geweldscriminaliteit significant gedaald.

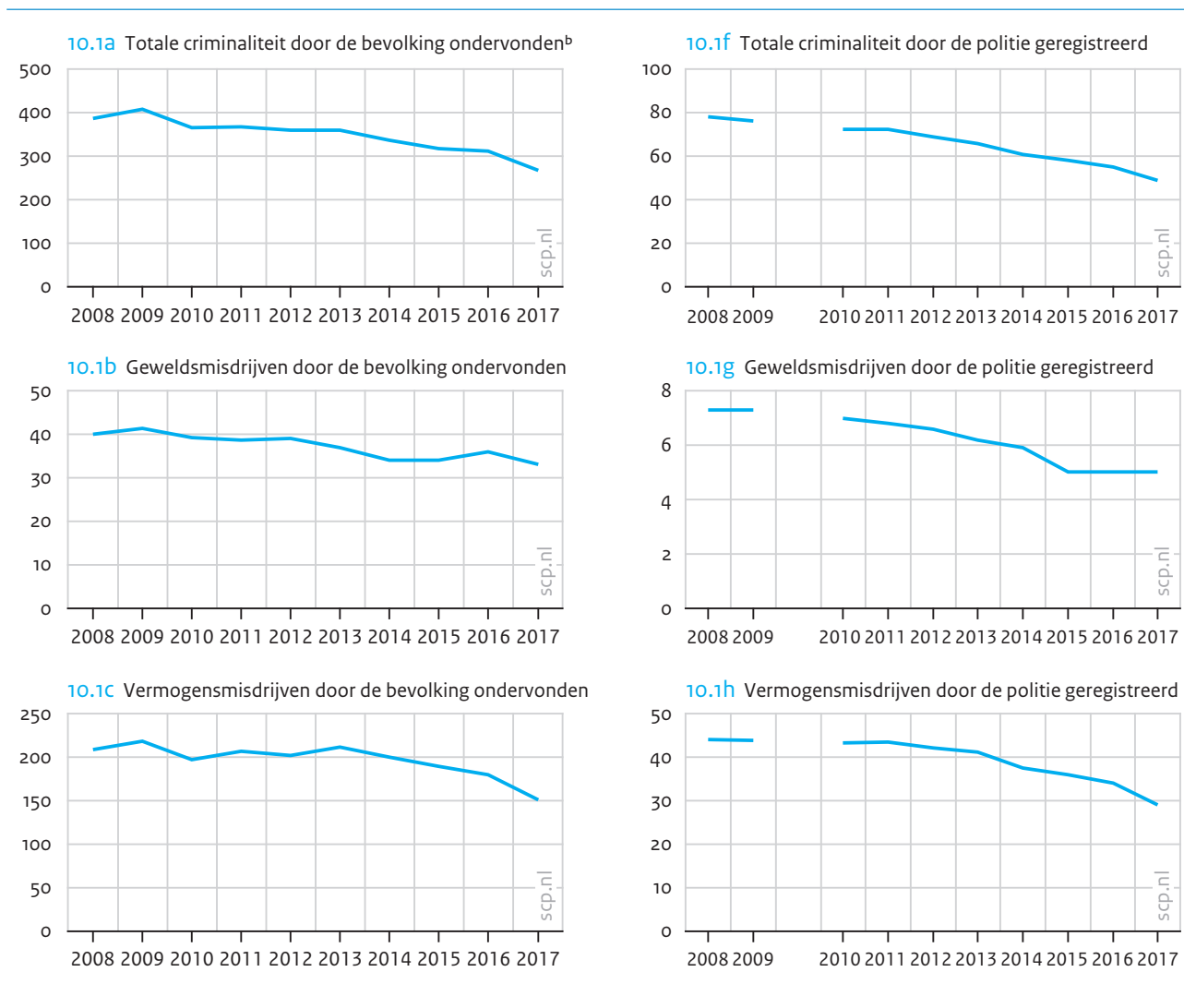
Geen verdere daling van meldingen bij de politie in 2017

Slachtofferenquêtes bieden aanvullend zicht op delicten die niet onder de aandacht van de politie worden gebracht en daardoor niet in de politiecijfers terechtkomen. In 2017 werd 34% van de ondervonden delicten bij de politie gemeld. Dat is evenveel als in 2016, maar minder dan in de vier jaren daarvoor (36% in 2015, 38% in 2012-2014). Met 42% en 41% werden vermogens- en geweldsdelicten het vaakst gemeld. De meldingsgeneigdheid voor vandalisme en cybercriminaliteit ligt met 19% respectievelijk 13% aanzienlijk lager. Hierin doet zich nauwelijks verandering voor ten opzichte van het voorgaande jaar. In de voorbije jaren waren de meest voorkomende redenen om niet te melden steeds dat het toch niets zou helpen, dat het voorval niet belangrijk genoeg was en dat men het geen zaak voor de politie vond.

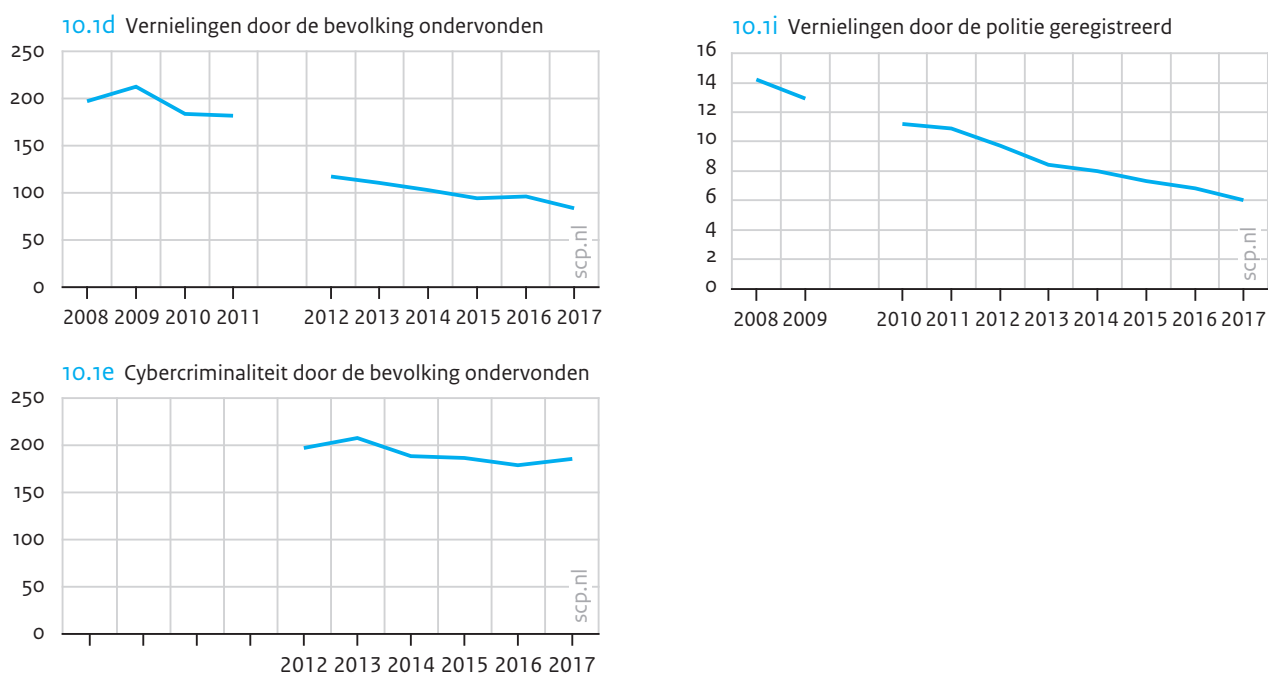
Figuur 10.1

Minder criminaliteit in 2017; alleen de ondervonden cybercriminaliteit stijgt

Omvang van de criminaliteit per 1000 leden van de bevolking, naar type delict, 2008-2017 (in absolute aantallen)^{a, b, c, d}



Figuur 10.1
(Vervolg)



- Links: op basis van slachtofferenquêtes, bevolking van 15 jaar en ouder. In figuren 10.1a tot en met 10.1c zijn de periodes 2008-2011 (Integrale veiligheidsmonitor, ivm) vergelijkbaar gemaakt met 2012-2017 (Veiligheidsmonitor, vm) met behulp van CBS-omrekenfactoren (CBS 2015). Rechts: op basis van politiestatistieken (met voorlopige cijfers voor 2017).
- Het totale aantal ondervonden delicten (figuur 10.1a) is exclusief het aantal ondervonden cyberdelicten (figuur 10.1e).
- Omrekenfactoren VMR en ivm naar vm zijn niet beschikbaar voor vernielingen. Figuur 10.1d toont dus de oorspronkelijke tijdreeksen met een methodebreuk tussen de ivm en vm.
- De politieregistraties voor 2017 betreffen voorlopige cijfers.

Bron: CBS (ivm'08-'11; vm'12-'17; Politiestatistiek)

Meldingen leiden volgens burgers in 2017 nagenoeg even vaak tot registraties

Niet elk ondervonden delict wordt door burgers bij de politie gemeld, en om verschillende redenen wordt niet elke melding vervolgens door de politie geregistreerd. Voor registratie moet er aangifte bij de politie worden gedaan, ofwel via een proces-verbaal ofwel via internet. Nederlanders geven in de Veiligheidsmonitor aan dat in 2017 aangifte is gedaan van ruim 24% van de delicten die zij ondervonden. Als we uitgaan van de 34% delicten die zij bij de politie zeggen te hebben gemeld, betekent dit dat van de *gemelde* delicten zo'n 71% ook daadwerkelijk via aangifte bij de politie werd geregistreerd. Van vermogensdelicten werd relatief het vaakst aangifte gedaan (76%), waarschijnlijk omdat de verzekering dit vaak eist. Hierop volgen vandalisme (72%), cybercriminaliteit (61%) en geweld (47%). Het totale aandeel aangiftes was in 2017 niet veel lager dan in 2016, maar wel lager dan in 2012 (75%). Ten opzichte van 2012 worden vooral vermogensdelicten en geweldsdelicten minder vaak geregistreerd. Meldingen van vandalisme en cybercriminaliteit werden in 2017 wel wat vaker geregistreerd.

De politie registreerde minder criminaliteit in 2017

Politiecijfers bieden aanvullend zicht op criminaliteit die geen directe slachtoffers maakt of gericht is tegen bedrijven of instellingen. Dit type delict wordt vanzelfsprekend niet door burgers in slachtofferenquêtes gerapporteerd. In 2017 registreerde de politie 49 delicten op 1000 inwoners. Hiervan maken vermogensmisdrijven 59% uit, vernielingen/misdrijven tegen de openbare orde en gezag 12% en geweldsmisdrijven 10%. Cybercriminaliteit is niet als aparte categorie onderscheiden, maar valt grotendeels binnen vermogenscriminaliteit. De totale geregistreerde criminaliteit neemt al sinds 2002 af, maar sinds 2011 (toen 72 op 1000) daalt die in versneld tempo en deze daling houdt ook in 2017 nog altijd aan. Alleen het aantal geweldsdelicten is sinds 2015 onveranderd op 5 per 1000 inwoners. De daling van vermogensdelicten en vernielingen / misdrijven tegen de openbare orde en gezag houdt wel aan.

Geen sluitende verklaring voor dalende criminaliteit

Het feit dat slachtofferenquêtes en politieregistraties een vergelijkbare dalende trend laten zien, geeft vertrouwen dat de criminaliteit zich daadwerkelijk gunstig ontwikkelt. Ook in andere westerse landen tekent zich een dergelijke gunstige trend af. Dat maakt het minder waarschijnlijk dat alleen nationaal beleid en nationale verschijnselen ervoor verantwoordelijk zijn, zoals bijvoorbeeld een slechte registratie-ethos van Nederlandse agenten, wat als verklaring naar voren werd gebracht in het onderzoeksjournalistieke artikel van Van de Beld et al. (2019). Ook wordt in het publieke debat vaak verwezen naar de afgenomen bereidheid van burgers om delicten bij de politie te melden. Hoewel de meldingsgeneigdheid de laatste twee jaar inderdaad iets lager was dan in de laatste jaren ervoor, is deze afname te beperkt om de dalende politiecijfers te kunnen verklaren (De Jong 2018).

Mogelijke verklaringen zijn er volop, maar naar sluitende verklaringen wordt nog altijd gezocht. Een van de meest waarschijnlijke oorzaken is een toename van de technische beveiliging van huizen, auto's en winkelwaar, waardoor de gelegenheid tot vermogenscriminaliteit sterk is beperkt (Farrell 2013; Vollaard et al. 2009). De politie constateert zelf een toename van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, vaak gepleegd door criminele organisaties met connecties in de legale bovenwereld (Politie 2018). Ondermijning is relatief onzichtbaar, doordat het burgers vaak niet direct raakt en de opsporing bemoeilijkt wordt door vermenging van onder- en bovenwereld.

Ook moet er rekening mee worden gehouden dat de criminaliteit zich juist de laatste jaren verplaatst van traditionele criminaliteit naar cybercriminaliteit. Mogelijk is het lastiger voor burgers om slachtofferschap in de digitale wereld te herkennen, en voor de politie om het op te sporen en te registreren, waardoor beide bronnen dit voorlopig kunnen onderschatten. Echter, een verschuiving van offline- naar onlinecriminaliteit kan de gedaalde criminaliteit waarschijnlijk maar voor een beperkt deel verklaren, omdat de mensen die zich voorheen met bijvoorbeeld fysieke inbraken bezighielden, niet dezelfde mensen zijn als degenen die nu hacks plegen (Rokven et al. 2017; Zebel et al. 2013).

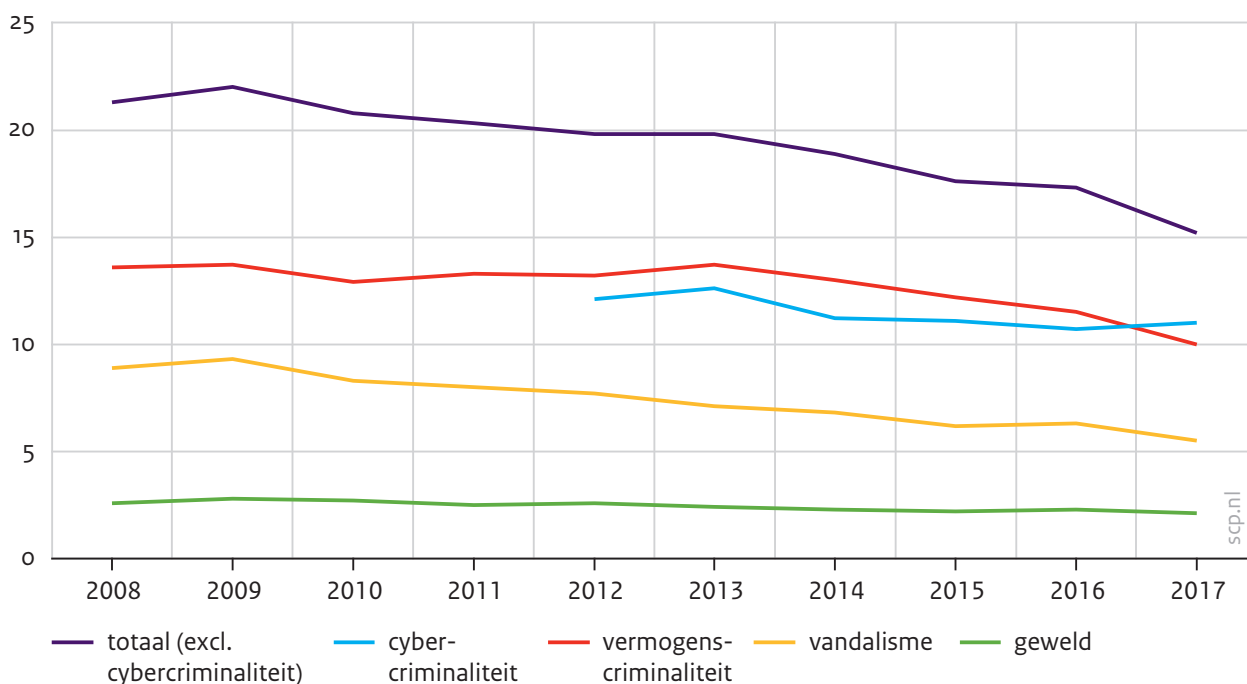
10.3 Slachtoffers van criminaliteit

De Veiligheidsmonitor geeft niet alleen inzicht in het aantal delicten dat burgers hebben ondervonden, maar ook in het aantal Nederlanders dat slachtoffer is geworden van deze delicten. In 2017 gaf 15% van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder aan in de afgelopen twaalf maanden ten minste eenmaal slachtoffer van criminaliteit te zijn geweest (figuur 10.2), een significante daling ten opzichte van het voorgaande jaar (17%). Het aandeel slachtoffers daalt aanhoudend vanaf 2009, toen het slachtofferschap nog op 22% uitkwam. Cyber- en vermogenscriminaliteit maakten in 2017 met 11% en 10% de meeste slachtoffers. Daarnaast werd 5,5% slachtoffer van vandalisme en 2% van geweld. Het afgelopen decennium nam het slachtofferschap van deze drie traditionele delictgroepen in meerdere of mindere mate af, het sterkst voor vermogensdelicten. Bij slachtoffers van cybercriminaliteit zien we die daling niet.

Figuur 10.2

Slachtofferschap verder omlaag in 2017

Ondervonden slachtofferschap in de voorgaande twaalf maanden, naar type delict, personen van 15 jaar en ouder, 2008-2017 (in procenten)^a



a De cijfers van 2008-2011(Integrale Veiligheidsmonitor, IVM) zijn vergelijkbaar gemaakt met 2012-2017 (Veiligheidsmonitor, VM) met behulp van CBS-omrekenfactoren (CBS 2015).

Bron: CBS (VM'12-'17)

De grootste verschillen in slachtofferschap zijn elk jaar weer die tussen leeftijdsgroepen; zo ook in 2017: 15-24-jarigen werden meer dan twee keer zo vaak slachtoffer als 65-plussers (tabel 10.1). Het verschil tekende zich bij alle delicttypen af. Jongeren werden zelfs drie keer vaker slachtoffer van cybercriminaliteit en vijf keer vaker slachtoffer van geweld. Vergele-

ken met de 25-64-jarigen treft alleen vandalisme de allerjongste groep minder vaak, omdat zij doorgaans nog niet in het bezit zijn van een auto of huis waaraan vernielingen kunnen plaatsvinden.

Tabel 10.1

Jongeren, hogeropgeleiden en niet-westerse migranten het vaakst slachtoffer

Ondervonden slachtofferschap, naar type delict, personen van 15 jaar en ouder, naar achtergrondkenmerken, 2017 (in procenten)

	totaal	gewelds- misdrijven	vermogens- misdrijven	vandalisme	cyber- criminaliteit
totaal	15,2	2,1	10	5,5	11
man	15,5	2,5*	9,8	5,7	11,6*
vrouw	15,0	1,7	10,1	5,2	10,4
15-24 jaar	19,5	3,5*	14,2*	4,6*	17,3*
25-44 jaar	18,4	2,7*	11,7*	7,1*	13,2*
45-64 jaar	14,6*	1,9*	9,2*	5,8*	9,9*
≥ 65 jaar	8,9*	0,7*	6,0*	3,2*	5,4*
lager opgeleid	11,9*	1,8*	7,7*	4,2*	8,4*
middelbaar opgeleid	15,4*	2,4	9,9*	5,6*	12,5
hoger opgeleid	18,5*	2,2	12,4*	6,8*	12,6
autochtone Nederlander	14,5	2,1	9,3*	5,3	11
westerse migrant	15,4	1,9	10,4*	5,6	10,5
niet-westerse migrant	19,5*	2,2	14,5*	6,4*	11,1
homoseksuele man	21,3	2,7	14	7,7	14,5
biseksuele man	18,9	2,7	12,7	8,2	13,1
heteroseksuele man	15,7*	2,6	9,8*	5,8	12
homoseksuele vrouw	16,2	2,7	10,8	6,3	14,4
biseksuele vrouw	18,4	3,5	12,3	6	12,7
heteroseksuele vrouw	15,7*	1,8	10,6	5,5	11,4

* significant verschil van de groep t.o.v. andere groepen, bij een 95%-betrouwbaarheidsinterval

Bron: CBS (VM'17)

Ook opleidingsniveau is van grote invloed op het ondervonden slachtofferschap. Lageropgeleiden rapporteerden binnen alle delicttypen significant minder slachtofferschap dan hogeropgeleiden. Niet-westerse migranten en hun kinderen rapporteerden vaker slachtofferschap dan zowel autochtone Nederlanders als westerse migranten; dit gold het duidelijkst voor vermogensdelicten en vandalisme. Seksuele gerichtheid blijkt in 2017 eveneens verschil te maken. Heteroseksuele mannen rapporteerden minder vaak slachtofferschap dan zowel homo- als biseksuele mannen. Dat verschil kwam vooral voor rekening van

vermogensmisdrijven; er was geen verschil voor geweld. Ook heteroseksuele vrouwen rapporteerden minder slachtofferschap, maar alleen het verschil met biseksuele vrouwen is significant. Het kleinste verschil vinden we tussen mannen en vrouwen. Mannen rapporteerden significant vaker slachtofferschap van geweld en van cybercrime.

Verschillen in gerapporteerd slachtofferschap tussen bevolkingsgroepen worden in de literatuur vooral gezocht in leefstijl en gewoonten die samenhangen met bevolkingskenmerken als leeftijd, opleiding en stedelijkheid. Zo wagen jongeren zich doorgaans vaker in risicovolle uitgaansgebieden; ook is er meer criminaliteit in de stad dan op het platteland (Wittebrood 2006). Onderzoek laat zien dat het hogere slachtofferschap van niet-westerse migranten grotendeels verdwijnt wanneer gecorrigeerd wordt voor de hoge aandelen jongemannen en stedelingen in deze bevolkingsgroep (Wittebrood et al. 2006).

Er is geen eenduidige verklaring voor het hoge gerapporteerde slachtofferschap onder hogeropgeleiden. Enerzijds maakt hun betere materiële positie hen tot aantrekkelijke doelwitten voor vandalisme en vermogensmisdrijven, anderzijds wonen ze overwegend in betere wijken waar de risico's lager zijn. Wel wordt aangenomen dat hogeropgeleiden een lagere tolerantiegrens hebben, waardoor ze incidenten eerder als slachtofferschap ervaren of benoemen (Laub 1997); ook hebben ze de vaardigheden om er vervolgens melding van te maken.

De verschillen tussen homo- en heteroseksuelen laten zich vooralsnog lastiger duiden. Het is bekend dat sommige agressie zich specifiek richt tegen homoseksuelen, maar we zagen hier dat de verschillen voornamelijk materieel slachtofferschap betroffen. Intolerantie jegens homoseksualiteit kan mede een motief zijn voor vandalisme, maar voor berooving ligt dit minder voor de hand. Mogelijk speelt, net als bij hogeropgeleiden, de eigen tolerantiegrens mee, of andere achtergrondkenmerken waarvoor niet is gecontroleerd.

10.4 Subjectieve veiligheid

In deze editie van de ssN besteden we in het bijzonder aandacht aan de mate waarin objectieve of, liever, waargenomen en subjectieve indicatoren al dan niet met elkaar overeenstemmen. Voor sociale veiligheid kunnen we deze vraag onder andere verkennen door een vergelijking te maken van de ontwikkeling van de waargenomen criminaliteit in Nederland (§ 10.2), zoals geregistreerd door de politie en gerapporteerd door burgers, met de perceptie van deze ontwikkeling door Nederlanders. Daarnaast kunnen we nagaan in hoeverre het ondervonden slachtofferschap (§ 10.3) zich concentreert binnen de bevolkingsgroepen die daar ook het meest bang voor zijn. Beide aspecten van subjectieve veiligheid – de perceptie van criminaliteit en de angst voor persoonlijk slachtofferschap – komen in deze paragraaf aan bod.

Perceptie van onveiligheid steeds minder dominant

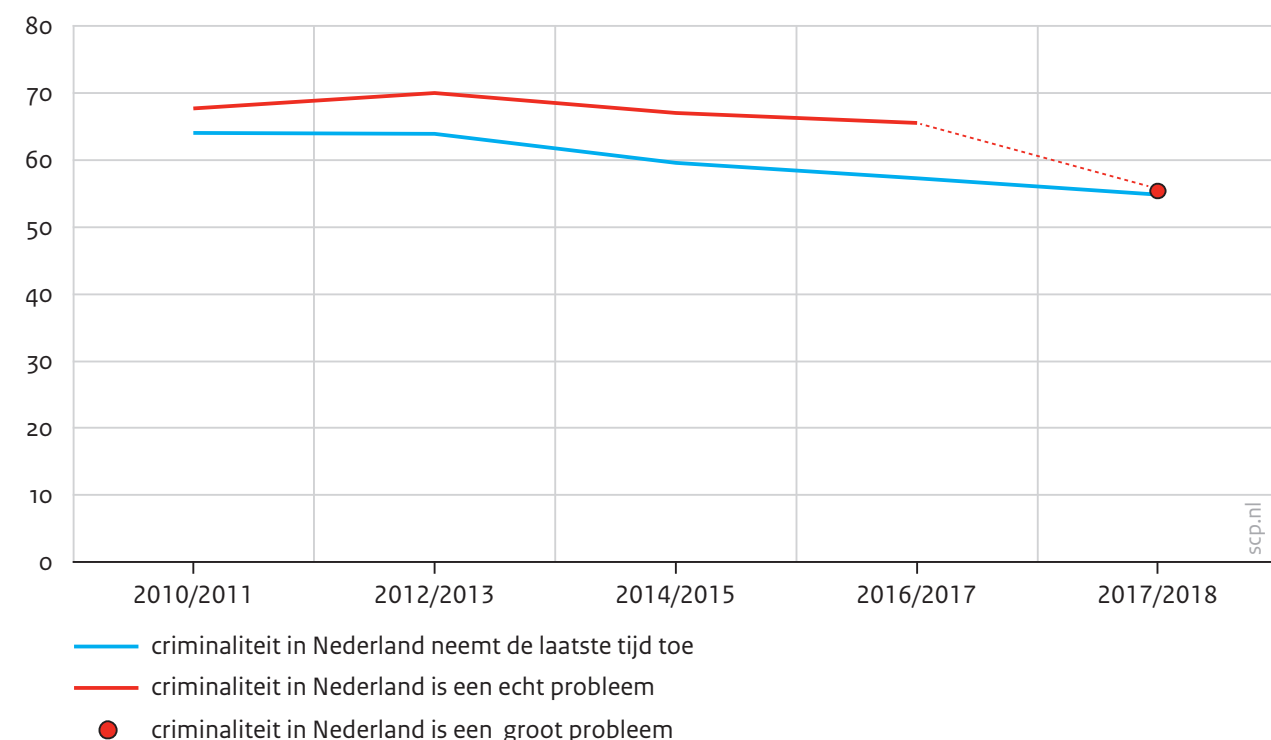
In het SCP-onderzoek Culturele veranderingen wordt gevraagd of mensen van mening zijn dat de criminaliteit de laatste tijd toeneemt, gelijk blijft of afneemt. Sinds het begin van

deze metingen in 1975 neemt de criminaliteit volgens een meerderheid toe, maar deze meerderheid is sterk afgenomen, van meer dan 80% in de jaren negentig tot 55% in 2018 (figuur 10.3). In de jaren negentig werd deze meerderheidsperceptie ook wel door de cijfers ondersteund, want er werd destijds een toename aan criminaliteit vastgesteld (zie Van Noije 2017a), maar het afgelopen decennium spoorde deze dus niet met de waargenomen daling van de ondervonden en geregistreerde criminaliteit. Hoewel steeds meer mensen zich dus wel bewust lijken van de gunstige ontwikkeling, lopen de waargenomen en subjectieve indicatoren van hoe de criminaliteit zich ontwikkelt, nog altijd uiteen.

Figuur 10.3

Volgens een steeds kleinere meerderheid neemt de criminaliteit de laatste tijd toe

Perceptie van criminaliteit in de samenleving, personen van 16 jaar en ouder, 2010-2018 (in procenten)^a



a In 2018 is de vraag ‘Vindt u dat de criminaliteit in Nederland een echt probleem aan het worden is, of vindt u dat het er normaal gesproken bij hoort?’ met twee antwoordcategorieën (‘echt probleem’ en ‘hoort erbij’) vervangen door de vraag: ‘In hoeverre vindt u de criminaliteit in Nederland een probleem?’ met vijf antwoordcategorieën (‘geen probleem’, ‘een klein probleem’, ‘geen klein, maar ook geen groot probleem’, ‘een groot probleem’, ‘een heel groot probleem’). In de figuur zijn de twee laatste antwoordopties samengenomen. Er is tussen 2016 en 2018 dus sprake van een methodebreuk op dit onderwerp.

Bron: SCP/CBS (CV’10/’11-’17/’18)

Dat de perceptie van veiligheid weliswaar overwegend ongunstig is, maar zich toch in een positieve richting beweegt, blijkt ook uit een dalend aandeel mensen dat de criminaliteit in Nederland een echt probleem vindt. Een meerderheid van meer dan 80% in de jaren negentig kromp tot minder dan 70% aan het begin van dit decennium. In 2018 geeft

55% aan de criminaliteit een groot of heel groot probleem te vinden. Of mensen de criminaliteit in Nederland een probleem vinden, betreft een persoonlijke mening en geen perceptie, waardoor vergelijking met objectieve indicatoren weinig zinvol is. In tegenstelling tot een perceptie kan een mening niet juist of onjuist zijn; en voor veel mensen is elk incident er een te veel.

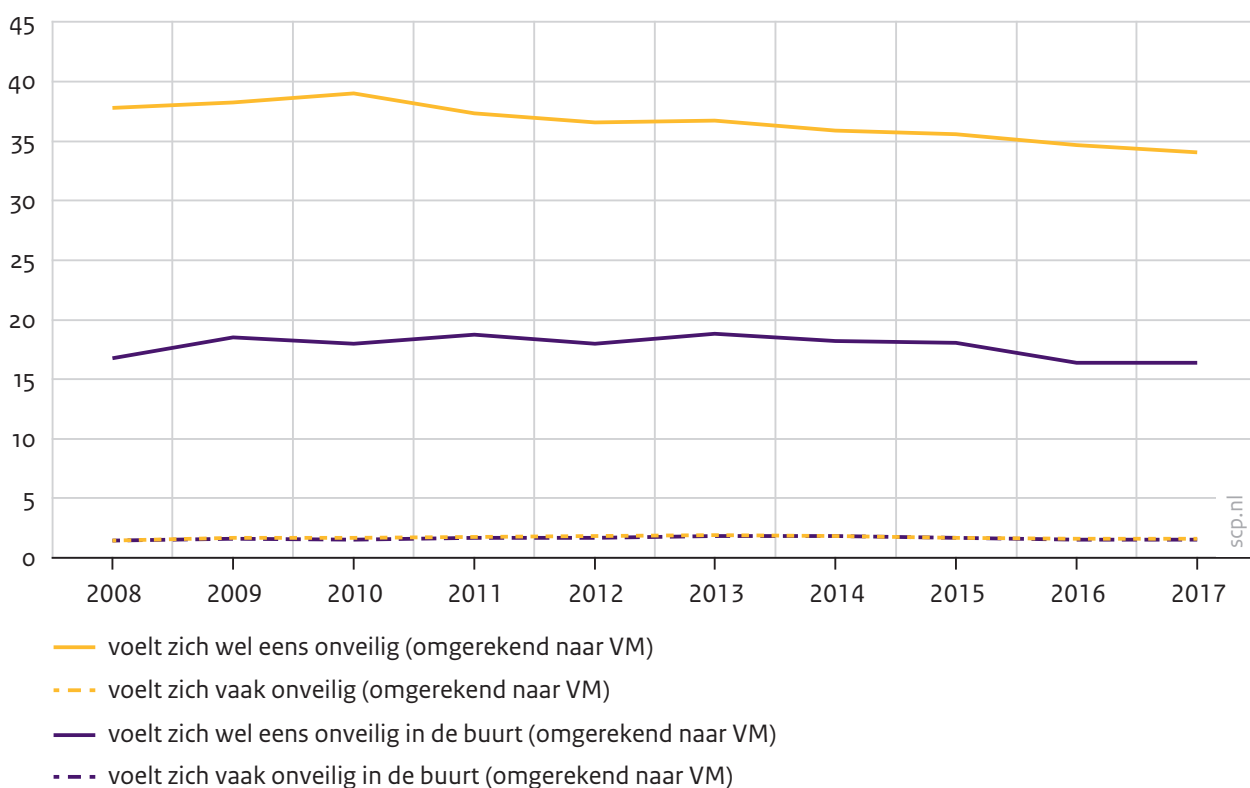
Aanhoudende daling algemeen gevoel van onveiligheid

De perceptie dat de criminaliteit toeneemt of de mening dat de criminaliteit in Nederland een probleem is, hoeft zich niet te vertalen in persoonlijke gevoelens van onveiligheid. En dat blijkt ook niet zo te zijn: een minderheid van de Nederlanders voelt zich weleens onveilig. In de afgelopen tien jaar daalde dit aandeel langzaam, van 38% in 2008 naar 34% in 2017. In de eigen buurt, waarvan mensen een concretere voorstelling hebben alsook directere ervaringen ermee, is deze minderheid aanzienlijk kleiner. Daar voelde 16% zich in 2017 weleens onveilig. Dat aandeel schommelde het grootste deel van het decennium tussen de 18% en 19%. Zowel in het algemeen als in de buurt voelde slechts 1,5% zich in 2017 vaak onveilig.

Figuur 10.4

Langzame maar zekere verbetering onveiligheidsgevoelens

Aandeel dat zich 'wel eens' en 'vaak' onveilig voelt, in het algemeen en in de buurt, personen van 15 jaar en ouder, 2008-2017 (in procenten)^a



a De afkorting VM staat voor Veiligheidsmonitor.

Bron: CBS (IVM'08-'11; VM'12-'17)

Uit onderzoek naar verschillende dimensies van veiligheidsbeleving is gebleken dat algemene gevoelens van onveiligheid voor mensen niet gelijk staan aan de angst dat men slachtoffer zou kunnen worden van criminaliteit; beide typen gevoelens laten zich ook door andere achtergrondkenmerken verklaren (Van Noije en Iedema 2017). Mensen die zich wel eens onveilig zeggen te voelen, kunnen door allerlei signalen worden beïnvloed, bijvoorbeeld door straatvuil, sociale omgangsvormen, (on)zeker toekomstperspectief en nieuwsberichtgeving over immigratie of economie (Elchardus et al. 2008; Pleysier 2010; Skogan en Maxfield 1981). Laten we nu dus eens kijken naar de angst voor persoonlijk slachtofferschap. Deze data worden sinds 2012 verzameld, dus minder lang dan die over de gevoelens van onveiligheid, maar schetsen wel of de bevolkingsgroepen met de meeste angst voor slachtofferschap ook daadwerkelijk het meeste slachtofferschap ondervinden.

Vrouwen en lageropgeleiden vaker bang voor slachtofferschap, minder vaak slachtoffer

In een blok met vragen over de eigen buurt wordt aan respondenten in de Veiligheidsmonitor gevraagd of het weleens voorkomt dat ze bang zijn dat ze zelf slachtoffer worden van criminaliteit. In 2017 gaf een kleine 3% aan dat dat vaak voorkomt; dit is gelijk aan 2016, maar significant minder dan in de periode 2012-2015 (tussen de 3% en 4%). Gevoelens van onveiligheid verschillen sterk tussen bevolkingsgroepen (figuur 10.5). We beperken ons in deze bespreking tot de significante groepsverschillen, waardoor we verschillen naar seksualiteit niet zullen bespreken.

Meer vrouwen dan mannen zijn vaak bang om slachtoffer te worden; ook voelen meer vrouwen zich vaak onveilig. In tabel 10.1 zagen we daarentegen dat mannen vaker slachtoffer worden van geweld. Deze discrepantie staat in de criminologische literatuur bekend als de victimisatieparadox en wordt wel verklaard doordat het niet zozeer de kans op slachtofferschap is die vrouwen als groter inschatten dan mannen, als wel de mogelijke impact ervan. Door hun lichamelijke kwetsbaarheid zouden vrouwen vrezen zich in geval van nood onvoldoende te kunnen verweren (Goodey 1997; Hale 1996; McCoy et al. 1996; Sacco 1990). Volgens Warr (1987, 2000) houden vrouwen er bovendien bewust of onbewust rekening mee dat misdrijven waarbij ze oog in oog met de dader staan, met name inbraak, ook met seksueel misbruik gepaard kunnen gaan. Seksuele delicten komen relatief weinig voor, maar worden wel als bijzonder afschrikwekkend beleefd. De kans op seksueel slachtofferschap is voor vrouwen wel degelijk groter. De schaduwhypothese, die stelt dat de angst van vrouwen voor seksueel geweld een schaduw werpt over andere misdrijven, wordt door onderzoek ondersteund (bv. Ferraro 1996), ook in een Nederlandse context (Van Noije 2012).

Minder ouderen dan jongeren zijn bang om slachtoffer te worden, en minder ouderen dan jongeren voelen zich vaak onveilig. Aangezien ouderen ook minder slachtofferschap rapporteren dan jongeren (tabel 10.1), lijken de objectieve en subjectieve veiligheid voor leeftijdsgroepen wel met elkaar in lijn. Jongeren krijgen vaker zelf met criminaliteit te maken en vrezen er ook meer voor.

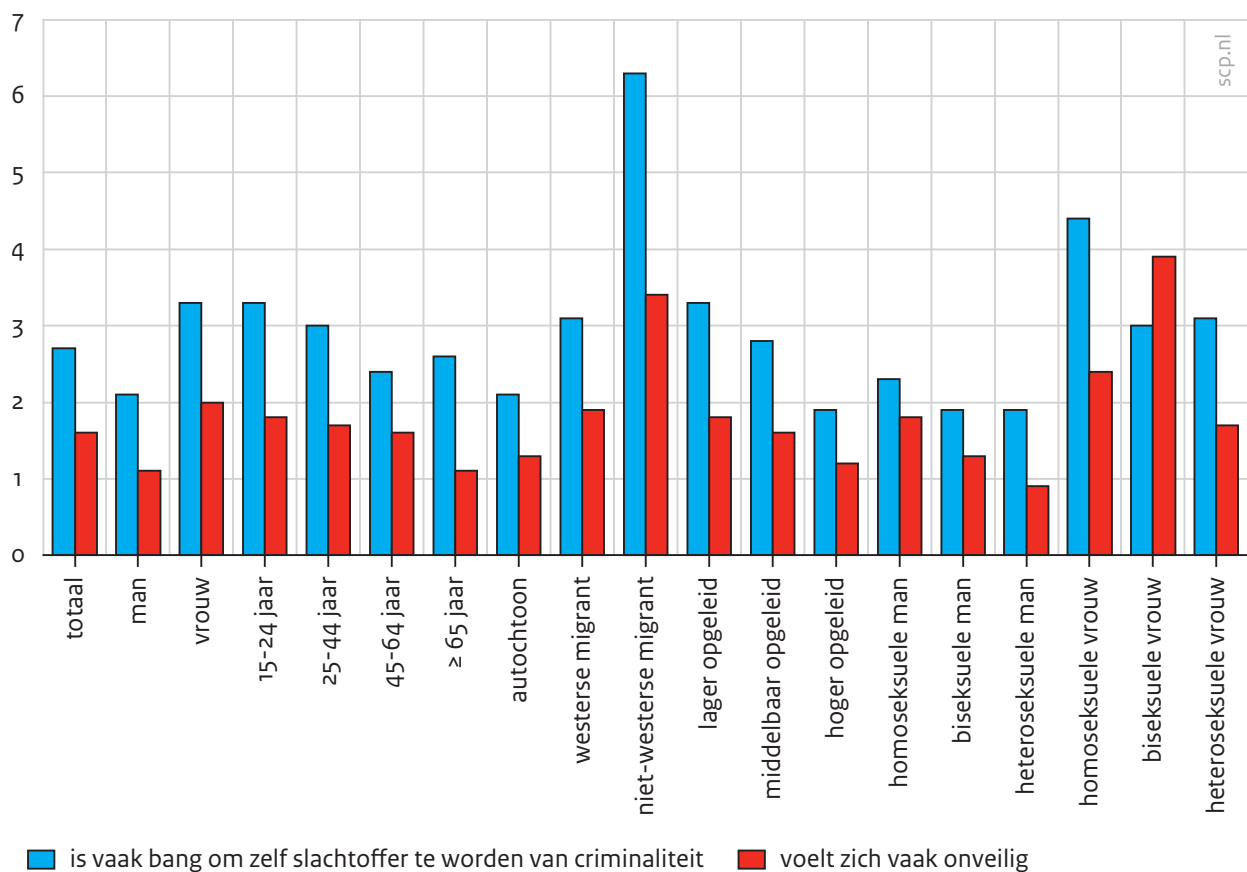
Hetzelfde geldt voor verschillen tussen migrantengroepen. Het aandeel niet-westerse migranten dat aangeeft vaak bang te zijn om slachtoffer van criminaliteit te worden, is

opvallend veel groter dan het aandeel van beide andere herkomstsgroepen. Ook voelen meer niet-westerse migranten zich vaak onveilig. De groep ondervindt ook meer slachtofferschap (tabel 10.1), niet van meer geweld, maar wel van meer vermogensmisdrijven en vandalisme. Ook hier rijmen de indicatoren voor de objectieve en subjectieve veiligheid dus met elkaar.

Figuur 10.5

Meeste onveiligheidsgevoelens onder vrouwen, jongeren, niet-westerse migranten en lageropgeleiden

Aandeel dat vaak bang is en zich vaak onveilig voelt, personen van 15 jaar en ouder, naar achtergrondkenmerken, 2017 (in procenten)



Bron: CBS (VM'17)

Ten slotte duiden de verschillen naar opleidingsniveau op een tweede victimisatieparadox. Hogeropgeleiden geven minder vaak aan dan middelbaar en lageropgeleiden dat ze vaak bang zijn om slachtoffer te worden van criminaliteit. Ook geven hogeropgeleiden minder vaak aan dat ze zich vaak onveilig voelen. Toch zijn het tegelijkertijd de hogeropgeleiden die het vaakst slachtofferschap rapporteren. Vergeleken met lageropgeleiden ondervinden zij meer geweld, meer vermogensmisdrijven, meer vandalisme en meer cybercriminaliteit. Zoals er uit de criminologische literatuur al geen eenduidige verklaring is af te leiden voor het hogere slachtofferschap van hogeropgeleiden, geldt dat des te meer voor de discrepantie met hun gunstiger gevoel van veiligheid. Laub (1997) suggereerde al dat hogeropgeleiden voorvallen eerder als criminaliteit herkennen en benoemen, en er een lagere

tolerantiegrens voor hebben. Het is voorstelbaar dat een wat fluïde voorval als bedreiging in een woordenwisseling door de ene partij niet als misdrijf wordt herkend, terwijl de ander het hoog opneemt en ermee naar de politie gaat. Als dit klopt, dan zou de paradox verklaard kunnen worden doordat hogeropgeleiden eigenlijk niet zo veel vaker slachtoffer zijn dan lageropgeleiden of, anders gezegd, dat lageropgeleiden misschien juist vaker slachtoffer zijn dan ze zelf rapporteren. Maar zoals gezegd is deze verklaring slechts speculatie.

10.5 Politie: prestaties en tevredenheid

Sinds de nieuwe Politiewet 2012 op 1 januari 2013 van kracht werd, ontwikkelde de Nationale Politie zich met vallen en opstaan en met de nodige onrust. Sinds eind 2017 geeft de politie aan de basis grotendeels op orde te hebben en richt ze de blik op de toekomst (Politie 2018). De Commissie evaluatie Politiewet 2012 onder leiding van Wim Kuijken stelt dat de reorganisatie weliswaar sterk is onderschat, dat die niet tot de gewenste verlichting van de bestuurlijke drukte heeft geleid en dat er ondertussen te veel werd gevraagd van het personeel, maar dat de voordelen op het gebied van opschaling, onderlinge bijstandsverlening en samenwerking inmiddels duidelijk zijn. De commissie formuleert enkele aanbevelingen om de slagvaardigheid en doelmatigheid van de politieorganisatie te verbeteren. Een van de belangrijkste aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid is dat deze iets meer afstand neemt en de korpschef meer ruimte laat om zijn organisatie aan te sturen; een van de belangrijkste aanbevelingen aan de korpschef is dat deze ruimte schept voor regionaal en lokaal maatwerk, zodat teamchefs en wijkagenten binnen de nationale kaders eigen keuzes kunnen maken (Commissie evaluatie Politiewet 2012-2017). Zoals de commissie ook constateerde, ging het werk tijdens de grote verbouwing door. In de dagelijkse uitvoering van het huidige beleid wordt veel belang gehecht aan (herstel van) vertrouwen door de relatie met de burger te verstevigen en wordt naar wegen gezocht om midden in de samenleving te staan (Politie 2018; Politieacademie 2015). De wijkagent speelt hierbij een centrale rol. Vertrouwen wordt versterkt door enerzijds een goede omgang met burgers, en anderzijds door de prestaties die de politie over het voetlicht weet te brengen (Van Noije 2017b). Haar kerntaak is en blijft om de criminaliteit te bestrijden. We kijken in deze paragraaf naar zowel de harde als zachte resultaten van de politie in 2017, het meest recente jaar waarvoor cijfers op het moment van schrijven beschikbaar zijn: de prestaties ten opzichte van de streefcijfers in de *Veiligheidsagenda 2015-2018* die toen nog gold, en de mate waarin de politie kon rekenen op de waardering van burgers.

Prestaties van de politie

Zoals in 2016 ook het geval was, heeft de politie de landelijke streefcijfers van de Veiligheidsagenda in 2017 nagenoeg alle gerealiseerd (Politie 2018). Er zijn meer dan voldoende criminele samenwerkingsverbanden aangepakt (1361, norm: 950), voldoende complexe cyberopsporingsonderzoeken uitgevoerd (43, norm: 40), meer dan voldoende verdachten van horizontale fraude bij het OM aangeleverd (2740, norm: 1900), en meer dan genoeg interventies tegen kinderporno gepleegd (712, norm: 650). Net zoals in 2016 wist de politie net niet genoeg verdachten van cybercriminaliteit bij het OM aan te leveren (227, norm: 230).

De aanpak van high-impactmisdad is op de Veiligheidsagenda lokaal vertaald in normen voor maximale aantallen delicten en minimaal te realiseren ophelderingspercentages, afhankelijk van de lokale context. Een misdrijf wordt als opgehelderd beschouwd als ten minste één verdachte bij de politie bekend is, ongeacht of deze voortvluchtig is of ontkent. Alle delicttypen die tot high-impactcriminaliteit worden gerekend (woninginbraken, overvallen, straatroven), bleven in 2017 ver onder het aantal dat als norm werd gesteld. Landelijk bleef het ophelderingspercentage van woninginbraken (9,5%) en straatroven (25,7%) in 2017 iets achter bij de streefcijfers (10,8% resp. 29,9%). Met een ophelderingspercentage van 50% werd het streefcijfer voor overvallen (49,9%) wel precies waargemaakt (Politie 2018).

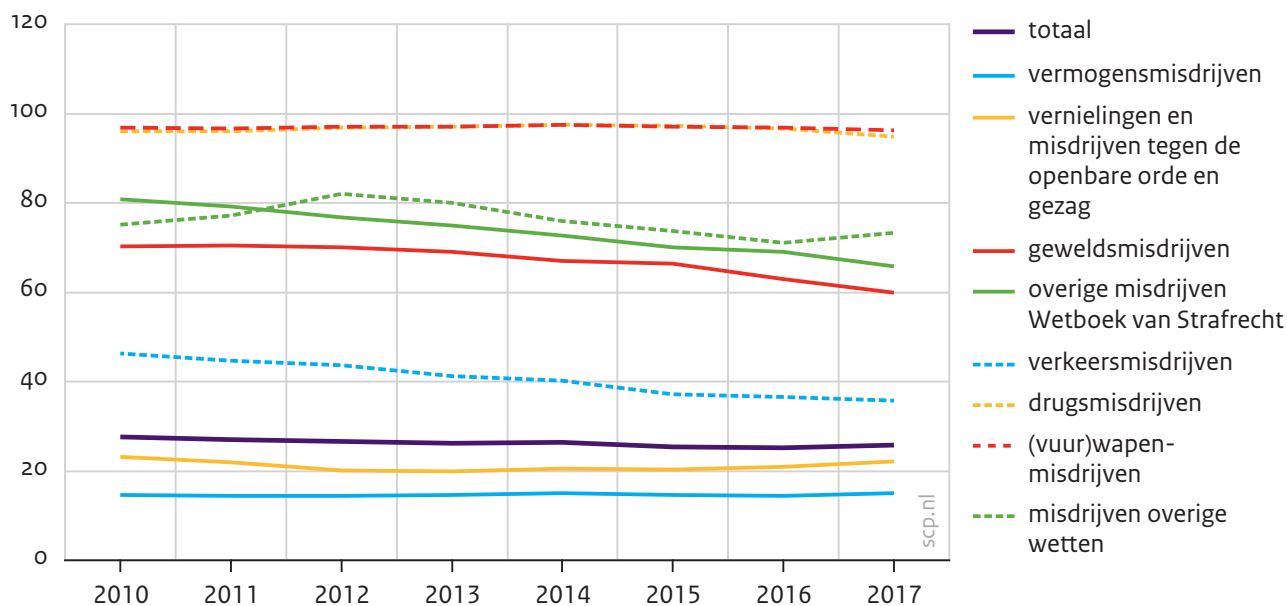
Er werd geen overkoepelend streefcijfer voor het ophelderingspercentage geformuleerd. Met de afname van de geregistreeerde criminaliteit daalde stapsgewijs ook het aantal opgehelderde misdrijven, van 331.000 in 2010 naar 215.500 in 2017. Het aantal ophelderingen nam jarenlang iets sneller af dan het aantal zaken, waardoor het aandeel ophelderingen daalde van 28% in 2010 naar 25% in 2016 (figuur 10.6). Met 26% trekt het ophelderingspercentage in 2017 voor het eerst weer aan. Dit laatste cijfer is nog niet definitief en naarmate er meer geregistreeerde delicten worden opgehelderd, kan het nog toenemen. Vooral vermogensdelicten en vernielingen / misdrijven tegen de openbare orde en gezag werden in 2017 vaker opgehelderd. Het percentage opgehelderde gewelds- en drugsdelicten nam in 2017 echter verder af.

Het ophelderingspercentage is geen optimale indicator voor succesvolle opsporing. Een verdachte blijkt immers niet altijd schuldig te zijn. Daarnaast kan de politie door één veelpleger op te pakken, onbewust de oplossing van wel vijf delicten in handen hebben. Ook wordt het ophelderingspercentage gedrukt door een hoge geneigdheid om aangifte van delicten te doen. Als er bij hetzelfde criminaliteitsniveau meer misdrijven bekend zijn, moeten er ook meer misdrijven worden opgelost. Dit verklaart mede waardoor ophelderingspercentages sterk uiteen kunnen lopen tussen landen, ook binnen Europa (Smit et al. 2003).

Figuur 10.6

Geleidelijke afname ophelderingspercentage tot een halt gekomen

Opheldering naar type delict, 2010-2017^a (in procenten)



a De cijfers van 2017 zijn voorlopig.

Bron: CBS (StatLine veiligheid en recht)

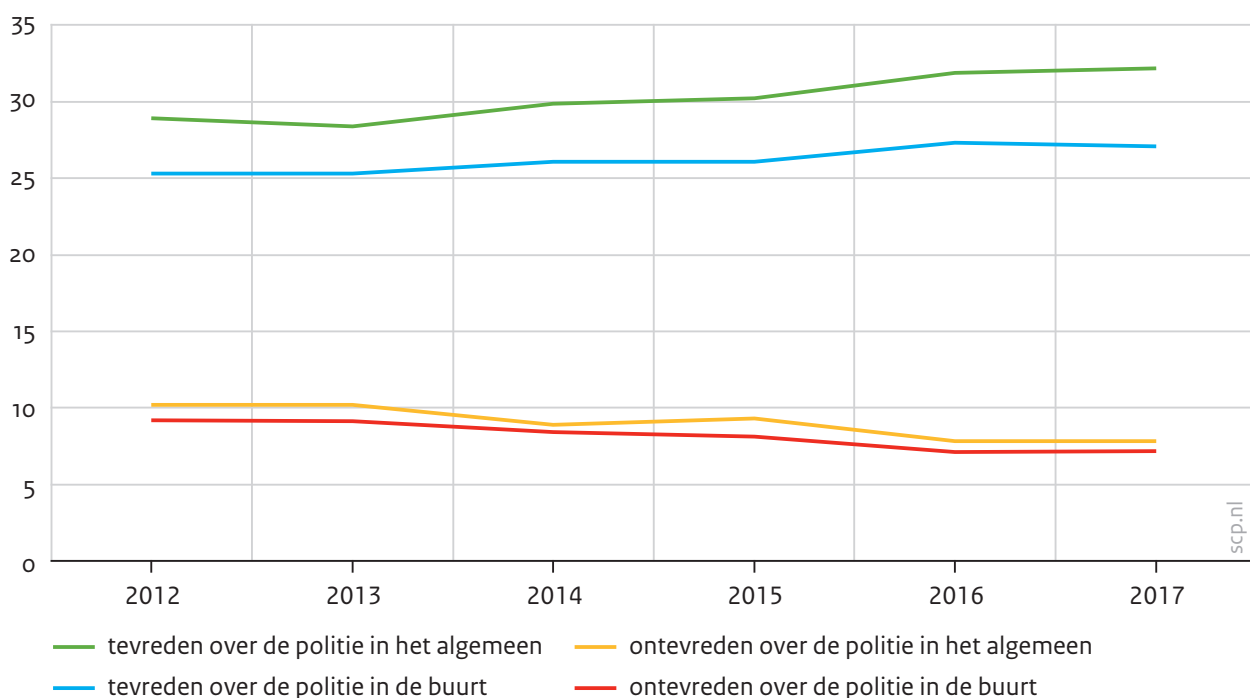
Tevredenheid over de politie

Van alle Nederlanders is 32% in 2017 (zeer) tevreden met het politiefunctie-nen in het algemeen, en 27% met het politiefunctie-nen in de eigen buurt (figuur 10.7). De tevredenheid van de Nederlandse bevolking is in beide gevallen gestegen sinds 2012, maar gelijk gebleven ten opzichte van 2016. De tevredenheid met het algemene politiefunctie-nen kent verschillende dimensies, die zich vanaf 2012 alle gunstig ontwikkelen, en ook in 2017 zijn verbeterd. Zo hebben in 2017 meer mensen vertrouwen in de politie in het algemeen, vinden meer mensen haar een effectieve misdaadbestrijder en waarderen meer mensen de interactie tussen politie en burgers, evenals haar communicatie met burgers.

Figuur 10.7

Tevredenheid over de politie onveranderd in 2017

Aandeel dat tevreden en ontevreden is over politiefunctie­neren, personen van 15 jaar en ouder, 2012-2017 (in procenten)



Bron: CBS (VM'12-'17)

Mannen, jongeren en hogeropgeleiden zijn in 2017 het vaakst (zeer) tevreden over de politie in het algemeen en in de buurt; niet-westerse migranten zijn ook het vaakst (zeer) tevreden over de politie in de buurt. Maar voor (een ander deel van de) mannen en niet-westerse migranten geldt tegelijkertijd dat ze ook het vaakst (zeer) ontevreden zijn. Ook middelbaar opgeleiden en mensen van middelbare leeftijd (45-65 jaar) zijn het vaakst ontevreden over de politie, zowel in het algemeen als in de buurt. Vergelijkbare groepsverschillen komen de laatste jaren steeds terug.

10.6 Rechtspraak: vertrouwen en strafklimaat

Burgers kijken naar de politie voor de eerste hulp bij onveiligheid; daarnaast is ook het beeld dat burgers van de rechtspraak hebben, bepalend voor de waargenomen effectiviteit van het veiligheidsbeleid. Naarmate burgers zich meer beschermd voelen door adequate rechtshandhaving en rechtsbescherming, durven zij ook meer op elkaar te vertrouwen en onderlinge contacten aan te gaan, en zullen ze zich ook zelf meer aan de regels van de rechtsorde houden (Fukuyama 1995; Niemeijer en Wijck 2013). Er zijn verschillende mechanismen van invloed op het vertrouwen van burgers in de rechtspraak (Van Noije en Putters 2017), waaronder de mate waarin de rechtspraak weet mee te bewegen met de behoeften en verwachtingen van de moderne samenleving, zonder in te leveren op stabiele kernwaar-

den als onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit (Raad voor de Rechtspraak 2010).

De gerechtshoven zijn in 2018 gevisiteerd en de visitatiecommissie heeft geconcludeerd dat de Nederlandse rechtspraak, ook internationaal gezien, deze kernwaarden in hoge mate trouw blijft, maar dat de inspanningen ten behoeve van innovatie en toekomstbestendigheid ontoereikend zijn (Visitatiecommissie gerechten 2018 2019). Als overkoepelende oorzaak wijst de commissie naar de dominante filosofie van *new public management* binnen de overheid (waarin bedrijfsmatige termen als 'efficiëntie en effectiviteit', 'producten en klanten' centraal staan), die volgens haar niet past bij de rechtsstatelijke en maatschappelijke taken van de rechtspraak. Tekenend voor deze filosofie is de bekostiging van de rechtspraak per afgehandelde rechtszaak. Hoe meer zaken worden afgehandeld, hoe hoger de financiële bijdrage van het rijk. Nu het aantal zaken daalt, nemen de inkomsten af. Tegelijkertijd neemt de complexiteit van de zaken toe, doordat er steeds meer informatie in de procedure wordt ingebracht. Volgens de visitatiecommissie komt dit doordat cliënten assertiever worden, er vaker sprake is van multiproblematiek, en er in toenemende mate rekening moet worden gehouden met complexe wetgeving en Europees-rechtelijke jurisprudentie. De werkdruk is hierdoor toegenomen, terwijl de financiële situatie is verslechterd.

Dit zijn processen die zich grotendeels buiten het zicht van burgers voltrekken, maar zij hebben uiteindelijk wel invloed op de prestaties van de rechtspraak, waarmee burgers wel worden geconfronteerd. Een van de meest in het oog springende factoren waaraan het functioneren van rechters wordt afgelezen – meer dan het terugdringen van recidive op de langere termijn – is de zwaarte van de opgelegde straffen, die doorgaans alleen bekend zijn van grote publicitaire zaken. Dan telt voor burgers of de straf gevoelsmatig hoog of laag heeft uitgepakt. In deze paragraaf gaan we na hoeveel vertrouwen Nederlanders in de rechtspraak hebben, hoe ze denken over de strafmaat in Nederland, en welke straffen er daadwerkelijk worden opgelegd.

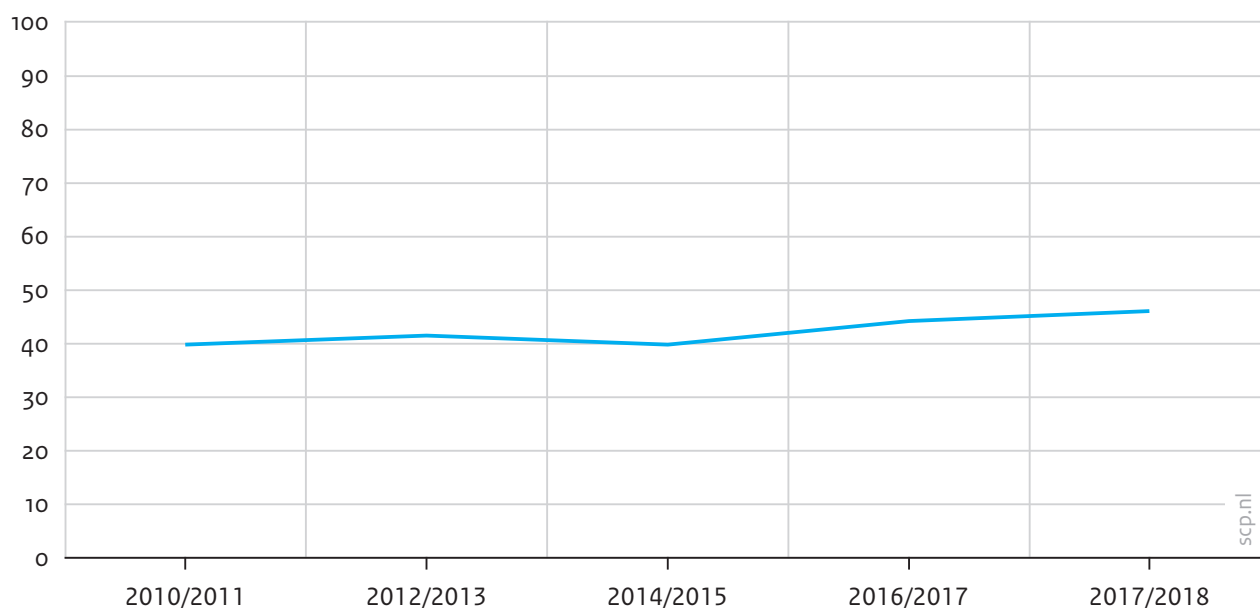
Vertrouwen in de rechtspraak

De voornoemde knelpunten waarmee de rechtspraak te kampen heeft, lijken vooralsnog geen afbreuk te doen aan haar publieke reputatie. Het vertrouwen van Nederlanders in rechters is relatief hoog ten opzichte van andere publieke en private instituties. Volgens het SCP-onderzoek Culturele veranderingen in Nederland 2018 (cv'17/'18) heeft 46% van de Nederlanders veel of zeer veel vertrouwen in de rechtspraak, en dit aandeel neemt licht toe (zie figuur 10.8). In hoofdstuk 3 was bovendien te zien dat de rechtspraak volgens het Continu onderzoek burgerperspectieven (COB) van het SCP in het vierde kwartaal van 2018 hoog scoort in vergelijking met zes andere instituties: 70% van de Nederlanders heeft voldoende vertrouwen in de rechtspraak. Alleen kranten kunnen met 71% op vergelijkbaar vertrouwen rekenen; televisie, vakbonden, grote ondernemingen, en vooral de Tweede Kamer en regering wekken minder vertrouwen. Uit deze cijfers blijkt allerm minst een afbrokkelend gezag van rechters, waarvoor wel gevreesd en gewaarschuwd wordt (Raad van State 2017).

Figuur 10.8

Het vertrouwen in rechters is verder toegenomen

(Zeer) veel vertrouwen in de rechtspraak, personen van 16 jaar en ouder, 2010-2018 (in procenten)



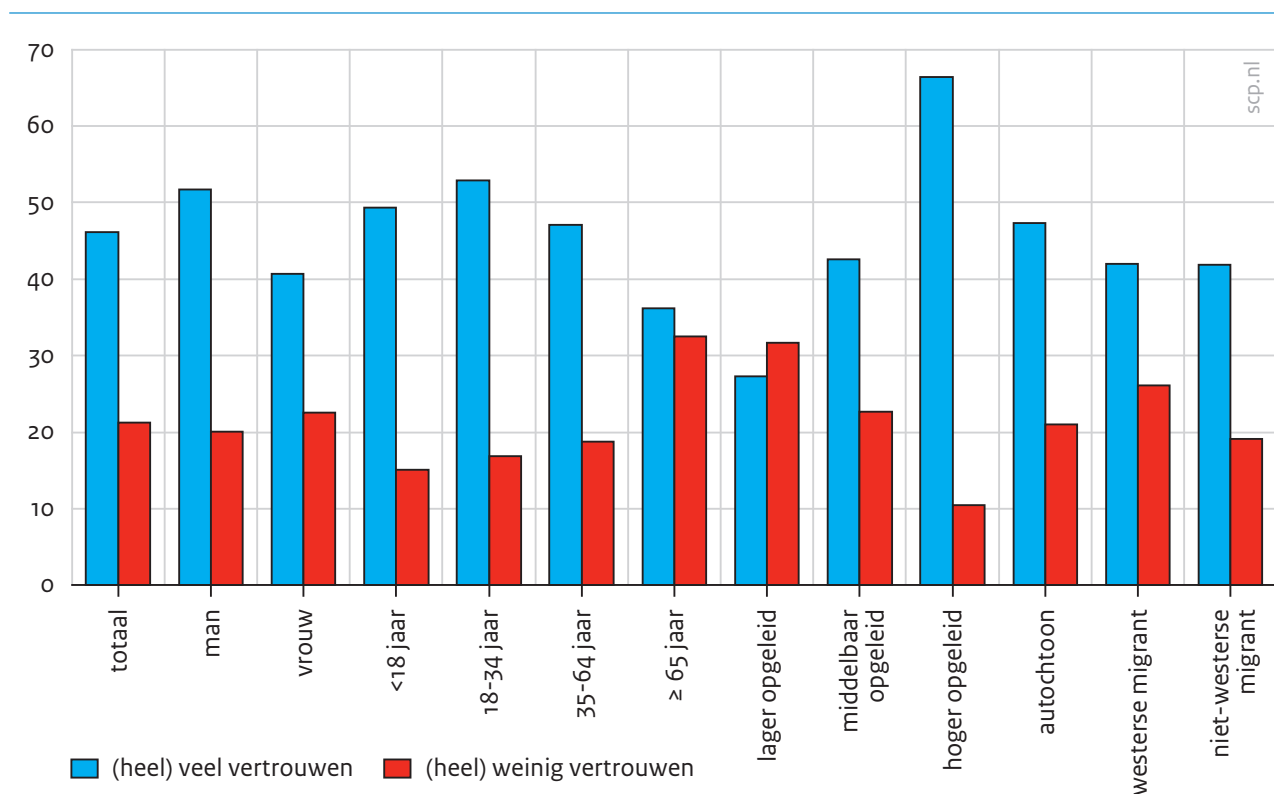
Bron: SCP/CBS (CV'10/'11-'17/'18)

Het vertrouwen in de rechtspraak is ongelijk verdeeld tussen bevolkingsgroepen. Het grootste verschil is er tussen opleidingsniveaus. Van de hogeropgeleiden had 66% in 2018 (heel) veel vertrouwen, tegen 43% van de middelbaar opgeleiden en 27% van de lageropgeleiden (figuur 10.9). Onder lageropgeleiden is het aandeel dat (heel) weinig vertrouwen had, met 32% zelfs groter dan het aandeel dat (heel) veel vertrouwen had. Het vertrouwen in de rechtspraak neemt ook af naarmate mensen ouder worden. In 2018 hadden 18-34-jarigen het vaakst (heel) veel vertrouwen. Het verschil is met name groot tussen 65-plussers en de anderen. Onder de 65-plussers zijn er met 32% bijna net zoveel mensen die (heel) weinig vertrouwen hadden als mensen die (heel) veel vertrouwen hadden (36%). Dit verschil wordt maar in zeer beperkte mate verklaard doordat 65-plussers relatief vaak lager opgeleid zijn. Mannen geven, met 52%, vaker aan (heel) veel vertrouwen te hebben dan vrouwen (41%). We vinden geen duidelijk verschil tussen verschillende migrantengroepen en autochtone Nederlanders, wat mede het gevolg kan zijn van ondervertegenwoordiging van migrantengroepen in de steekproef.

Figuur 10.9

Vertrouwen in de rechtspraak verschilt sterk tussen opleidingsniveaus

Aandeel dat (heel) veel en (heel) weinig vertrouwen heeft in de rechtspraak, personen van 16 jaar en ouder, naar achtergrondkenmerken, 2017/'18 (in procenten)



Bron: SCP/CBS (cv'17/'18)

Punitiviteitskloof wordt langzaam kleiner

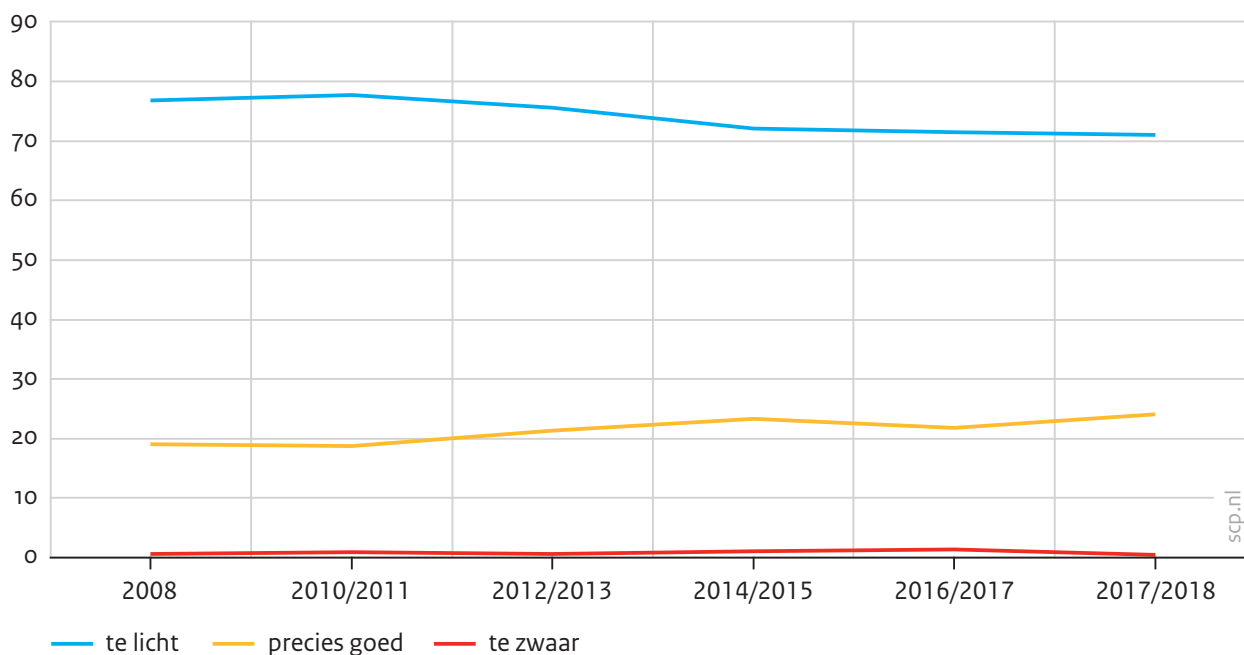
Vertrouwen in de rechtspraak als institutie hoeft niet automatisch te betekenen dat mensen er ook op vertrouwen dat rechters altijd tot een gewenst vonnis komen, zoals blijkt uit hun algemene oordeel over de strafmaat in Nederland. Het verschil tussen de strafzwaarte die rechters opleggen en de strafmaat die burgers gepast vinden, wordt wel de punitiviteitskloof genoemd (Keijser en Elffers 2007). Als we kijken naar hoe burgers denken dat er gestraft wordt, dan is deze (gepercipieerde) kloof groot: in 2018 is 71% van mening dat misdaden in Nederland in het algemeen te licht worden bestraft (figuur 10.10). Met nog geen 1% is nauwelijks iemand van mening dat er te zwaar wordt gestraft. Wel is het aandeel mensen dat vindt dat er te licht wordt gestraft afgenomen, terwijl het aandeel dat de strafmaat precies goed vindt, met 24% in 2018, is toegenomen.

Groepen in de bevolking zijn er vrij eensgezind over dat er in Nederland te licht wordt gestraft. Jongeren tot 18 jaar en hogeropgeleiden hebben de meest afwijkende mening. Zij vinden minder vaak dat er te licht wordt gestraft (55% resp. 59%), en vaker dat de strafmaat precies goed is (34% resp. 36%).

Figuur 10.10

Het merendeel vindt dat er te licht gestraft wordt, maar het aandeel neemt wel af

Mening over strafmaat in ons land,^a personen van 16 en ouder, 2008-2017/'18 (in procenten)



a Antwoord op de vraag 'Worden misdaden in Nederland over het algemeen te zwaar, te licht of juist goed bestraft?'

Bron: SCP/CBS (CV'08-'17/'18)

Aandeel gevangenisstraffen blijft stijgen

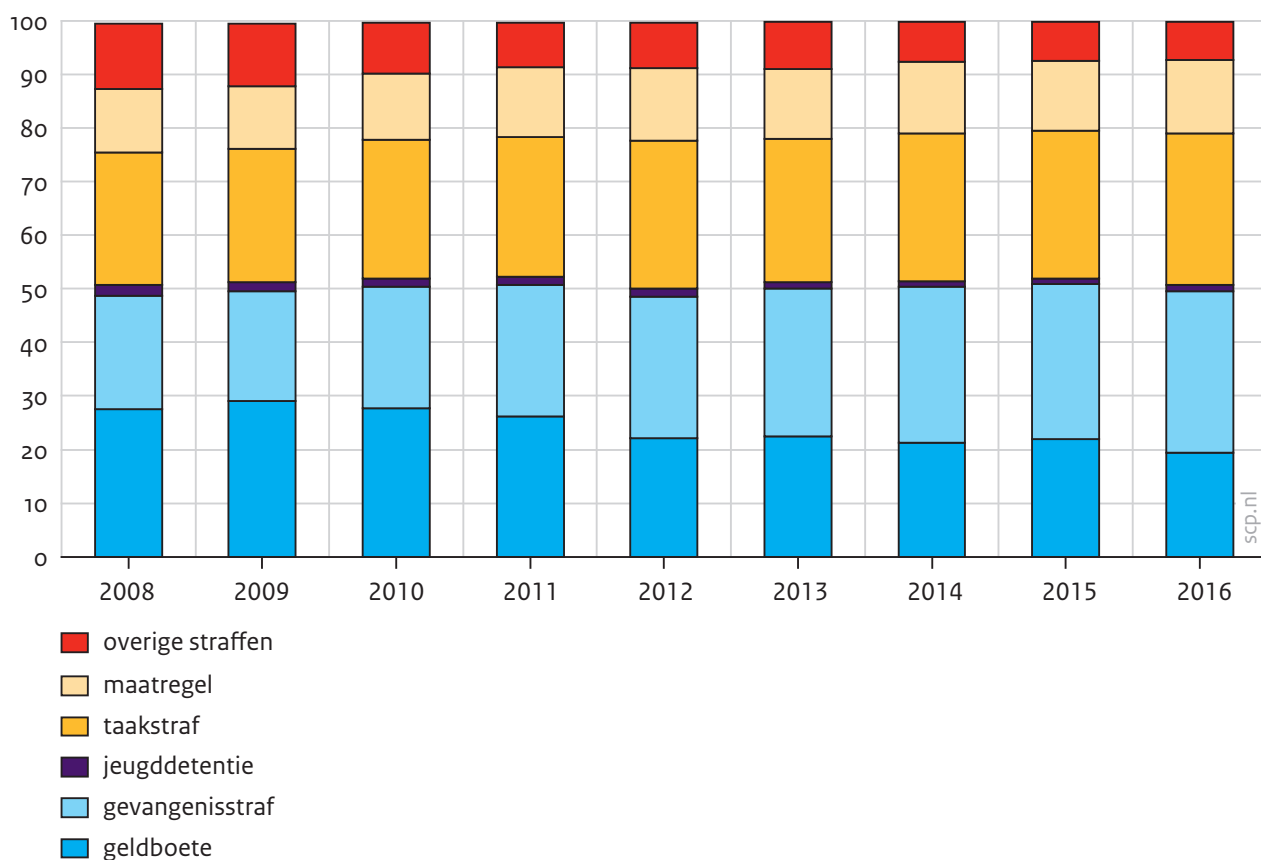
Laten we met deze perceptie van de strafmaat eens kijken hoe er werkelijk wordt gestraft in Nederland. Van de straffen of maatregelen die de rechter in 2016 oplegde, was 31% een gevangenisstraf (incl. 1% jeugddetentie), 28% een taakstraf en 19% een geldboete (figuur 10.11). Het aandeel gevangenisstraffen stijgt sinds 2010. Het aandeel taakstraffen steeg jarenlang, maar sinds 2012 niet meer. Geldboetes waren tot 2012 de meest voorkomende straf, maar daalden tot 2012 en zijn sindsdien ingehaald door zowel gevangenisstraffen als taakstraffen. Sinds 2013 zijn gevangenisstraffen de meest voorkomende straf.

Van de opgelegde gevangenisstraffen was 60% in 2016 van korte duur, te weten zes weken of korter. In een kwart van de gevallen ging het om een straf van zes weken tot zes maanden, 12% betrof een lange gevangenisstraf van een half tot drie jaar en in 3% van de gevallen duurde de straf drie jaar of langer. Het aandeel korte gevangenisstraffen neemt al sinds 2007 (36%) elk jaar toe, ten koste van de middellange straffen (tussen de zes maanden en drie jaar). De verschuivingen tussen 2015 en 2016 zijn echter kleiner dan in de jaren ervoor. De mate waarin een straf (on)voorwaardelijk wordt opgelegd, kan als een ander aspect van de strafzwaarte worden gezien. Het aandeel volledig onvoorwaardelijke straffen onder de opgelegde gevangenisstraffen was 45% in 2016 en laat in het laatste decennium geen duidelijke trend zien. Het schommelt tussen 42% (in 2008) en een kleine 47% (2011 en 2012).

Figuur 10.11

Aandeel gevangenisstraffen neemt geleidelijk toe

Afdoeningen door de rechter, naar type sanctie, 2008-2016^a (in procenten)



a Cijfers over 2016 zijn voorlopig.

Bron: CBS (StatLine, statistiek rechtbankstrafzaken)

De geldboetes waren in 2016 in de meeste gevallen (58%) relatief laag (tot 453 euro); 40% van de boetes was tussen de 453 euro en 2268 euro, en 2% was hoger dan 2268 euro. Tot 2011 steeg het aandeel lage geldboetes, naar 65%. De afgelopen vijf jaren was dit weer lager, terwijl het aandeel middelhoge boetes flink hoger was. Het aandeel volledig onvoorwaardelijke geldboetes is het laatste decennium afgenomen, van 84% in 2008 tot 71% in 2016.

Samengevat werden er het afgelopen decennium meer, maar kortere gevangenisstraffen opgelegd, die in vergelijkbare mate als voorheen onvoorwaardelijk moesten worden uitgezeten. Anderzijds werden er minder, maar hogere geldboetes opgelegd, die wel vaker alleen onder voorwaarden hoefden te worden betaald. Als we aannemen dat de gevangenisstraf in de ogen van burgers het meest zware straftype is, dan lijkt er enige toenadering tussen de oordelen over de (gepercipieerde) strafoplegging (figuur 10.10) en de werkelijk opgelegde straffen. Dat zou impliceren dat de punitiviteitskloof langzaam afneemt. Overigens zijn veranderingen in de strafmaat niet per se een teken dat er lichter of zwaarder gestraft wordt, maar kunnen zij ook betekenen dat de ernst van de misdrijven of de situatie van de daders is veranderd.

10.7 Tot slot: zo divers als de bevolking is de beleving

De Nederlandse rechtsstaat moet als een sterke rechtsstaat worden beleefd door zijn burgers. Dat is een centraal streven van het huidige kabinet, waarvoor nodig is dat criminaliteit wordt bestreden, wetsovertreders worden berecht en geschillen effectief worden opgelost (TK 2018/2019b). Het bestaansrecht oftewel de legitimiteit van instituties zoals die van de rechtshandhaving, berust niet alleen op werkelijke prestaties, maar ook op de mate waarin deze prestaties weten te overtuigen en vertrouwen wekken. In dit hoofdstuk keken wij daarom niet alleen naar de waargenomen ontwikkeling van criminaliteit en slachtofferschap en naar het functioneren van politie en rechtspraak, maar vooral ook naar de wijze waarop Nederlanders die ervaren.

De daling van de criminaliteit die we al sinds de eeuwwisseling waarnemen, zet ook in 2017 door. Dit geldt zowel voor registraties door de politie als voor rapportages door burgers. Ook zeggen minder mensen dat ze slachtoffer van criminaliteit waren. Over de afgelopen vijf jaar namen alle delicttypen af, behalve de gerapporteerde cybercriminaliteit. Geweld nam in 2017 niet verder af. Als verklaring voor de dalende politiecijfers wordt wel genoemd dat mensen steeds minder vaak aan de politie melden wat hun is overkomen, omdat ze daar steeds minder heil in zouden zien. Hoewel een aanzienlijk deel van het ondervonden slachtofferschap om uiteenlopende redenen niet bij de politie wordt gemeld (een kleine twee derde) en dit aandeel de laatste jaren licht toeneemt, is deze daling te beperkt om de dalende politiecijfers te kunnen verklaren (De Jong 2018).

De dalende criminaliteit lijkt zich langzaam maar zeker ook in het bewustzijn van de bevolking te nestelen. Nog altijd denkt een meerderheid van de Nederlanders dat de criminaliteit de laatste tijd toeneemt en een groot probleem is, maar deze groep is de afgelopen decennia wel sterk geslonken, van ruim 80% in de jaren negentig tot een nipte meerderheid van 55% in 2018. Steeds meer mensen hebben dus het idee – conform de waargenomen trend – dat Nederland niet onveiliger wordt. De kloof tussen de waargenomen en subjectieve veiligheid wordt daarmee kleiner.

Dat meer mensen ervan overtuigd raken dat de criminaliteit zich landelijk gunstig ontwikkelt, wil niet automatisch zeggen dat ze ook voor zichzelf een kleiner risico op slachtofferschap zien. Toch zien we ook hier een gunstige ontwikkeling. Een steeds kleinere minderheid van ongeveer een derde van de Nederlanders voelde zich in 2017 weleens onveilig. Zo'n 3% zei weleens bang te zijn om zelf slachtoffer te worden. Ook deze daling strookt dus met de observatie dat criminaliteit jaarlijks steeds minder slachtoffers maakt. Opmerkelijk is wel dat de mensen die relatief vaak slachtoffer worden, niet altijd degenen zijn die er relatief vaak bang voor zijn. Het zijn jongeren, hogeropgeleiden, niet-westerse migranten en mannen die relatief vaak slachtofferschap rapporteren. Jongeren en niet-westerse migranten vrezen daar ook het vaakst voor, waardoor bij hen het waargenomen en subjectieve risico op slachtofferschap met elkaar in de pas lopen. Daarentegen wordt het persoonlijk risico op slachtofferschap door vrouwen en lageropgeleiden te hoog ingeschat.

Voor vrouwen kan dit worden verklaard doordat de kans op slachtofferschap weliswaar niet zo groot is, maar de mogelijke gevolgen van lichamelijk en in het bijzonder seksueel geweld wel zeer ernstig zijn (Ferraro 1996; Warr 2000). Dat lageropgeleiden zich relatief onveilig voelen ten opzichte van hun feitelijke risico, en hogeropgeleiden zich relatief veilig voelen, is lastiger te duiden. Mogelijk speelt de mate waarin slachtofferschap door deze groepen wordt herkend en getolereerd hier een rol (Laub 1997).

Twee instanties die een centrale rol spelen in de rechtshandhaving, zeker ook in de ogen van burgers, zijn de politie en de rechtspraak. Beide hebben de afgelopen jaren met aanzienlijke interne uitdagingen te maken gekregen, met hoge werkdruk tot gevolg. De politie lijkt langzaam in rustiger vaarwater te komen en heeft ook haar doelstellingen grotendeels weten te behalen. Voor het eerst neemt het ophelderingspercentage in 2017 niet verder af. De tevredenheid van de bevolking lijkt niet onder de onrust te hebben geleden en heeft zich sinds 2012 gunstig ontwikkeld. Jongeren en hogeropgeleiden zijn het vaakst tevreden; mensen van middelbare leeftijd en middelbaar opgeleiden het vaakst ontevreden. Het oordeel van mannen en niet-westerse migranten is ambivalent: een deel van hen is het vaakst tevreden, een ander deel juist het vaakst ontevreden.

Het vertrouwen in de rechtspraak blijft op peil. Weer zijn het vooral jongeren en hogeropgeleiden die het gunstigste oordeel hebben. Onder hen is het meeste vertrouwen en zij zijn het minst vaak van mening dat er in Nederland te licht wordt gestraft; deze mening is met 71% in 2018 overigens wijdverspreid in de hele bevolking. Deze overduidelijke meerderheid is de afgelopen jaren echter wel afgenomen. Tegelijkertijd zien we een groeiende neiging onder rechters om (korte) gevangenisstraffen op te leggen, en de geldboetes die worden opgelegd zijn hoger. Hierdoor is de punitiviteitskloof (het verschil tussen door de bevolking gewenste en daadwerkelijk opgelegde straffen) mogelijk wat afgenomen, ervan uitgaande dat burgers de gevangenisstraf als een zware straf beschouwen. Hoewel het niet aannemelijk is dat mensen een duidelijk beeld hebben van de gemiddelde strafmaat die een rechter in een bepaald jaar heeft opgelegd, ligt het wel voor de hand dat rechters hun beslissingen mede laten beïnvloeden door verwachtingen in de samenleving.

Al met al zijn het vrouwen en lageropgeleiden die de minst gunstige beleving hebben van de veiligheid en van de instanties die hun bescherming moeten bieden. Ouderen voelen zich niet bijzonder onveilig, maar zijn wel geneigd kritisch te oordelen over de rechtshandhaving. Juist dit zijn de groepen die, naar eigen zeggen, de minste ervaring met slachtofferschap hebben. Zoals besproken laat het verschil tussen de waargenomen en subjectieve veiligheid zich voor elk van deze groepen vermoedelijk anders verklaren. Waar het bij de ene groep een gevoel van extra kwetsbaarheid voor specifieke misdrijven kan zijn, leven bij de andere groep mogelijk verwachtingen ten aanzien van de rechtshandhaving die zij onvoldoende ingewilligd zien. Oog voor de diversiteit in behoeften, verwachtingen en motieven onder de bevolking, kan dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het stre-

ven naar feitelijke maatschappelijke impact, die ook als zodanig ervaren en gedragen wordt.

Noten

- 1 Horizontale fraude is fraude in het particuliere geld- en goederenverkeer ten koste van een particuliere partij.
- 2 De Veiligheidsmonitor had in 2017 ongeveer 150.000 respondenten, die de enquête online of schriftelijk invulden. Door weging wordt gecorrigeerd voor de onder- of oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de respons. Er wordt gewogen op onder andere regio, geslacht, leeftijd, herkomst, huishoudensgrootte, stedelijkheidsgraad en gestandaardiseerd huishoudensinkomen. Bij uitsplitsing naar bevolkingsgroep met minder dan vijftig steekproefpersonen worden geen percentages door het CBS gepresenteerd (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/veiligheidsmonitor--vanaf-2012-->).

Literatuur

- Beld, J. van de, A. Bergstra, E. Huisman, A. Kootstra en L. van der Pol (2019). Smileys scoren, platlullen en downgraden. In: *De Groene Amsterdammer*, 13 maart 2019.
- CBS (2015). *Veiligheidsmonitor 2014*. Den Haag / Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag: Commissie Evaluatie Politiewet 2012.
- Elchardus, M., S. de Groof en W. Smits (2008). Rational fear or represented malaise. A crucial test of two paradigms explaining fear of crime. In: *Sociological Perspectives*, jg. 51, nr. 3, p. 453-471.
- Farrell, G. (2013). Five tests for a theory of the crime drop. In: *Crime Science*, jg. 2, nr. 5, p. 1-8 (<https://doi.org/10.1186/2193-7680-2-5>).
- Ferraro, K.F. (1996). Women's fear of victimization: shadow of sexual assault? In: *Social Forces*, jg. 75, p. 667-690.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.
- Goodey, J. (1997). Boys don't cry. Masculinities, fear of crime and fearlessness. In: *British Journal of Criminology*, jg. 37, nr. 3, p. 401-418.
- Hale, C. (1996). Fear of crime. A review of the literature. In: *International Review of Victimology*, jg. 4, p. 79-150.
- Jong, J. de (2018). *Het mysterie van de verdwenen criminaliteit (statistische trends)*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Keijser, J.W. en Elffers, H. (2007). Onbegrip voor het strafoordeel bedreigt het draagvlak voor het rechtssysteem niet. In: M. Malsch en N. Manen (red.), *De begrijpelijkheid van de rechtspraak* (p. 115-128). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Laub, J.H. (1997). Patterns of criminal victimization in the United States. In: R.C. Davis, A.J. Lurigio en W.G. Skogan (red.), *Victims of crime* (tweede editie) (p. 9-26). Thousand Oaks: Sage.
- McCoy, H.V., J.D. Wooldredge, F.T. Cullen, P.J. Dubeck en S.L. Browning. Lifestyles of the old and not so fearful. Life situation and older persons' fear of crime. In: *Journal of Criminal Justice*, jg. 24, nr. 3, p. 191-206.
- Niemeijer, B. en P. Wijck (2013). Verschillen tussen burgers in vertrouwen in de rechtspraak. In: *Recht der Werkelijkheid*, jg. 34, nr. 2, p. 2-17.
- Noije, L. van (2012). Als angst voor geweld vrouwen de pas afsnijdt. In: A. Merens, M. Hartgers en M. van den Brakel (red.), *Emancipatiemonitor 2012* (p. 163-181). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Noije, L. van (2017a). Sociale veiligheid. In: R. Bijl, J. Boelhouwer en A. Wennekers (red.), *De sociale staat van Nederland 2017* (p. 268-305). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Noije, L. van, m.m.v. M. Borger (2017b). Vertrouwen in de politie als conditie voor sociale veiligheid. In: C. Vrooman, R. Bijl en J. den Ridder (red.), *Kwesties voor het kiezen* (p. 51- 69). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van en J. Iedema (2017). *Achtervolgd door angst. Een kwantitatieve vergelijking van angst voor slachtofferschap met een algemeen gevoel van onveiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van en K. Putters (2017). Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst? In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 2, 39-57.
- Pleysier, S. (2010). 'Angst voor criminaliteit' onderzocht. *De brede schemerzone tussen alledaagse realiteit en irrationeel fantoom* (proefschrift). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Politie (2018). *Jaarverantwoording 2017*. Den Haag: Politie.
- Politieacademie (2015). *Strategische onderzoeksagenda voor de Politie 2015-2019*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Raad van State. (2017). *Jaarverslag 2016*. Den Haag: Raad van State.
- Raad voor de rechtspraak (2010). *Visie op de rechtspraak 2020*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rokven, J., G. Weijters en A. van der Laan (2017). *Jeugddelinquentie in de virtuele wereld. Een nieuw type daders of nieuwe mogelijkheden voor traditionele daders?* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Cahier 2017-2).
- Sacco, V.F. (1990). Gender, fear and victimization. A preliminary application of powercontrol theory. In: *Sociological Spectrum*, jg. 10, nr. 4, p. 485-506.
- Skogan, W.G. en M.G. Maxfield (1981). *Coping with crime. Individual and neighbourhood reactions*. London: Sage Publications.
- Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer en P.P.J. Groen (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- TK (2014/2015). *Veiligheidsagenda 2015-2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, bijlage bij 28684, nr. 412.
- TK (2018/2019a). *Naar een veiliger samenleving; Politie*. Brief van de minister van Justitie en Veiligheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 28684, nr. 540.
- TK (2018/2019b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 35000 VI, nr. 2.
- Visitatiecommissie gerechten 2018 (2019). *Rapport visitatie gerechten 2018. Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*. Den Haag: Visitatiecommissie gerechten 2018.
- Vollaard, B., J. van den Brakel en P. Versteegh (2009). *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Warr, M. (1987). Fear of victimisation and sensitivity to risk. In: *Journal of Quantitative Criminology*, jg. 3, p. 29-46.
- Warr, M. (2000). Fear of crime in the United States. Avenues for research and policy. In: D. Duffee (red.), *Measurement and analysis of crime and justice* (p. 451-489). Washington: National Institute of Justice.
- Wittebrood, K. (2006). *Slachtoffers van criminaliteit. Feiten en achtergronden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Zebel, S., P. de Vries, E. Giebels, M. Kuttschreuter en W. Stol (2013). *Jeugdige daders van cybercrime in Nederland. Een empirische verkenning*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.