



Sociale veiligheid

Hoofdstuk 10 van *De sociale staat van Nederland 2017*, ISBN 978 90 377 0847 9

De webversie van deze publicatie wijkt in opmaak iets af van de gedrukte, papieren versie. Bij verwijzingen naar pagina's van deze editie daarom vermelden dat naar de webversie is verwezen.

10 Sociale veiligheid

Lonneke van Noije

- De ondervonden en de geregistreerde criminaliteit zijn in het afgelopen decennium gedaald. Het aandeel slachtoffers daalde in dezelfde periode, van 28% in 2005 naar 17% in 2016. Net als nu werden twintig jaar geleden mannen, jongeren en hoogopgeleiden ook al relatief vaak slachtoffer.
 - Het aandeel minderjarige verdachten blijft dalen en is in 2015 40% lager dan in 2005 (unieke personen).
 - Het is de politie gelukt de meeste landelijke doelstellingen te realiseren, hoewel het ophelderingspercentage achterblijft. De tevredenheid van Nederlanders over de politie, in het algemeen en in de eigen buurt, is in 2016 op alle fronten gegroeid.
 - 44% van de Nederlanders heeft in 2016 veel of zeer veel vertrouwen in de rechtspraak, het hoogste aandeel in ten minste zes jaar. Een steeds kleinere meerderheid, maar nog altijd 71%, vindt dat misdaden in Nederland in het algemeen te licht worden bestraft. Rechters leggen steeds vaker gevangenisstraffen van korte duur op, en steeds minder vaak geldboetes.
 - In 2016 zei 35% van de bevolking zich wel eens onveilig te voelen, een geleidelijke afname sinds de eeuwwisseling. Deze gevoelens komen overwegend voor bij dezelfde groepen (vrouwen, hogeropgeleiden, migranten) als ruim twintig jaar geleden, met uitzondering van ouderen: zij voelden zich destijds het vaakst onveilig, tegenwoordig zijn dat de jongeren.
-

10.1 Een langetermijnperspectief op veiligheid

Veiligheid is een beleidsterrein waarop politieke partijen zich in hun verkiezingsprogramma's nog klassiek profileren als links of rechts. Men is het in grote lijnen eens over het doel, maar niet over de route ernaartoe. Dat heeft er de afgelopen decennia toe geleid dat het beleid aan schommelingen onderhevig was, soms retorisch, soms inhoudelijk, afhankelijk van de zittende coalitie. In dit hoofdstuk blikken we hierop terug.

In de jaren zeventig en begin jaren tachtig registreerde de politie een sterke toename van criminaliteit. Tot dan werd de aanpak van criminaliteit als het exclusieve terrein van politie en justitie beschouwd. In het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (SeC) (Justitie 1985) werd betoogd dat het strafrecht een ultimatum remedium moest zijn, en dat de primaire aanpak van criminaliteit lag bij andere overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en burgers. Ook moest de aanpak zich volgens SeC primair richten op veelvoorkomende vormen van criminaliteit, waarvan burgers de grootste overlast ondervinden. Voorgestelde maatregelen waren het aanpassen van de bebouwde omgeving, het versterken van sociale bindingen in de samenleving en het versterken van functioneel toezicht.

Deze nadruk op het voorkómen van onveiligheid, door bestuurlijke en gebiedsgerichte preventie, en nauwe samenwerking tussen overheid en samenleving werd in de jaren negentig voortgezet met de nota's *Recht in beweging* (RiB) (Justitie 1990) en *Veiligheidsbeleid 1995-1998* (TK 1996/1997), en het eerste Integraal veiligheidsprogramma (TK 1998/1999). Wel verschoof de aandacht van kleine criminaliteit naar zwaardere vormen (RiB), en kwam het zwaartepunt van de preventieve aanpak sterker bij lokale overheden te liggen, gecoördineerd door het ministerie van Binnenlandse zaken (Veiligheidsbeleid 1995/1998). Rond de eeuwwisseling kwam de strafrechtelijke handhaving weer nadrukkelijker in beeld, met de nota *Criminaliteitsbeheersing* (TK 2001/2002) en de beleidsplannen *Naar een veiliger samenleving* (TK 2002/2003) en *Veiligheid begint bij voorkomen* (2007-2010). Er moest een tekort in de justitiële keten worden weggewerkt, door een hogere pakkans, het uitsluiten van non-interventies en snellere doorlooptijden. Toezicht en handhaving – met name door de politie, maar ook door bijvoorbeeld particuliere beveiligers – werden geïntensiveerd, specifiek gericht op de grootste overlastgevers, veelplegers en jeugdigen. De overlast- en onveiligheidsgevoelens van burgers werden belangrijke graadmeters voor het succes van het veiligheidsbeleid (vanaf 2012 met concrete streefcijfers). Van burgers en bedrijfsleven werd meer eigen verantwoordelijkheid verwacht. Gaandeweg werd meer geïnvesteerd in persoonsgerichte en alternatieve sancties voor veelplegers en probleemjongeren, om de druk op de celcapaciteit te verlichten, en was er meer oog voor slachtofferzorg en voor dadergerichte preventie, onder andere door een positieve binding met de samenleving. 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. De boodschap was dat burgers alleen in vrijheid kunnen leven in een samenleving die vrij is van onveiligheid en onveiligheidsgevoelens. Om de vrijheid te bevechten biedt de overheid enerzijds rechtsbescherming, anderzijds grijpt ze – waar nodig – stevig in de persoonlijke levenssfeer van burgers in. 'Daadkracht' was het motto. Het beleid maakte weer een duidelijke beweging richting harder straffen, onder andere door strafverzwaring, het invoeren van minimumstraffen en versoering van het detentieregime. Hoewel preventie deel uitmaakte van lopend beleid, waren nieuwe preventieve maatregelen vooral gericht op de opsporing, zoals preventief fouilleren en cameratoezicht. Met de kabinetswissel van Rutte I (2010-2012) naar Rutte II (2012-2017) werd meer gematigd en preventiegericht over veiligheidszorg gesproken. Zwaardere straffen werden ingeruild voor passende straffen en tijdige resocialisatie. Inhoudelijk waren de aanpassingen beperkt.

Welke lijnen de nieuwe regeringscoalitie ook uitzet, over een ding zijn alle partijen het eens: de politie moet weer sterker verankerd zijn in het sociale weefsel van de wijk, in de eerste plaats door meer wijkagenten te werven die persoonlijk contact onderhouden met bewoners en risicogroepen. In de functie van de wijkagent gaan toezicht, handhaving en preventie hand in hand. Het aantal wijkagenten is in de afgelopen jaren al gegroeid, maar de norm van één wijkagent per 5000 inwoners is nog niet overal gehaald. Andere concrete prioriteiten zijn samengebracht in de *Veiligheidsagenda 2015-2018* (TK 2014/2015), die voor-

lopig nog van kracht is. De details van deze Veiligheidsagenda bespraken we in de vorige editie van de ssn. In het kort zijn daarin voor de politie concrete streefcijfers geformuleerd voor de aanpak van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, cybercrime, horizontale fraude,¹ kinderporno en *high-impact-criminaliteit* (straatrovers, woninginbraken, overvallen, uitgaansgeweld, homofob geweld, huiselijk geweld en kindermishandeling). Met de aanpak van de criminaliteit met een hoge maatschappelijke impact (*high-impact-criminaliteit*) hoopt men de gemoedsrust van burgers de grootste dienst te bewijzen. Het afpakken van crimineel of illegaal verkregen vermogen moet hierbij tot een vast onderdeel worden gemaakt. De opbrengst hiervan moet primair worden aangewend voor schadevergoeding aan slachtoffers.

Strafrechtelijk is er een groeiend besef van het complex aan psychosociale problemen waarmee veel delinquenten te maken hebben, en van de hoge kosten van detentie, die zich niet uitbetalen in recidivevermindering. Daarom vindt er momenteel gedachtevorming plaats over de mogelijkheden van een individuele multiprobleemaanpak in de natuurlijke leefsfeer van daders, en daarmee dichtbij de lokale samenleving (VenJ 2016). Hiermee staan we op de drempel van de toekomst, waarop VenJ zich volop bezint, onder meer door zijn eerste Strategische kennis- en innovatieagenda (SKIA) te ontwikkelen (VenJ 2017).

Ook in dit hoofdstuk kiezen we een langetermijnperspectief. Waar mogelijk laten we trends in veiligheid en veiligheidsbeleving vanaf begin jaren negentig zien, waarmee we een kwart eeuw terugkijken. Zijn actuele trends van recente datum of gaat het om robuuste ontwikkelingen? Inzicht hierin geeft niet alleen een voorzichtige indicatie van de toekomstverwachting, maar plaatst ook de impact van beleidswijzigingen in perspectief. Behalve deze terugblik besteden we als vanouds ook aandacht aan enkele actuele veiligheidsthema's en -organisaties, vanwege hun huidige maatschappelijke relevantie.

10.2 Omvang en ontwikkeling van de criminaliteit gedurende een kwart eeuw

Het antwoord op de vraag of de criminaliteit toe- of afneemt, hangt af van het tijdsbestek, het delict en de bronnen die worden geraadpleegd. Voor een zo volledig mogelijk beeld van de omvang en ontwikkeling van de criminaliteit in Nederland leggen we twee data-bronnen naast elkaar: door burgers gerapporteerd slachtofferschap en politieregistraties. Omdat beide bronnen voor- en nadelen kennen, worden ze in samenhang gepresenteerd,² te beginnen met slachtofferenquêtes. Voordat we terugblikken op de afgelopen decennia, bespreken we de meest recente ontwikkelingen.

Aantal ondervonden delicten stabiliseert in 2016

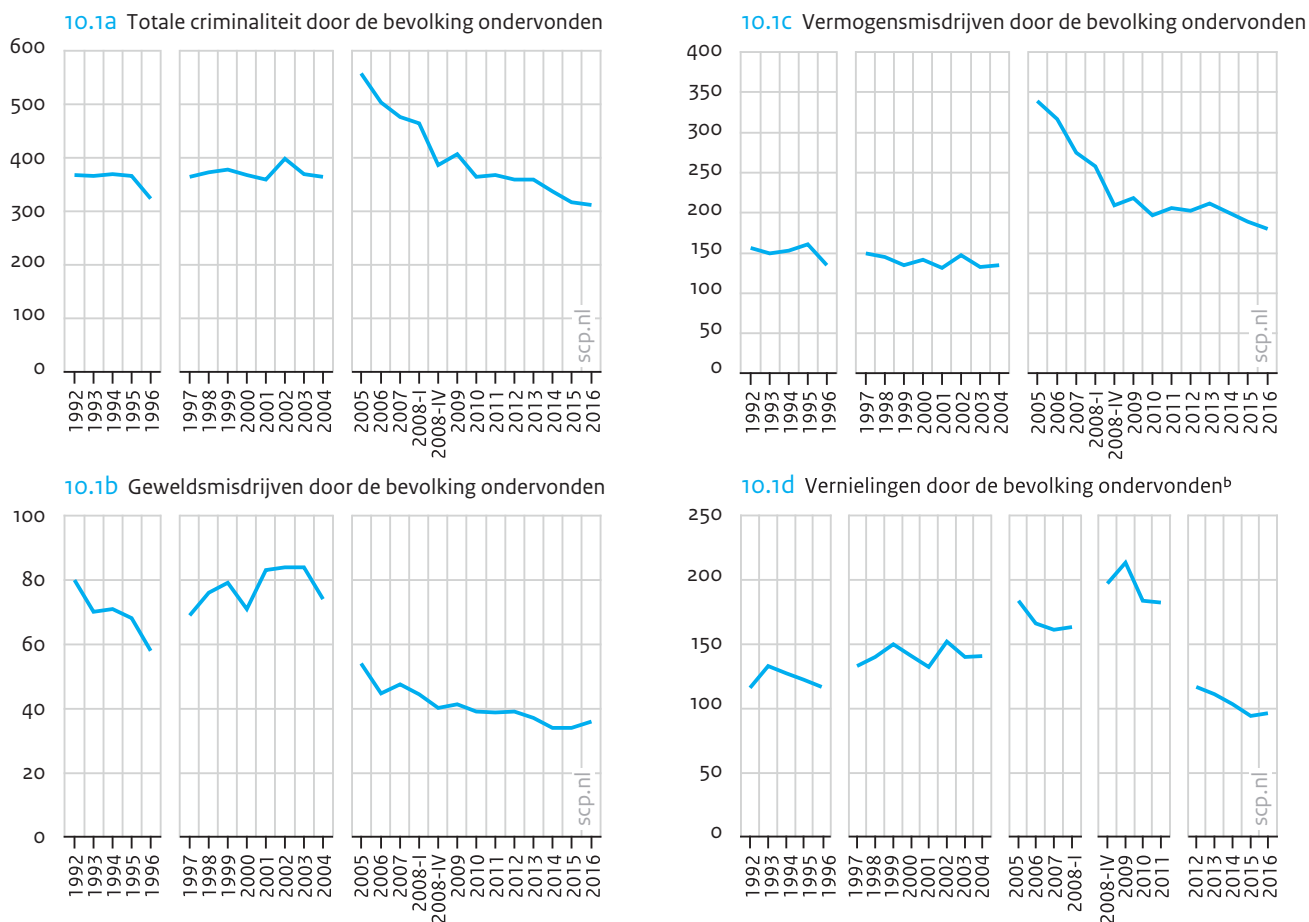
Volgens de Veiligheidsmonitor rapporteerden Nederlandse burgers in 2016 met 312 delicten op 1000 personen nagenoeg evenveel criminaliteit als in 2015 (318 delicten) (figuur 10.1). Van deze delicten was bijna 60% een vermogensdelict, ruim 30% vandalisme en ruim 10% een geweldsdelict. Meer dan de helft van het totale aantal gerapporteerde delicten werd gepleegd met behulp van de computer (cybercriminaliteit). Geen van deze

delictgroepen, inclusief cybercriminaliteit, veranderde significant ten opzichte van 2015. Wel werden alle delicttypen in 2016 minder gerapporteerd dan in 2012, met uitzondering van geweld, dat gelijk bleef.

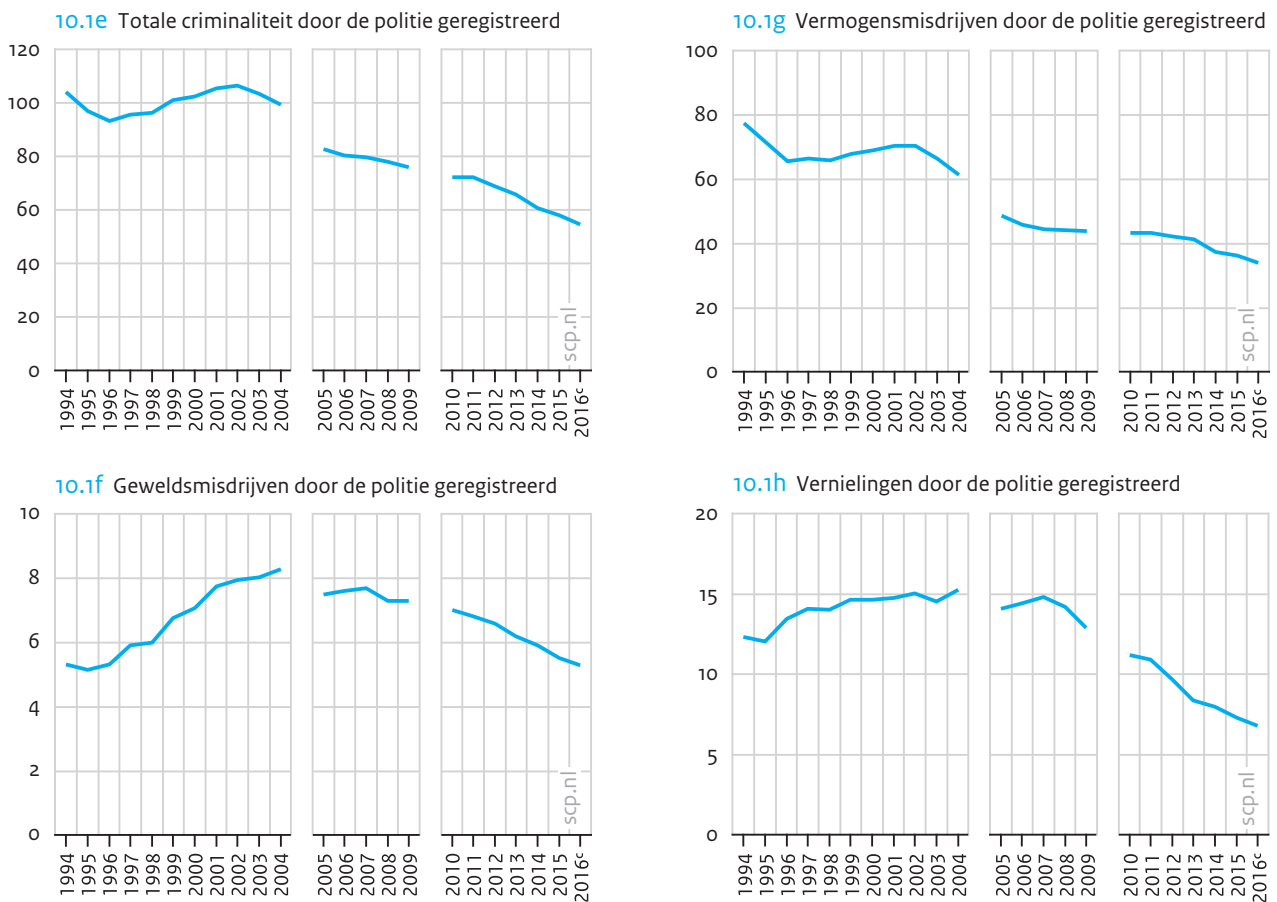
Figuur 10.1

Daling van de laatste tien jaar is een breuk met het verleden

Omvang van de criminaliteit per 1000 leden van de bevolking, 1992/1994-2016 (in absolute aantallen)^{a, d}



Figuur 10.1
(Vervolg)



- a Figuren 10.1a-d: op basis van slachtofferenquêtes, bevolking van 15 jaar en ouder. In figuren 10.1a tot en met 10.1c zijn de periodes 2005-2008I (Veiligheidsmonitor rijk, VMR) en 2008IV-2011 (Integrale veiligheidsmonitor, IVM) vergelijkbaar gemaakt met 2012-2016 (Veiligheidsmonitor, VM) met behulp van CBS-omrekenfactoren (CBS 2015). Figuren 10.1e-h: op basis van politiestatistiek (met voorlopige cijfers voor 2015 en 2016).
- b Omrekenfactoren VMR en IVM naar VM zijn niet beschikbaar voor vernielingen. Figuur 10.1d toont dus de oorspronkelijke tijdreeksen met methodebreuken tussen de VMR, IVM en VM.
- c Voorlopige cijfers.
- d In figuren 10.1a-d zijn de reeksen 1992-1996, 1997-2004 en 2005-2016 onderling niet vergelijkbaar vanwege methodebreuken. In figuren 10.1e-h zijn de reeksen 1994-2004, 2005-2009 en 2010-2016 onderling niet vergelijkbaar vanwege methodebreuken.

Bron: CBS (ERV'92-'96; IVM'08-'11; POLS'97-'04; VM'12-'14; VMR'05-'08; Politiestatistiek)

Ondervonden delicten worden in 2016 minder vaak gemeld

Slachtofferenquêtes bieden aanvullend zicht op delicten die niet onder de aandacht van de politie worden gebracht en daardoor niet in de politiecijfers terechtkomen. In 2016 werd 34% van de ondervonden delicten bij de politie gemeld. Dat is minder dan in 2015 (36%) en nog minder dan in de drie jaren daarvoor (38%). Met 41% werden gewelds- en vermogensdelicten het vaakst gemeld. De meldingsgeneigdheid voor vandalisme ligt met net 19% aanzienlijk lager. 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.

Meldingen leiden volgens burgers iets minder vaak tot registraties

Niet elk ondervonden delict wordt door burgers bij de politie gemeld, en niet elke melding komt in de politieregistraties terecht. Voor registratie moet de politie een proces-verbaal van de melding opmaken. Volgens burgers werd in 2016 van 25% van de ondervonden delicten proces-verbaal opgemaakt. Als we uitgaan van de delicten die zij bij de politie hebben gemeld, betekent dit dat van de gemelde delicten zo'n 72% ook daadwerkelijk door de politie werd geregistreerd. Dat noemen wij de registratiegeneigdheid. De registratiegeneigdheid was volgens Nederlandse burgers voor vermogensdelicten het hoogst (77%), waarschijnlijk omdat de verzekering dit vaak eist. Hierop volgt de registratiegeneigdheid voor vandalisme (68%), cybercriminaliteit (58%) en geweld (53%). De totale registratiegeneigdheid lag in 2016 wat lager dan in 2015 (74%) en 2012 (75%). Dit komt vooral voor rekening van de teruggelopen registratiegeneigdheid van vermogensdelicten en vernielingen. Gemelde geweldsdelicten werden in 2016 wel wat vaker geregistreerd. De registratiegeneigdheid van cybercriminaliteit lijkt in de afgelopen vijf jaar langzaam te groeien.

In 2016 minder delicten door de politie geregistreerd

Politiestatistieken bieden meer zicht op criminaliteit zonder directe slachtoffers of tegen bedrijven of instellingen, die vanzelfsprekend niet door burgers in slachtofferenquêtes worden gerapporteerd. In 2016 registreerde de politie 929.000 delicten. Vermogensmisdrijven maken hier 62% van uit, misdrijven tegen de openbare orde en het gezag ruim 12% en geweldsmisdrijven bijna 10%.

De totale geregistreerde criminaliteit neemt al sinds 2002 af, maar sinds 2011 daalt die in versneld tempo en deze daling houdt nog altijd aan. Alle geregistreerde delictgroepen zijn in 2016 verder afgenomen. Geregistreerde gewelds- en seksuele misdrijven dalen vanaf 2007 aanhoudend. Ook het aantal geregistreerde vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en het gezag daalt vanaf 2007, in een nog wat hoger tempo. Het aantal geregistreerde vermogensmisdrijven daalt al sinds 2002, maar in een rustiger tempo.

Een veelbelovend decennium, met een digitaal voorbehoud

Op langere termijn tekent zich een rooskleurig beeld af. In de afgelopen tien jaar, vanaf 2005, zeggen steeds minder Nederlanders dat ze slachtoffer van criminaliteit zijn geweest. In de jaren negentig en net na de eeuwwisseling zat hierin, op een enkele schommeling na, nauwelijks verandering. De politiecijfers bevestigen dit beeld in grote lijnen. Ook de politie registreert al ruim tien jaar steeds minder criminaliteit, terwijl er halverwege de jaren negentig nog sprake was van een stijging. Het feit dat beide bronnen een vergelijkbare trend over langere termijn 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 nationaal beleid ervoor verantwoordelijk is. Mogelijke verklaringen zijn er volop, maar naar sluitende verklaringen wordt nog altijd gezocht; dat is de reden waarom het ook is opgenomen op de Nationale Wetenschapsagenda. Een van de meest veelbelovende 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).

Wel wordt er rekening mee gehouden dat de criminaliteit zich juist de laatste jaren verplaatst van traditionele criminaliteit naar cybercriminaliteit. Onderzoek in opdracht van het WODC laat zien dat daders van traditionele delicten, zoals bedreiging of diefstal, redelijk lijken op daders van cybercriminaliteit in brede zin, die dezelfde delicten met behulp van een computer plegen (Zebel et al. 2013). Cybercriminaliteit in enge zin, delicten waarbij de computer zowel doel als middel is, trekt daarentegen een nieuwe groep daders aan, die zich voorheen niet met veelvoorkomende offline-criminaliteit bezighielden. 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. Toch lijkt een verschuiving van offline- naar onlinecriminaliteit geen afdoende verklaring voor de gedaalde criminaliteit. Hierop komen we in paragraaf 10.4 over verdachten terug.

10.3 Enkele aandachtsgebieden van politie en justitie uitgelicht

Enkele actuele vormen van criminaliteit die op basis van slachtofferenquêtes en politie-registraties (nog) onvoldoende uit de verf komen, lichten we hier apart uit. Discriminatie, geweld tegen publieke functionarissen en cybercrime zijn misdrijven waaraan hoge prioriteit is toegekend in het veiligheidsbeleid. Toch wordt dit type misdrijven relatief moeizaam herkend en/of gemeld bij de politie. Ook gaan ze grotendeels schuil achter overkoepelende delictcategorieën als mishandeling, bedreiging en diefstal, maar kunnen ze zich afwijkend van het grotere geheel ontwikkelen. Alle reden om er op basis van beschikbare databronnen iets preciezer naar te kijken.

Discriminatie

De Aanwijzing discriminatie 2007 van het College van procureurs-generaal stelt dwingende regels voor de opsporing en vervolging van discriminatie. Hieraan gekoppeld stelt de Richtlijn strafvordering discriminatie, voor het laatst aangescherpt in 2015, dat delicten met 'discriminatoire aspecten' altijd moeten worden gedagvaard; een strafverzwaring van 100% is het uitgangspunt voor de strafeis. In reactie op negatieve berichten van RTL-nieuws (22 september 2016) over het lage aandeel aangiftes dat door het OM in behandeling wordt genomen, liet het College weten dat het, door de opkomst van sociale media waarin tienduizenden uitingen per dag verschijnen, onhaalbaar is om de eigen richtlijn op te volgen en onderzoek te doen naar alle aangiftes, ook de minder ernstige.

De Aanwijzing discriminatie formuleert ook regels voor de eenduidige registratie door de politie. Hoewel nog altijd aan de optimalisering ervan gewerkt wordt (voor de kwaliteit van databronnen zie Andriessen en Fernée 2012), zijn politiecijfers over discriminatie vanaf 2008 beschikbaar. Deze laten tot 2014 een sterk stijgende lijn zien, van 2238 incidenten in 2008 naar 5721 in 2014. Per 100.000 Nederlanders komt dit neer op een kleine 14 incidenten in 2008 en 34 incidenten in 2014 (figuur 10.2). Deze stijging heeft drie waarschijnlijke verklaringen. Ten eerste leiden voortdurende verbeteringen in het registratieproces tot hogere politiecijfers; ten tweede kunnen bewustwordingscampagnes en andere media-aandacht de meldingsgeneigdheid onder slachtoffers hebben gestimuleerd (Art.1 2015); ten derde kan er sprake zijn van een daadwerkelijke toename van discriminatie.

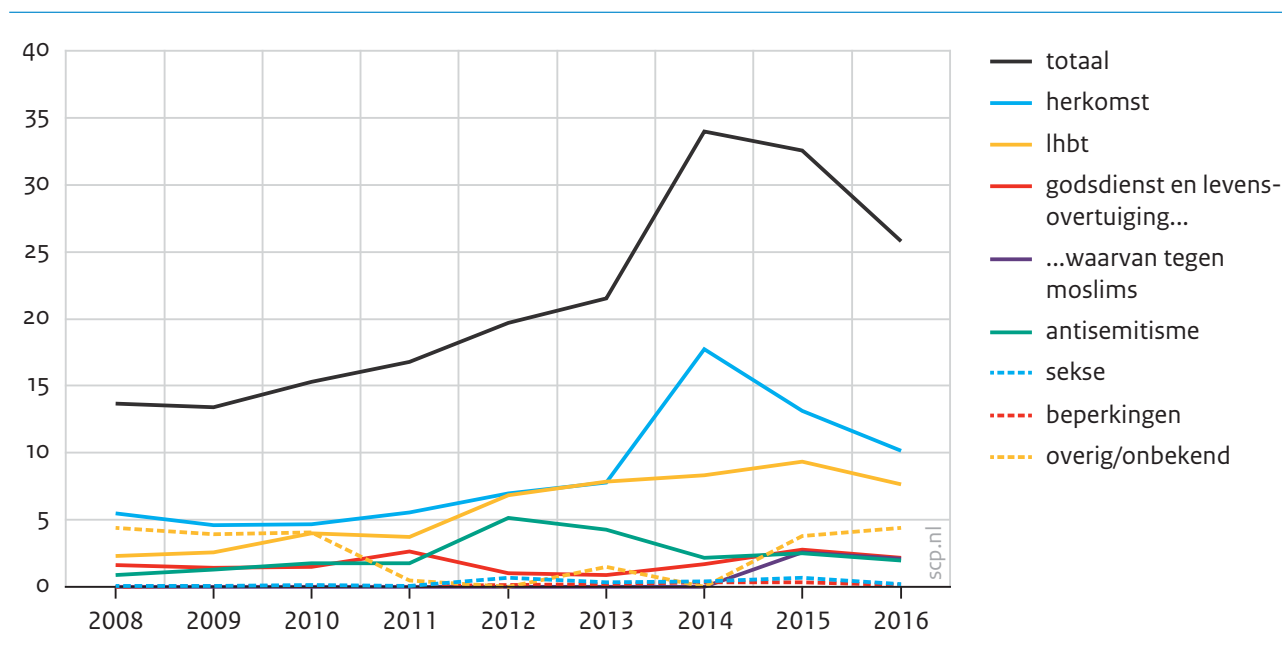
In 2014 was er inderdaad een concrete aanleiding voor het recordaantal aangiftes in dat jaar (Art.1 2015). Geert Wilders deed toen zijn beruchte ‘minder Marokkanen’-uitspraak na afloop van de gemeenteraadsverkiezingen, waarvoor hij in 2017 ook is veroordeeld.

Vele particulieren deden toen aangifte tegen Wilders. De zaak loopt nu in hoger beroep. Na 2014 neemt het aantal aangiftes af tot 4376 in 2016, zo’n 26 incidenten per 100.000 inwoners. Denken we de uitschieter 2014 in figuur 10.2 weg, dan ligt het aantal registraties in 2016 nog altijd op een denkbeeldige stijgende lijn vanaf 2008.

Figuur 10.2

Geregistreeerde discriminatie herstelt van piekjaar 2014

Incidenten naar discriminatiegrond, 2008-2016 (in aantallen per 100.000 van de bevolking)



Bron: Politieregistraties (BVH'08-'16) (In: Mink en Van Bon 2017) SCP-bewerking

In 2016 werd volgens de politieregistraties met 39% het meest gediscrimineerd op grond van herkomst³ (figuur 10.3). De ontwikkeling van deze vorm van discriminatie, die is gedaald na de piek van 2014, is dan ook sterk sturend voor de ontwikkeling van het totale aantal registraties. Met 30% wordt vervolgens discriminatie van lhbt'ers (lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders) het meest geregistreerd. Ook deze vorm van

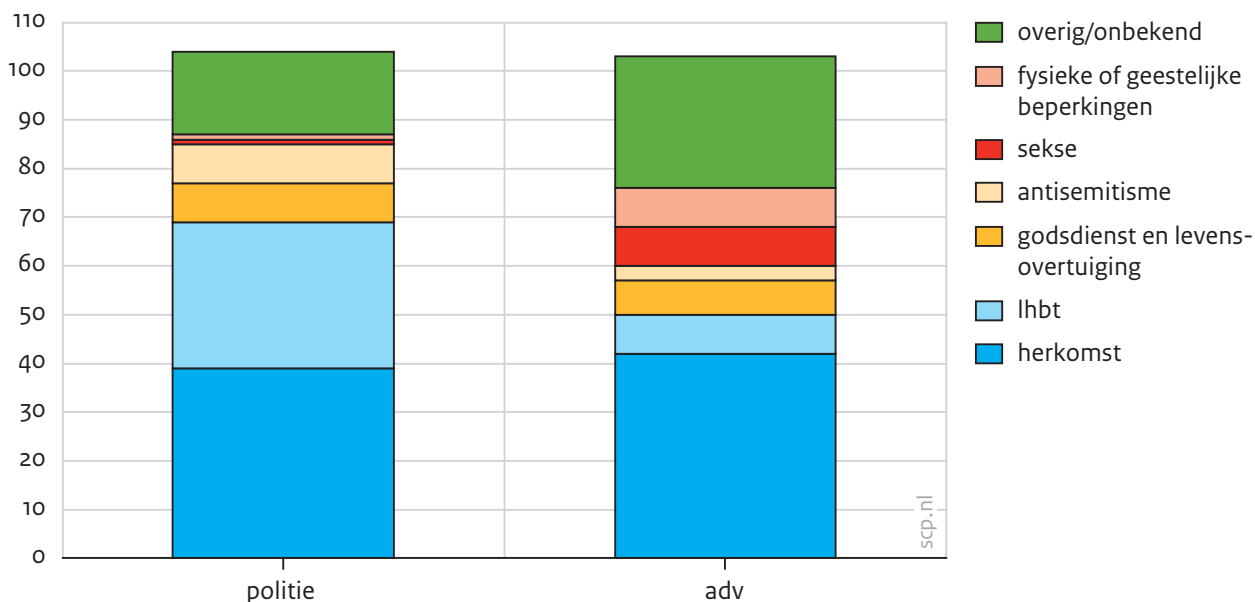
discriminatie neemt sinds 2008 toe in de registraties, zij het meer geleidelijk. 8% van de geregistreeerde discriminatie was gericht tegen godsdienst, hiervan was 95% gericht tegen moslims. Een deel van de discriminatie van moslims – in Nederland vaak van Noord-Afrikaanse of Turkse afkomst – zal ook geclassificeerd zijn als discriminatie op grond van herkomst. Eveneens 8% betrof antisemitisme. Overige motieven voor discriminatie worden veel minder vaak geregistreerd.

In veruit het merendeel van de gevallen (75%) was er sprake van belediging, al dan niet in combinatie met primaire discriminatie.⁴ Vernieling kwam in een kleine 20% van de geregistreeerde incidenten voor, gevolgd door mishandeling en bedreiging met 6% respectievelijk 3%. Ten slotte werd 1% geregistreerd als opruiing en nog eens 1% als uitsluiting.

Politieregistraties schetsen een steeds beter, maar onvermijdelijk onvolledig beeld van discriminatie in Nederland, omdat slachtoffers of getuigen niet met elk incident naar de politie gaan. Antidiscriminatievoorzieningen (adv's) zijn vaak een laagdrempelig alternatief, waardoor zij een aanvullende bron van informatie vormen. Een kanttekening bij deze bron is dat klachten bij adv's juridisch niet altijd staande blijven. Ook de ontwikkeling van adv-meldingen wordt gedomineerd door de Wilders-uitspraak in 2014, die eenmalig tot bijna 9714 klachten leidde. Opvallend is de terugval van het aantal klachten in 2015 (4561) en 2016 (4596). In tegenstelling tot de politieregistraties in 2015 en 2016 is het aantal adv-meldingen hiermee in bijna tien jaar niet zo laag geweest.

Figuur 10.3
Andere vormen van discriminatie gemeld dan geregistreerd

Discriminatiegrond als aandeel van het totale aantal registraties en meldingen, 2016 (in procenten)



Bron: Politieregistraties (BVH'16) en adv-meldingen 2016 (In: Mink en Van Bon 2017)

De vergelijking tussen meldingen bij adv's en registraties door de politie wijst ook op een verschil in de mate waarin verschillende gronden voor discriminatie lijken voor te komen.

Het aandeel discriminatie op grond van herkomst en godsdienst komt in beide bronnen min of meer overeen. Discriminatie van lhbt'ers is echter veel sterker vertegenwoordigd in de politieregistraties (30%) dan in de adv-meldingen (8%); in mindere mate geldt dit ook voor antisemitisme (8% versus 3%). Discriminatie op basis van sekse en van beperkingen wordt wel veel vaker gemeld bij adv's (beide 8%) dan geregistreerd door de politie (beide 1%). Deze verschillen kunnen met verschillende factoren samenhangen: de ernst en strafbaarheid van het incident, de motivatie van het slachtoffer om aangifte bij de politie te doen (dan wel om melding bij een adv te doen), verschillen in classificatie en prioritering door de politie.

Geweld tegen mensen met een publieke taak

Het programma Veilige publieke taak ging in 2007 van start om agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak terug te dringen (TK 2007/2008). Het programma werd op 1 januari 2017 beëindigd. Gingen de zorgen aanvankelijk vooral uit naar frontlijnwerkers, zoals ambulancepersoneel en politieagenten, recent neemt ook de bezorgdheid over lokale politieke ambtsdragers toe (Bouwmeester et al. 2016). Hun verantwoordelijkheid voor gevoelige dossiers als de opvang van asielzoekers en de aanpak van regionale georganiseerde drugscriminaliteit maakt hen niet onder alle lagen van de bevolking populair; daarmee zijn ze kwetsbaar voor agressie.

Om geweld tegen publieke functionarissen tegen te gaan zet het ministerie van VenJ allereerst in op het sneller en strenger straffen van de daders. Onder meer werd de strafvorderingsrichtlijn bijgesteld: sinds begin 2011 moet het OM driemaal zo zware straffen eisen voor geweld tegen deze slachtoffers en tegen omstanders die hebben ingegrepen. De strafeisen blijken in de praktijk inderdaad verzaamd, maar minder dan de richtlijn voorschrijft (TK 2012/2013). Daarnaast mogen daders per 1 januari 2015 eerder in voorlopige hechtenis worden genomen, wat snelrecht en supersnelrecht mogelijk maakt.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kwam met werkgeversmaatregelen en maatregelen om de ketensamenwerking te verbeteren.

Volgens de Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA) kreeg in 2014 37% van de werknemers met een publieke taak in het voorgaande jaar zelf te maken met agressie door derden⁵ (figuur 10.4). Van de totale groep Nederlandse werknemers kregen veel minder mensen, 23%, hiermee te maken. De meeste publieke functionarissen werden naar eigen zeggen slachtoffer van intimidatie (een kleine 29%), gevolgd door lichamelijk geweld (ruim 15%), ongewenste seksuele aandacht (een kleine 10%) en pesten (een kleine 9%). Alleen de pestervaringen namen tussen 2007 en 2014 af; er was in die periode daarentegen meer sprake van ongewenste seksuele aandacht. De overige vormen van agressie door derden ontwikkelden zich niet eenduidig tussen 2007 en 2014.

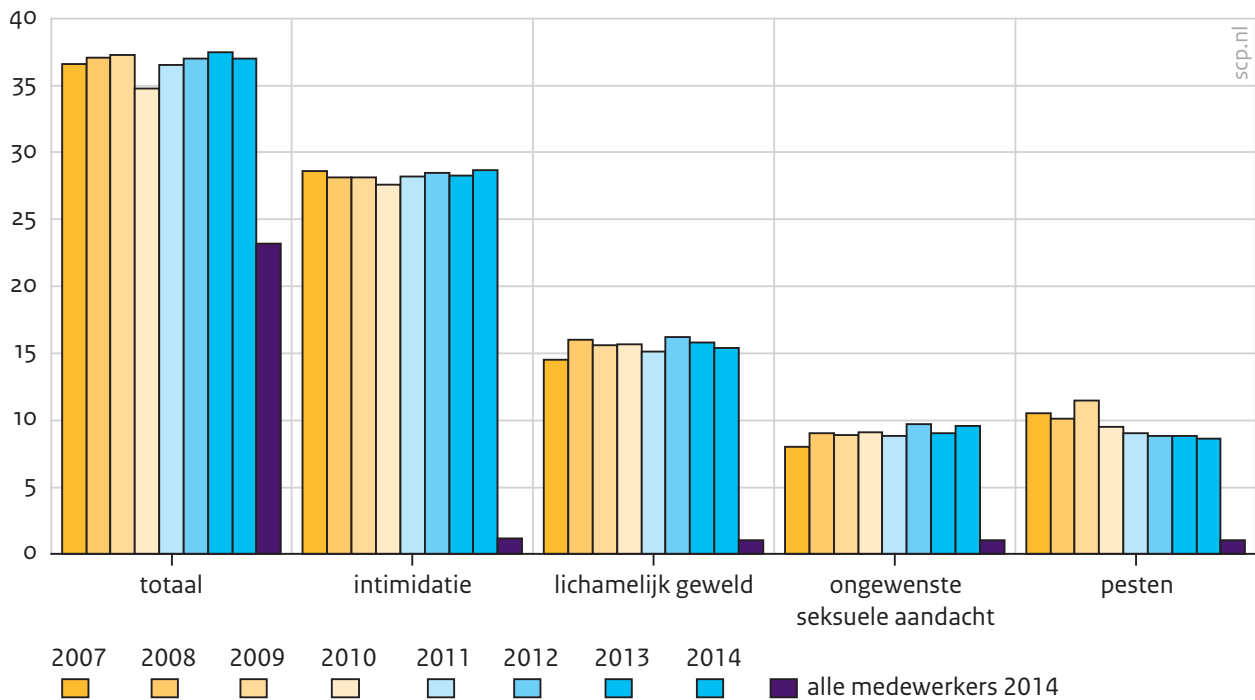
Alle beleidsinspanningen ten spijt is er geen overduidelijke afname van gerapporteerde agressie tegen publieke functionarissen zichtbaar, hooguit van pesten. Of dit dan ook betekent dat het beleid geen resultaat heeft gehad of dat juist het bewustzijn onder mede-

werkers erdoor is verhoogd (waardoor ze incidenten mogelijk eerder rapporteren), is op basis van deze data niet te zeggen.

Figuur 10.4

Minder pesterijen, meer ongewenste seksuele aandacht voor werknemers met een publieke taak

Aandeel respondenten met een publieke taak dat in de laatste twaalf maanden slachtoffer was van agressie door derden, 2007-2014 (in procenten)^a



a De NEA bevat geen informatie over verbaal geweld, zoals uitschelden en beledigen.

Bron: TNO (NEA'07-'14)

Cybercriminaliteit

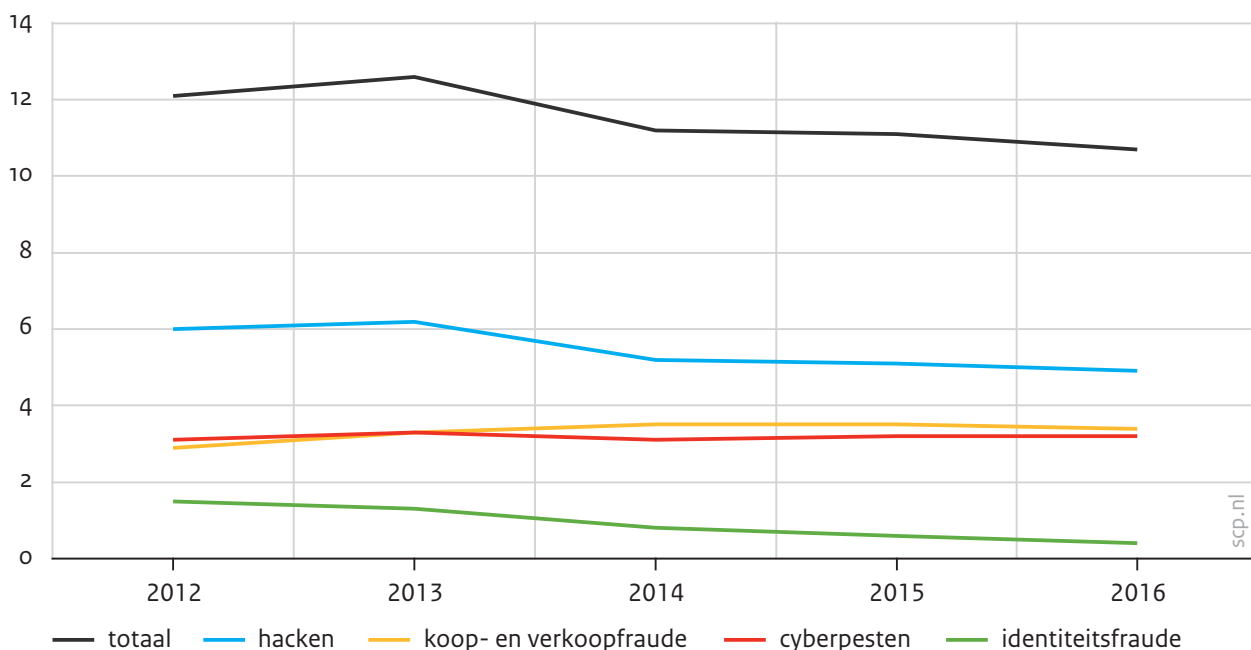
Het IT-gebruik is diep in de Nederlandse samenleving geworteld, ook vergeleken met andere Europese landen. Nog maar een paar procent van de Nederlandse huishoudens heeft geen toegang tot internet of maakt er geen gebruik van, het laagste aandeel in Europa (zie hoofdstuk 9). Volgens Eurostat is dat dan ook de reden dat er in Nederland relatief veel cyberincidenten zijn. De grootste dreigingen voor de digitale veiligheid van de Nederlandse overheid, bedrijven en burgers waren het afgelopen jaar volgens het Nationaal Cyber Security Centrum (ncsc) afkomstig van geavanceerde aanvallen met ransomware door beroepscriminelen, en digitale economische en politieke spionage door buitenlandse inlichtingendiensten. Daarnaast waren relatief eenvoudig uit te voeren DDoS-aanvallen onverminderd aan de orde van de dag. Een iets minder grote, maar wel groeiende dreiging ziet het ncsc in de diefstal en publicatie van gevoelige informatie door hacktivisten, wat zowel met goede als met kwade bedoelingen gedaan kan worden. Hoewel het actualiseren van beveiligingssystemen een uitdaging blijkt, vooral voor burgers en het midden- en kleinbedrijf, zijn veel infiltraties niet eens het gevolg van technische kwetsbaarheden, maar van slimme manipulatie van mensen (*social engineering*), die vaak de zwakste

schakels in een beveiligingssysteem zijn (NCSC 2016). We kijken in figuur 10.5 alleen naar het cyberslachtofferschap dat door Nederlandse burgers is gerapporteerd.

Figuur 10.5

Slachtofferschap van identiteitsfraude en hacken in de loop der jaren afgenomen

Ondervonden slachtofferschap in de voorgaande twaalf maanden naar delictsoort, personen van 15 jaar en ouder, 2012-2016 (in procenten)



Bron: CBS (VM'12-'16)

Een kleine 11% van de Nederlanders gaf in 2016 aan in het voorgaande jaar getroffen te zijn geweest door een vorm van cybercriminaliteit. Het is goed mogelijk dat er meer mensen zijn getroffen, zonder hier weet van te hebben. In de meeste gevallen werden mensen gehackt (4,9%), gevolgd door koop- en verkoopfraude (3,4%), cyberpesten (3,2%) en identiteitsfraude (0,4%).

Tussen 2012 en 2016 zien we een heel geleidelijke afname van gerapporteerd slachtofferschap van cybercriminaliteit. Pesten via de computer kwam in 2016 nog even vaak voor als in 2012, en koop- en verkoopfraude iets vaker. Ten opzichte van 2015 zijn er geen veranderingen. Doordat mensen zich vermoedelijk alleen maar actiever gaan gedragen op het internet, neemt ook de gelegenheid tot misbruik toe. Dat het totale aantal cyberslachtoffers desondanks niet toeneemt, doet een verbeterd bewustzijn en preventie vermoeden bij gebruikers en/of aanbieders van digitale diensten. Volgens een enquête uitgevoerd door TNS NIPO is dit inderdaad het geval: driekwart van de ondervraagden geeft aan zich goed bewust te zijn van internetcriminaliteit; dit is een voortdurende toename sinds het eerste meetjaar in 2011 (Capgemini 2016). Overigens wil dit niet zeggen dat driekwart ook weet hoe in zo'n geval te handelen.

Slachtofferschap van cybercriminaliteit concentreert zich bij jongeren onder de 25 jaar. Het risico neemt dan ook snel af naarmate mensen ouder zijn; van de hier onderscheiden bevolkingsgroepen worden 65-plussers veruit het minst vaak slachtoffer (tabel 10.1). Wel daalt het slachtofferschap van jongeren vanaf 2012 relatief sterk. Mogelijk spelen de toegenomen inspanningen in het onderwijs om de mediawijsheid van leerlingen te bevorderen hier een rol, en heeft dit ook bijgedragen aan de eerdergenoemde toegenomen preventiemaatregelen. Daarnaast worden mannen vaker slachtoffer dan vrouwen. Lageropgeleiden worden minder vaak slachtoffer dan middelbaar en hogeropgeleiden. We vinden geen verschillen tussen herkomstgroepen.

Tabel 10.1

Jongeren het vaakst, maar steeds minder slachtoffer van cybercriminaliteit

Ondervonden slachtofferschap van cybercriminaliteit in de voorgaande twaalf maanden, personen van 15 jaar en ouder, 2012-2016 (in procenten)^a

	2012	2013	2014	2015	2016
totaal	12,1	12,6	11,2	11,1	10,7
man	11,6	13,4*	11,8*	11,5*	11,3*
vrouw	12,5	11,9*	10,6*	10,6*	10,2*
15-24 jaar	19,5*	20*	17,6*	17,1*	15,6*
25-44 jaar	14,9*	15,3*	14,2*	13,5*	13,1*
45-64 jaar	10,0*	11,0*	9,2*	9,8*	9,8*
≥ 65 jaar	5,1*	5,8*	5,2*	5,3*	5,4*
laagopgeleid	9,1*	9,6*	8,2*	8,4*	7,9*
middelbaar opgeleid	13,8	13,9*	12,5	12,1*	11,9
hoogopgeleid	14,3	15,1*	13,4	13,3*	12,9
autochtone Nederlander	12,0	12,6	11,1*	11,0	10,8
westerse migrant	12,4	12,9	11,7	11,3	10,6
niet-westerse migrant	12,4	12,7	11,2	11,1	10,1

a De aangegeven significantie (*) heeft betrekking op verschillen tussen groepen ($p < 0,05$).

Bron: CBS (VM'16)

Slachtofferschap van cybercriminaliteit lijkt daarmee sterker samen te hangen met de mate waarin mensen digitaal actief zijn dan met de mate waarin ze digitaal vaardig zijn. Groepen die massaler en intensiever aanwezig zijn op het internet – jongeren, mannen en hogeropgeleiden (zie ook hoofdstuk 9) – stellen zich meer bloot aan potentiële cybercriminelen, hoe digivaardig ze ook zijn. Zo zijn relatief veel van de jonge cyberslachtoffers zelf ook cyberdader en vice versa (Zebel et al. 2013). Het zijn dus juist de groepen die gemiddeld

genomen beschikken over de meeste digitale middelen en competenties die het grootste risico lopen: gelegenheid maakt de dief.

10.4 Verdachten van criminaliteit

De politie registreert verdachten van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij een misdrijf hebben begaan. Al meer dan een decennium gaat het elk jaar om minder verdachten (tabel 10.2). Tussen 2005 en 2015 nam het aantal geregistreerde verdachten onophoudelijk af, van 513.000 in 2005 (328.000 unieke personen) tot 283.000 in 2015⁶ (196.000 unieke personen), een afname met 45% (40% unieke personen). Het aantal geregistreerde verdachten, evenals het aantal unieke verdachten, nam ook tussen 2014 en 2015 nog met 11% af. Voor een deel is deze robuuste afname te danken aan de daling van de (geregistreerde) criminaliteit in dezelfde periode, met bijna 29%. Ook lijkt die niet te worden veroorzaakt door een lager aantal zaken waarvoor een verdachte is opgespoord, want het ophelderingspercentage was in 2015 (voorlopig) nauwelijks lager (25,2%) dan het tienjarig gemiddelde (25,5%) (§ 10.6).

Het aandeel unieke minderjarigen (12-18-jarigen) onder de geregistreerde verdachten (12-79-jarigen) is in de afgelopen tien jaar gedaald, van 16% in 2005 naar 11% sinds 2015. De kans om als verdachte geregistreerd te staan (het verdachtenpercentage, niet in de tabel) nam voor een minderjarige zeer sterk af, van 8,5% in 2005 tot 3,0% in 2015. Minderjarigen werden in deze periode relatief minder vaak verdacht van vernieling of verstering van de openbare orde, relatief even vaak van geweldsmisdrijven, en relatief vaker van vermogensdelicten.

Met 19% in 2015 is het aandeel vrouwen onder de unieke geregistreerde verdachten veruit in de minderheid, maar wel gegroeid van 16% in 2005. Het verdachtenpercentage van mannen is met 1,8% vier keer zo groot als dat van vrouwen (0,45%). Dit percentage was in 2005 nog bijna vijf keer zo groot. Vrouwen plegen relatief vaak vermogensdelicten: in 2015 is 25% van de unieke vermogensverdachten vrouw, gevolgd door 16% van de unieke verkeersverdachten, 14% van de geweldsverdachten, 13% van de verdachte vanden en ordeverstoorders en 11% van de drugsverdachten. In het afgelopen decennium is het aandeel vrouwen onder de verkeersverdachten duidelijk gestegen; dat onder de drugsverdachten is gedaald.

Van de unieke geregistreerde verdachten was in 2015 51% van Nederlandse afkomst. Niet-westerse migranten uit de traditionele herkomstlanden Marokko, Turkije, Suriname, Nederlandse Antillen en Aruba maakten 22% van de geregistreerde unieke verdachten uit; 9% was van overige niet-westerse afkomst en 17% was westerse migrant. Daarmee zijn mensen van niet-westerse afkomst oververtegenwoordigd onder de verdachten; hun verdachtenpercentage is zo'n 3,5 keer groter dan dat van autochtone Nederlanders. Wel is de kans om verdacht te worden (het verdachtenpercentage) voor elke herkomstgroep,

autochtone Nederlander, westerse migrant, traditionele en overige niet-westerse migrant, stapsgewijs afgenomen vanaf 2005.

Tabel 10.2

Minder verdachten geregistreerd

Geregistreerde verdachten (totale registraties en unieke personen) naar sekse, leeftijd en herkomst, 2005-2015 (in absolute aantallen en aandelen unieke verdachten)

	2005	2008	2014 ^a	2015 ^a
geregistreerde verdachten (totaal)	513.450	470.950	318.380	283.510
geregistreerde verdachten (unieke personen)	327.970	309.370	218.740	196.300
unieke verdachten (aantallen)				
vrouw	53.440	53.880	42.090	37.220
12-18 jaar	52.860	47.710	23.780	22.490
autochtone Nederlander	193.150	177.580	113.940	100.770
westerse migrant	40.150	44.290	37.380	33.680
niet-westerse migrant	80.020	79.430	65.800	59.980
unieke verdachten (%)				
vrouw	16	17	19	19
12-18 jaar	16	15	11	11
autochtone Nederlander	59	57	52	51
westerse migrant	12	14	17	17
niet-westerse migrant	24	26	30	31

a De cijfers over 2014 en 2015 zijn voorlopig.

Bron: Kessels en Vissers (2016) SCP-bewerking

De niet-westerse oververtegenwoordiging onder volwassen verdachten kan deels worden verklaard door het hoge aandeel jonge mannen onder niet-westerse migranten en hun minder gunstige sociaaleconomische positie. Toch is het verschil tussen migranten en autochtone Nederlanders voor een aanzienlijk deel onverklaard (Blom et al. 2005; Van Noije en Kessels 2012). Het rechtssysteem zelf zou hierbij een rol kunnen spelen. Amnesty International wees erop dat proactief politiewerk in Nederland, zoals preventief fouilleren en de legitimatieplicht, tot etnische profilering leidt (Amnesty International 2013). Het probleem van etnisch profileren is inmiddels ook door de politie zelf erkend (Nationale Politie Eenheid Oost Brabant 2015), die sinds 2015 met het programma De kracht van het verschil werkt om deze praktijk in alle politieregio's terug te dringen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat ook bij de vervolging en berechting selectiviteit kan optreden (Van Wingerden en Wermink 2016). Rovers (1999) bracht bovendien onder de aandacht dat het rechtssysteem ook indirect nadelig kan uitpakken voor migrantengroepen, doordat (ernstige) economische en verkeersdelicten, waaronder witteboorden-

criminaliteit, minder vaak worden opgespoord en vervolgd en minder zwaar worden bestraft dan veelvoorkomende blauweboordencriminaliteit, die vaker gepleegd wordt door mensen uit lagere sociale milieus.

De grootste verschuiving in de verdachtenpopulatie zien we bij de allerjongste verdachten. Van der Laan en Weijters (2015) vinden hiervoor, met data over Amsterdam, verschillende mogelijke verklaringen, waaronder een stijgend aantal wijkagenten en formeel politietoezicht in het algemeen, die beide kunnen samenhangen met een gerichte aanpak van (jeugd)criminaliteit in risicogebieden. Ook vinden ze een samenhang met de daling van het aantal eenoudergezinnen, van het aantal voortijdig schoolverlaters en van het aantal leerlingen per school.

Ook de snel gegroeide populariteit van gaming wordt wel genoemd als verklaring voor de afname van jeugddelinquentie: jongeren hebben geen tijd meer om op straat te hangen en narigheid uit te halen, omdat ze druk zijn met computerspelletjes en andere online-activiteiten (bv. Beerthuizen et al. 2017; Cunningham et al. 2011). Een deel van deze online-activiteiten zou kunnen bestaan uit cybercriminaliteit, waardoor er sprake kan zijn van verplaatsing van de jeugddelinquentie. Toch lijkt dit vooralsnog maar voor een klein deel het geval (Rokven et al. 2017; Zebel et al. 2013). Analyse van data over 2006 tot 2012 leert dat 5,5% van ondervraagde jongeren aangeeft in het voorgaande jaar een cyberdelict te hebben gepleegd (Zebel et al. 2013). Van de geregistreerde delicten die door minderjarigen zijn gepleegd tussen 2006 en 2011, is 0,3% een cyberdelict; vermoedelijk ligt dit lage percentage hoger doordat er problemen zijn met de doorstroom van cyberdelicten door de justitiële keten.

Al met al was tot voor kort dus maar een klein deel van de jongeren betrokken bij cyberdelicten. Voor een deel gaat het hier om een nieuwe groep delinquenten, die zich met cybercriminaliteit in enge zin bezighoudt, zoals hacken (computer is zowel middel als doel). Hun profiel wijkt af van zowel dat van offlinedelinquenten als dat van cyberdelinquenten in ruime zin (computer is alleen een middel met traditionele delicten als doel). Ze zijn vaker in Nederland geboren, vaker *first offender*, hebben minder delinquente vrienden, en blijven vaker op het rechte pad nadat ze in de kraag gepakt zijn. Delinquenten van traditionele offline- en onlinedelicten lijken wel sterk op elkaar (Rokven et al. 2017; Zebel et al. 2013).

10.5 Slachtoffers van criminaliteit

Van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder gaf 17% in 2016 aan in de afgelopen twaalf maanden ten minste eenmaal slachtoffer van criminaliteit te zijn geweest (figuur 10.6). Dit aandeel daalt licht maar aanhoudelijk vanaf 2009, toen het slachtofferschap nog op 22% uitkwam. Vermogenscriminaliteit maakte in 2014 met 11,5% de meeste slachtoffers. Daarnaast werd ruim 6% slachtoffer van vandalisme; 2,3% werd geweldsslachtoffer.

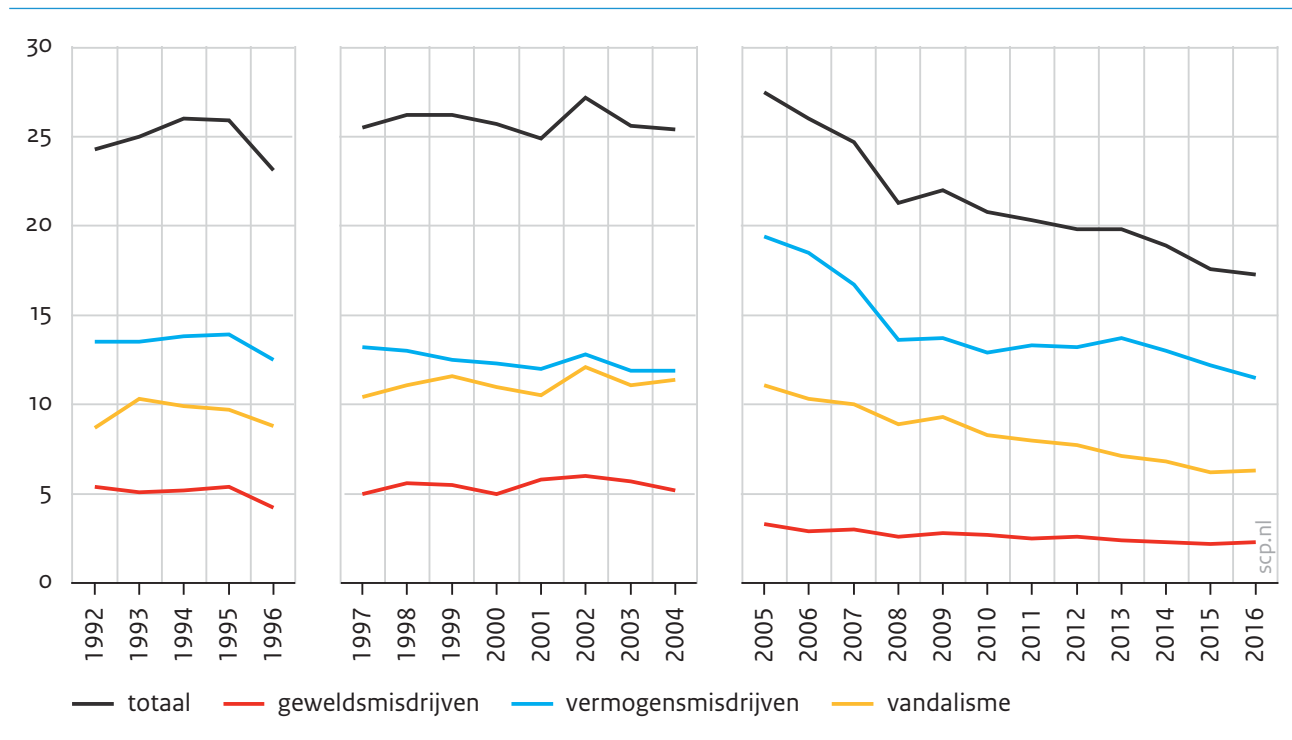
Vanaf 2005 neemt het slachtofferschap af, eerst in rap tempo, daarna iets geleidelijker. Van deze neerwaartse trend is in de jaren negentig en begin eenentwintigste eeuw nog geen

sprake. Deze trend is vooral te danken aan de sterke afname van vermogenscriminaliteit tussen 2005 en 2008, en opnieuw na 2013. In het afgelopen jaar waren er ook bijna elk jaar minder slachtoffers van vandalisme. Het aandeel geweldsslachtoffers daalde eveneens geleidelijk, van ruim 3% rond 2005 naar ruim 2% in 2016. Dus niet alleen bekeken vanuit aantallen delicten (§ 10.2), maar ook vanuit aantallen slachtoffers is het afgelopen decennium een goede periode geweest.

Figuur 10.6

Afname van slachtofferschap vooral iets van het laatste decennium

Ondervonden slachtofferschap in de voorgaande twaalf maanden, naar delictsoort, personen van 15 jaar en ouder, 1992-2016 (in procenten)^{a, b}



a De cijfers over 2005-2011 zijn gecorrigeerd voor de methodebreuk tussen de VMR resp. de IVM en de VM (CBS 2014).

b De reeksen 1992-1996, 1997-2004, 2005-2016 zijn niet onderling vergelijkbaar vanwege methodebreuken.

Bron: CBS (ERV'92-'96; IVM'08-'11; POLS'97-'04; VM'12-'16; VMR'05-'07)

Er is bijna geen bevolkingsgroep die niet van deze trend heeft geprofiteerd. Alleen onder homoseksuele mannen was er geen daling van het slachtofferschap in 2016 (tabel 10.3). De grootste verschillen in slachtofferschap komen voor tussen leeftijdsgroepen: 15-24-jarigen worden meer dan twee keer zo vaak slachtoffer als 65-plussers. Het verschil tekent zich bij alle delictgroepen af. Vergeleken met de 25-64-jarigen treft alleen vandalisme de allerjongste groep minder vaak, omdat zij vaak nog niet in het bezit zijn van een auto of huis waaraan vernielingen kunnen plaatsvinden.

Tabel 10.3

Homoseksuele mannen, jongeren, hoogopgeleiden en niet-westerse migranten het vaakst slachtoffer

Ondervonden slachtofferschap naar bevolkingskenmerken en delictsoort, 2016 (in procenten)

	totaal	gewelds- misdrijven	vermogens- misdrijven	vandalisme
totaal	17,3*	2,3*	11,5	6,3*
man	17,9*	2,8*	11,4	6,7*
vrouw	16,8	1,9	11,6	5,8
15-24 jaar	22,1*	3,8*	16,4*	5,1*
25-44 jaar	20,4*	2,9*	13,1*	7,9*
45-64 jaar	16,9*	2,2*	10,7*	6,9*
≥ 65 jaar	10,4*	0,8*	7,1*	3,7*
laagopgeleid	13,7*	1,9*	9,1*	4,7*
middelbaar opgeleid	17,4*	2,7	11,3*	6,3*
hoogopgeleid	21,1*	2,4	14,1*	7,8*
autochtone Nederlander	16,7	2,4	10,8	6,3
westerse migrant	17,9	2,2	11,9	6,7
niet-westerse migrant	21,1*	2,3	16*	5,8
homoseksuele man	24,3*	3,7	16,4*	9,5*
biseksuele man	17,7	3,6	11	6,1
heteroseksuele man	18,1	2,8	11,3	6,9
homoseksuele vrouw	18,6	2,4	11,9	6,6
biseksuele vrouw	16,8	2,2	11,5	6,7
heteroseksuele vrouw	17,7	2,1	12,1	6,2

* $p < 0,05$.

Bron: CBS (VM'16)

Gerapporteerd slachtofferschap neemt ook toe met het opleidingsniveau. Lageropgeleiden rapporteren het minste geweld, de minste vermogensmisdrijven en het minste vandalisme. De hoogst opgeleiden rapporteren de meeste vermogensmisdrijven en het meeste vandalisme.

Niet-westerse migranten en hun kinderen rapporteren vaker slachtofferschap; dit geldt alleen voor vermogensdelicten. Er is nauwelijks verschil tussen autochtone Nederlanders en westerse migranten.

Waar seksuele gerichtheid in de vorige editie van *De sociale staat van Nederland* (2015) niet voor significante verschillen in slachtofferschap zorgde, doet het dat in 2016 wel.

Vermogensmisdrijven en vandalisme worden vaker door homoseksuele mannen dan door heteroseksuele mannen gerapporteerd. De verschillen in ondervonden geweld zijn kleiner

(en niet significant). Onder vrouwen lijkt de seksuele gerichtheid niet of nauwelijks verschil te maken. Cijfers over seksualiteit zijn pas kort beschikbaar, waardoor de consistentie van relaties nog moet blijken. Het kleinste, maar toch significante verschil vinden we tussen mannen en vrouwen: mannen worden vaker slachtoffer, maar alleen van geweld en vandalisme.

Vergelijken we de groepsverschillen in 2016 met groepsverschillen in 1995, het jaar waarin voor het eerst naast sekse en leeftijd ook opleiding beschikbaar is, dan blijkt dat deze verschillen twintig jaar geleden zeer vergelijkbaar waren (figuur 10.7). In 1995 werden nagenoeg dezelfde groepen vaker of juist minder vaak slachtoffer van een bepaald type misdrijf als in 2016. Wel zijn de verschillen nu wat kleiner dan toen, doordat het hoge slachtofferschap onder mannen, hoogopgeleiden, maar vooral onder jongeren, wat sterker is afgenomen dan onder andere groepen.

Verklaringen voor deze slachtofferverschillen worden in de literatuur vooral gezocht in leefstijl en gewoonten die samenhangen met bevolkingskenmerken als leeftijd, opleiding en stedelijkheid. Jongeren begeven zich bijvoorbeeld vaker in risicovolle uitgaansgebieden en er is meer criminaliteit in de stad (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. 2005).

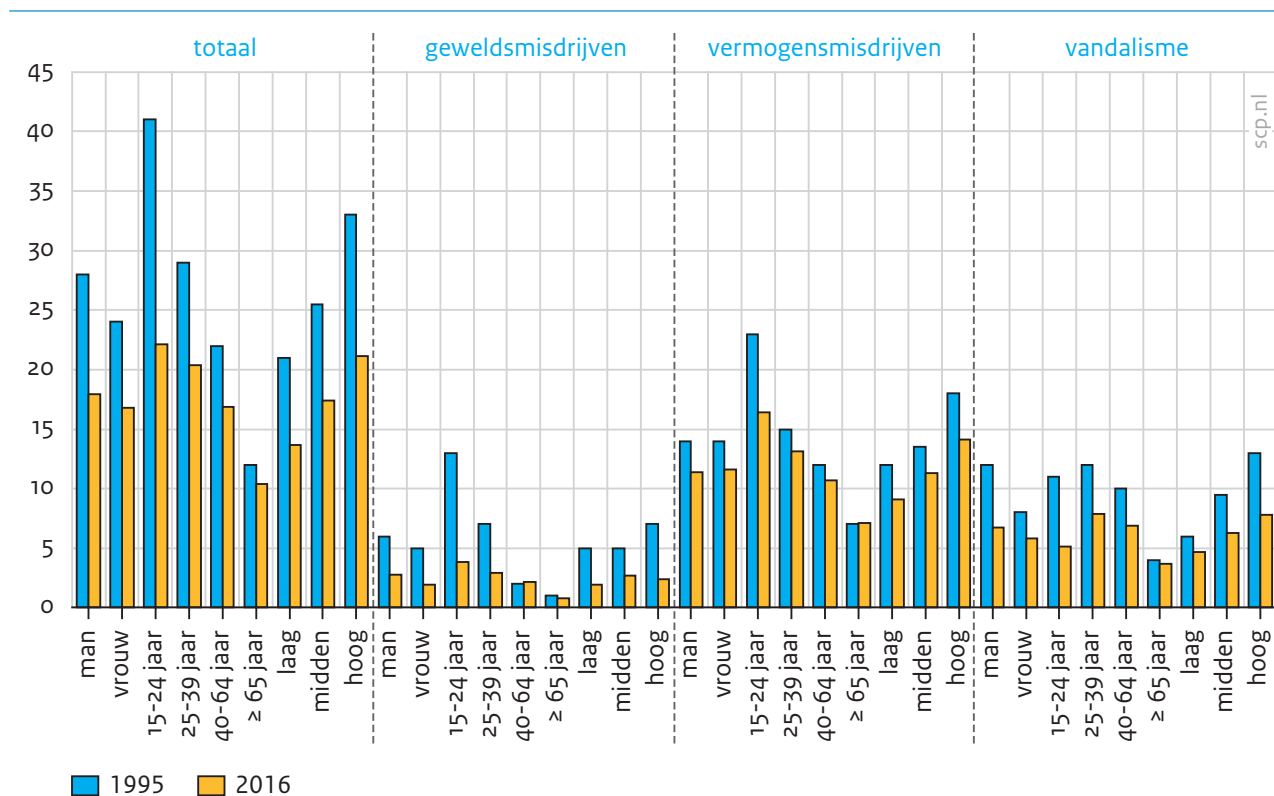
Er is geen eenduidige verklaring voor het hoge gerapporteerde slachtofferschap onder hoogopgeleiden. Enerzijds maakt hun betere materiële positie hen tot aantrekkelijke doelwitten voor vandalisme en vermogensmisdrijven. Anderzijds wonen ze overwegend in betere wijken waar de risico's lager zijn. Ook is gesteld dat hoogopgeleiden een lagere tolerantiegrens hebben, waardoor ze incidenten eerder als slachtofferschap benoemen en ermee naar buiten treden (Laub 1997).

Over een verklaring voor de verschillen tussen homo- en heteroseksuelen kan nog slechts worden gespeculeerd. Het is bekend dat sommige agressie zich specifiek richt tegen homoseksuelen (zie ook § 10.3 over discriminatie), maar we zagen hier dat de verschillen voornamelijk materieel slachtofferschap betreffen. Intolerantie kan mede een motief zijn voor vandalisme, maar voor beroving ligt dit minder voor de hand. Mogelijk speelt, net als bij hoogopgeleiden, de meldingsbereidheid mee. We zullen data over een langere tijd moeten afwachten om te zien in hoeverre het hier om een robuust resultaat gaat.

Figuur 10.7

Stabiel patroon van slachtofferschap naar bevolkingsgroep^{a, b}

Ondervonden slachtofferschap, naar achtergrondkenmerken, 1995-2016 (in procenten)



- a De cijfers van 1995 en 2016 zijn afkomstig van verschillende enquêtes: de Enquête rechtsbescherming en veiligheid (ERV'95) en de Veiligheidsmonitor (VM'16). Het niveau van het gerapporteerde slachtofferschap is daardoor niet vergelijkbaar tussen jaren. Wel kunnen de groepsverhoudingen tussen de jaren worden vergeleken.
- b In 1995 werd een middelbare opleiding opgesplitst in middelbaar 1 (tot het vierde leerjaar havo of vwo, mavo en lbo) en middelbaar 2 (vanaf het vierde leerjaar havo of vwo, en mbo). Wij hebben deze samengevoegd door het gemiddelde van beide opleidingsniveaus te nemen.

Bron: CBS (ERV'95; VM'16)

10.6 Politie: prestaties en waardering

Sinds de nieuwe Politiewet 2012 op 1 januari 2013 van kracht werd, ontwikkelt de Nationale Politie zich met vallen en opstaan en de nodige onrust. Voorheen bestond de politie uit 25 verschillende politiekorpsen met elk een eigen bestuurshoofd. Nu is er één Nationale Politie, waarbinnen één landelijke eenheid het voortouw neemt; deze stuurt tien regionale eenheden, verdeeld in districten met 168 basisteams, aan en ondersteunt die.⁷ Basisteams kunnen een beroep doen op het flexteam van hun district als er een tekort aan mankracht dreigt. De beoogde afname van bureaucratie en bestuurlijke drukte moet ertoe leiden dat agenten meer tijd op straat kunnen doorbrengen, en dat de kwaliteit van het politiewerk – preventie, handhaving en opsporing – verbetert. Volgens medewerkers heeft de uitvoering van politietaken sindsdien echter juist veel te lijden gehad van administratieve rompslomp en gedwongen functiewisselingen. Dit is inmiddels erkend door de politietop (VenJ 2015).

In de uitvoering wordt in het huidige beleid 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 (Politieacademie 2015). Daarnaast heeft de politie natuurlijk als kerntaak om de criminaliteit te bestrijden. We kijken in deze paragraaf naar zowel de harde als zachte resultaten: de prestaties volgens de streefcijfers in de Veiligheidsagenda 2015-2018 en de tevredenheid van burgers.

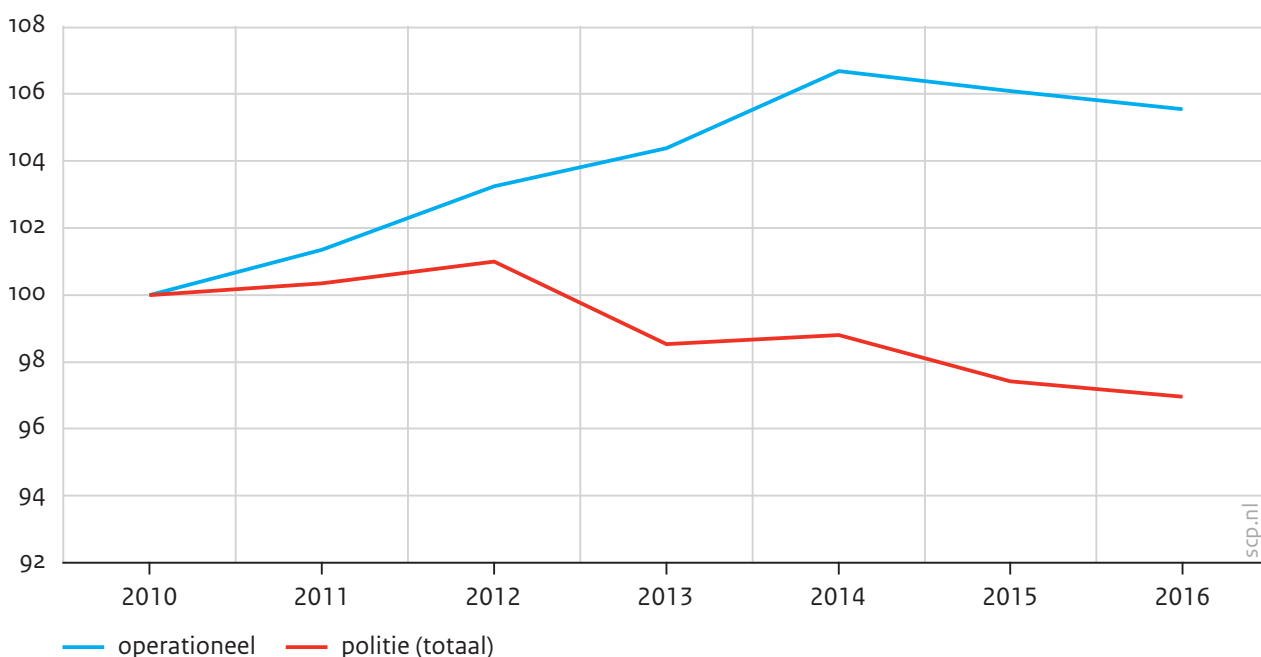
Groei van operationele politiecapaciteit tot een halt gekomen

Per 100.000 inwoners waren er in 2016 337 politieambtenaren beschikbaar (excl. aspiranten). Tussen 2005 en 2009 was nog sprake van groei, maar rond de reorganisatie is een duidelijke inkrimping zichtbaar (figuur 10.8).

Figuur 10.8

Het aandeel operationeel politiepersoneel gestabiliseerd

Relatieve trend totale en operationele politie, 2010-2016 (in indexcijfers, 2010 = 100)



Bron: Jaarverslagen politie

Dit gold niet voor het operationele personeel (excl. aspiranten).⁸ Hun aantal steeg van 269 beambten per 100.000 inwoners in 2010 naar 287 in 2014. Sindsdien is deze, met 284 politiefunctionarissen per 100.000 in 2016, niet verder gegroeid. Ook hun relatieve aandeel binnen het hele politieapparaat nam tot 2014 sterk toe, en stabiliseerde sindsdien (figuur 10.8). Meer operationeel personeel betekent niet dat er meer blauw op straat is, maar wel dat een groeiend deel van de politieorganisatie beschikbaar is voor het primaire politiewerk, waaronder toezicht op straat. Operationele versterking wordt overigens niet alleen gezocht in aantallen arbeidskrachten, maar ook in modernisatie van systemen en opleiding van personeel (Nationale Politie 2017).

Hogere ophelderingspercentages blijven een uitdaging

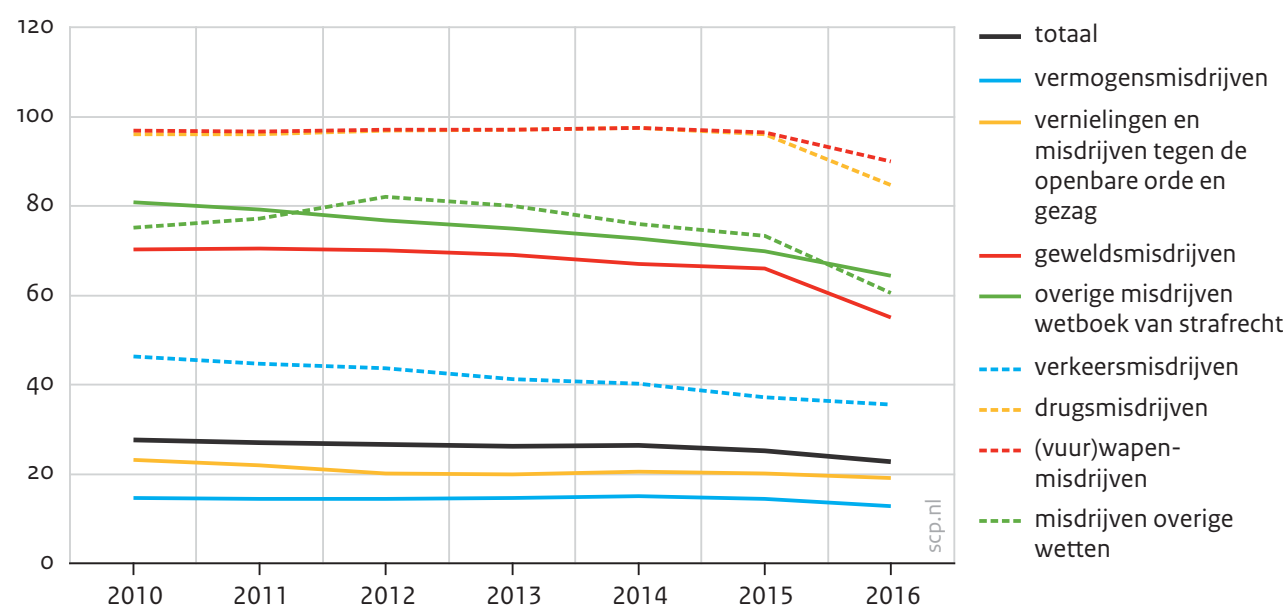
De politie heeft de landelijke streefcijfers van de Veiligheidsagenda in 2016 nagenoeg allemaal gerealiseerd (Nationale Politie 2017). Er zijn meer dan voldoende criminele samenwerkingsverbanden aangepakt (1369, norm: 950), voldoende complexe cyberopsporingsonderzoeken uitgevoerd (34, norm: 30), meer dan voldoende verdachten van horizontale fraude bij het om aangeleverd (2780, norm: 1600), en meer dan genoeg interventies tegen kinderporno gepleegd (876, norm: 620). De politie wist alleen net niet genoeg verdachten van cybercriminaliteit bij het om aan te leveren (177, norm: 190).

De aanpak van *high-impact-criminaliteit* is op de Veiligheidsagenda lokaal vertaald in maximale aantallen delicten en minimaal te realiseren opsporingspercentages, 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. Landelijk bleef het ophelderingspercentage van woninginbraken (9,7%) en straatroven (28,9%) in 2016 achter bij de streefcijfers (10,3% resp. 29,2%). Met een ophelderingspercentage van 55,9% werd het streefcijfer voor overvallen (49,2%) wel waargemaakt (Nationale Politie 2017). Er werd geen overkoepelend streefcijfer voor het ophelderingspercentage geformuleerd. Met de afname van de geregistreerde criminaliteit daalde ook het aantal opgehelderde misdrijven stapsgewijs, van 331.000 in 2010 naar 211.000 in 2016 (figuur 10.9). Het aantal ophelderingen nam echter iets sneller af dan het aantal zaken, waardoor het aandeel ophelderingen daalde van 27,6% in 2010 naar 22,7% in 2016. Dit laatste cijfer is echter nog niet definitief en kan nog toenemen.

Figuur 10.9

Voorlopig vooral minder opheldering van verkeers-, gewelds- en overige misdrijven

Opheldering naar delictsoort, 2010-2016^a (in procenten)



a De cijfers van 2015 en 2016 zijn voorlopig.

Bron: CBS (StatLine veiligheid en recht)

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 melding- en registratiegeneigdheid. Als er bij hetzelfde criminaliteitsniveau meer misdrijven bekend zijn, moeten er ook meer misdrijven worden opgelost. Dit verklaart mede waardoor ophelderingspercentages in sommige landen hoger zijn dan in Nederland (Smit et al. 2003). Desalniettemin werd het lage aandeel ophelderingen vorig jaar in de media geproblematiseerd vanwege een kritische analyse van de recherche in opdracht van VenJ (TK 2015/2016). Afgelopen januari trok de politie in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen ook zelf aan de bel bij de minister (Koch 2017).

Oordeel van burgers over de politie over de hele linie verbeterd

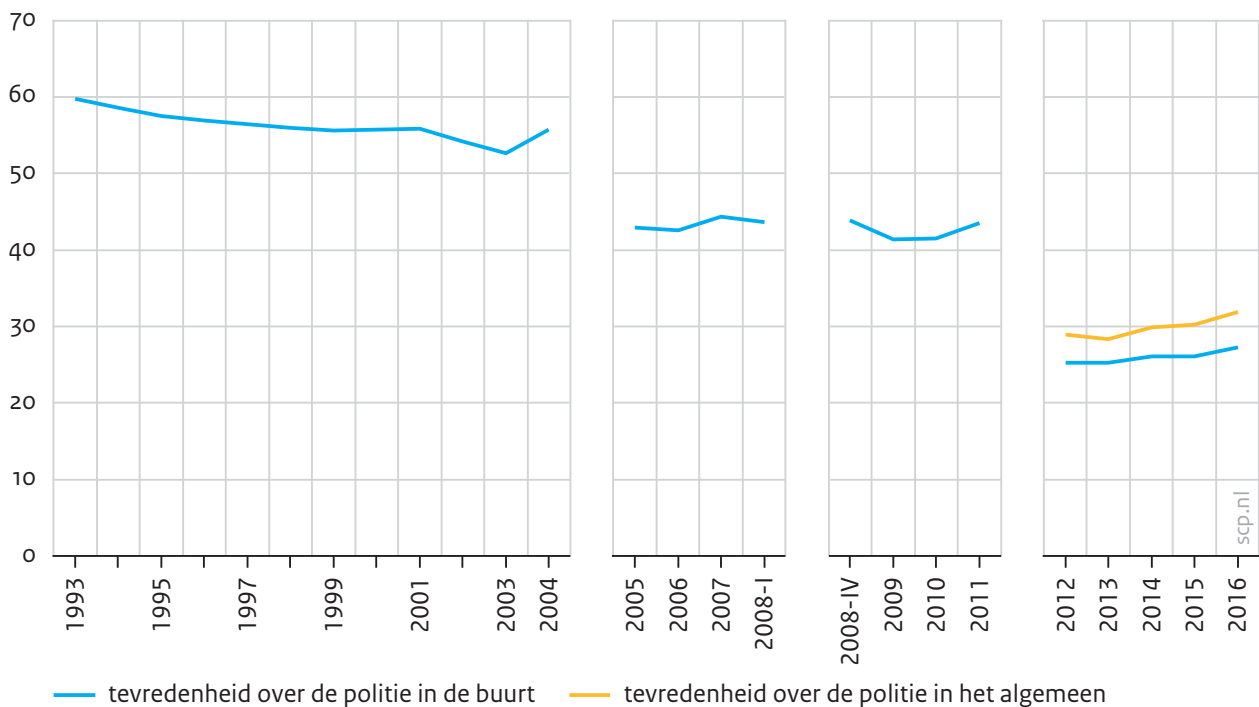
Van alle Nederlanders is 32% (zeer) tevreden met het politiefunctioneren in het algemeen, en 27% met het politiefunctioneren in de eigen buurt (figuur 10.10). De tevredenheid van de Nederlandse bevolking is in beide gevallen gestegen sinds 2012, zeker ook nog in het laatste meetjaar. De tevredenheid met het algemene politiefunctioneren kent verschillende dimensies, die zich vanaf 2012 alle gunstig ontwikkelen. Zo hebben in 2016 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.

Voor het oordeel over de politie in de buurt is het mogelijk over een langere periode terug te kijken. Echter, door drie methodebreuken kunnen we het niveau van de tevredenheid steeds maar voor een beperkt aantal jaren vergelijken. Wel kunnen we de richting van de trends op hoofdlijnen met elkaar vergelijken. Waar in de jaren negentig de tevredenheid elk jaar een beetje afneemt, schommelt die in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw en tekent zich geen trend af; in het tweede decennium, al vanaf 2010, worden mensen steeds positiever over de politie in de buurt.

Figuur 10.10

Tevredenheid over de politie in de buurt pas de laatste jaren in de lift

Aandeel dat (zeer) tevreden is over politiefunctioneren, 1993-2016 (in procenten)^a



a De reeksen 1993-2004, 2005-2008I, 2008IV-2011 en 2012-2016 zijn onderling niet vergelijkbaar vanwege methodebreuken.

Bron: CBS (IVM'08-'11; PMB'93-'04; VM'12-'16; VMR'05-'08)

Mannen, jongeren, niet-westerse migranten en hoogopgeleiden zijn in 2016 het vaakst (zeer) tevreden over de politie in het algemeen en in de buurt. Maar voor mannen en niet-westerse migranten geldt tegelijkertijd dat ze ook het vaakst (zeer) ontevreden zijn. Lageropgeleiden en 65-plussers zijn zowel het minst vaak tevreden als het minst vaak ontevreden.

Deze groepsverschillen pakken soms wat anders uit op de onderliggende vier dimensies van algemene tevredenheid (vertrouwen, misdaadbestrijding, wederkerige interactie en communicatie). Vertrouwen is er het meest onder jongeren en hoogopgeleiden; onder niet-westerse migranten en 45-65-jarigen is er juist het minste vertrouwen in de politie. De meeste waardering voor de politie als effectieve misdaadbestrijders is er onder jongeren, niet-westerse migranten en laagopgeleiden; de minste onder 45-65-jarigen. De waardering voor de interactie en/of communicatie is het hoogst onder vrouwen, niet-westerse migranten en hoogopgeleiden. Weer is deze het laagst onder 45-65-jarigen, en ook onder middelbaar opgeleiden.

10.7 Rechtspraak: vertrouwen en strafklimaat

Burgers kijken naar de politie voor de eerstelijnszorg voor veiligheid, maar ook het beeld dat burgers van de rechtspraak hebben, is bepalend voor de waargenomen effectiviteit van het veiligheidsbeleid. Naarmate burgers zich meer beschermd voelen door adequate rechtshandhaving, durven zij ook meer op elkaar te vertrouwen en relaties aan te gaan, en zullen ze zich ook zelf meer aan de regels van de rechtsorde houden (Niemeijer en Wijck 2013). Vertrouwen in instituties als de politie en de rechtspraak zijn daarmee indicatief voor de kwaliteit van de samenleving als geheel (Fukuyama 1995). Verschillende mechanismen zijn van invloed op het vertrouwen van burgers in de rechtspraak (Van Noije en Putters 2017), maar de meest besproken factor waaraan de prestaties van rechters worden 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.

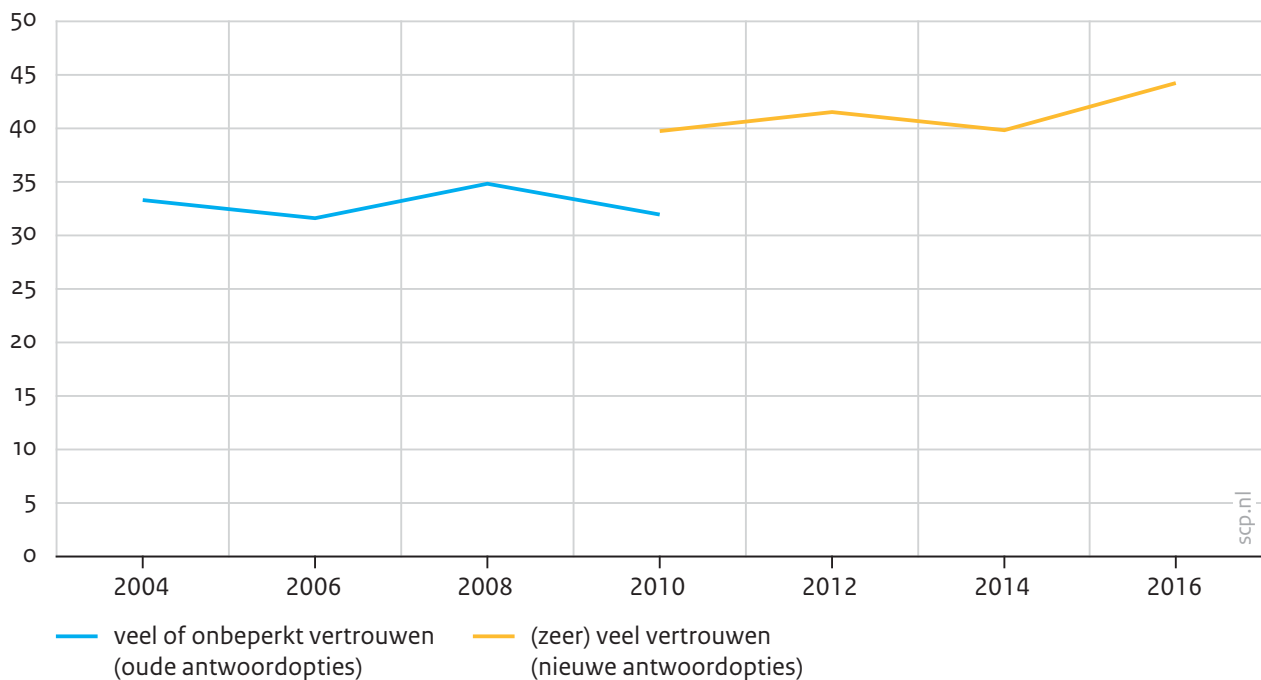
Onverminderd vertrouwen in de rechtspraak

Het vertrouwen van Nederlanders in rechters is hoog ten opzichte van andere publieke en private instituties. Volgens het SCP-onderzoek Culturele Veranderingen 2016 (cv'16) heeft 44% van de Nederlanders veel of zeer veel vertrouwen in de rechtspraak, het hoogste aandeel in ten minste zes jaar (zie figuur 10.11). In hoofdstuk 3 was bovendien te zien dat de rechtspraak volgens het Continu onderzoek burgerperspectieven (COB) van het SCP in het vierde kwartaal van 2016 de lijst aanvoert van vertrouwen in zeven instituties: 67% van de Nederlanders heeft voldoende vertrouwen in de rechtspraak. Waar bij de media en de politieke instituties een lichte daling in het vertrouwen lijkt op te treden tussen 2008 en 2016, is hiervan bij de rechtspraak geen sprake. De CBS-enquête Sociale samenhang en welzijn (SocSamWelzijn) bevestigt dat rechters (evenals de politie) tussen 2012 en 2015 op het meeste vertrouwen kunnen rekenen vergeleken met andere instituties (69% in 2015). Ook vergeleken met andere Europese landen geniet het rechtssysteem in Nederland bovengemiddeld vertrouwen van burgers (European Social Survey 2014, in Van Noije en Putters 2017). In deze cijfers lijkt voornamelijk geen sprake van afbrokkelend gezag van rechters, waarvoor wel gevreesd en gewaarschuwd wordt, onder andere door toenemende politieke bemoeienis (Raad van State 2017).

Figuur 10.11

Van afnemend vertrouwen in de rechtspraak geen sprake

(Zeer) veel vertrouwen in de rechtspraak, personen van 16 jaar en ouder, 2004-2016 (in procenten)



Bron: scp (cv'04-'16)

Vertrouwen verschilt sterk tussen opleidingsniveaus

Niet iedereen heeft evenveel vertrouwen in de rechtspraak. Dit vertrouwen blijkt sterk toe te nemen met het opleidingsniveau. Van de hogeropgeleiden heeft 66% (zeer) veel vertrouwen, tegen 39% van de middelbaar opgeleiden en 28% van de lageropgeleiden (cv'16). Dit verband wordt door andere bronnen bevestigd (ESS'14 en COB'16/4). We vinden geen eenduidig verband tussen vertrouwen en leeftijd. Volgens cv'16 hebben jongeren relatief veel vertrouwen vergeleken met 65-plussers. Andere bronnen wijzen op afnemend vertrouwen met de leeftijd (ESS'14) dan wel relatief hoog vertrouwen onder zowel jongeren als 55-plussers (COB'16/4). Het vertrouwen onder jongeren is dus in elk geval hoog. Nergens vinden we een verschil tussen verschillende migrantengroepen en autochtone Nederlanders (COB'16/4; cv'16; ESS'14).

Eerste tekenen van afnemende punitiviteitskloof

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. Dat blijkt wel 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). Volgens burgers is deze kloof groot: in 2016 is 71% van mening dat misdaden in Nederland in het algemeen te licht worden bestraft (figuur 10.12). Met 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,

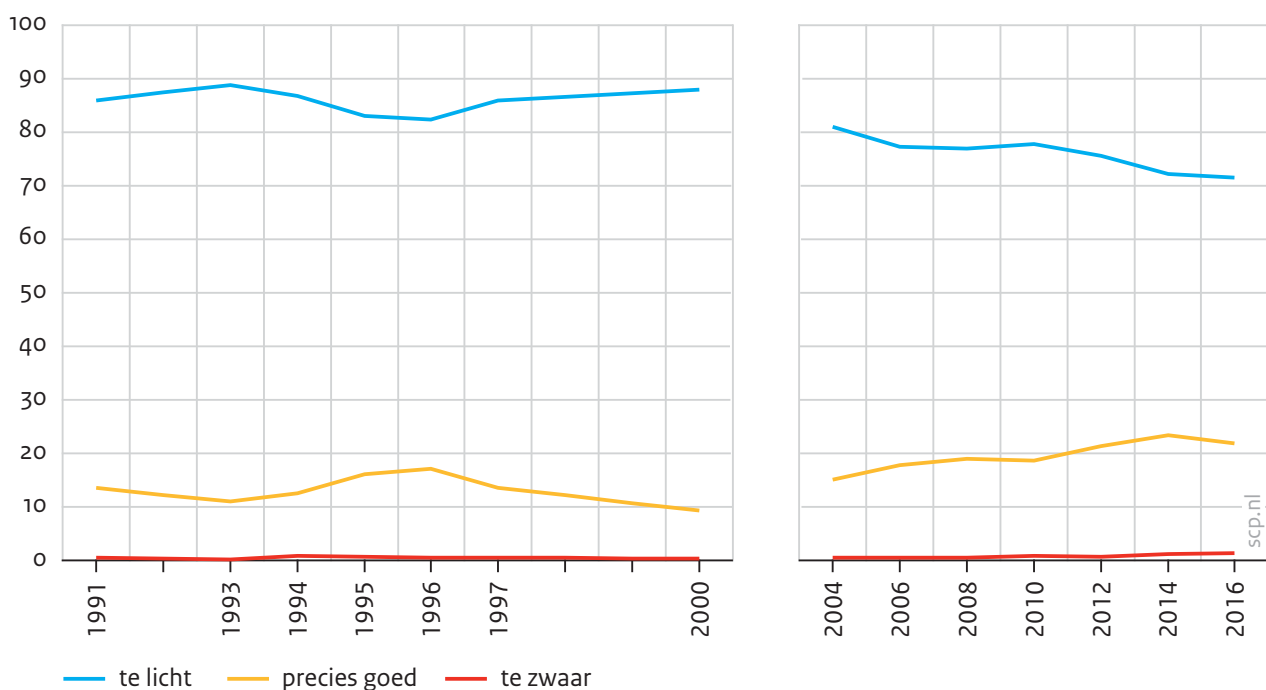
vooral sinds 2004, toen het nog op 81% uitkwam. In de tweede helft van de jaren negentig verdiepte de waargenomen punitiviteitskloof nog, wat mogelijk begrepen kan worden in het licht van de toenemende maatschappelijke onvrede, die rond de eeuwwisseling in Pim Fortuyn een spreekbuis vond.

De meningen zijn iets meer verdeeld over de vraag of er nu anders wordt gestraft dan vroeger. In 2016 zegt 40% dat rechters nu lichter straffen dan tien jaar geleden. Volgens 25% wordt er nu even streng gestraft, en volgens 11% juist strenger. Het aandeel mensen dat denkt dat het strafklimaat nu milder is dan tien jaar geleden, is in 2016 voor het eerst sinds 2006 niet verder toegenomen.

Figuur 10.12

Een krimpende meerderheid vindt dat er te licht wordt gestraft

Mening over strafmaat in ons land,^a personen van 16 en ouder, 1991-2016 (in procenten)^b



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

b Trendbreuk tussen 2000 en 2004 vanwege het ontbreken van een weegfactor tot 2004.

Bron: SCP (cv’91-’16)

Meer maar kortere gevangenisstraffen, minder maar hogere geldboetes

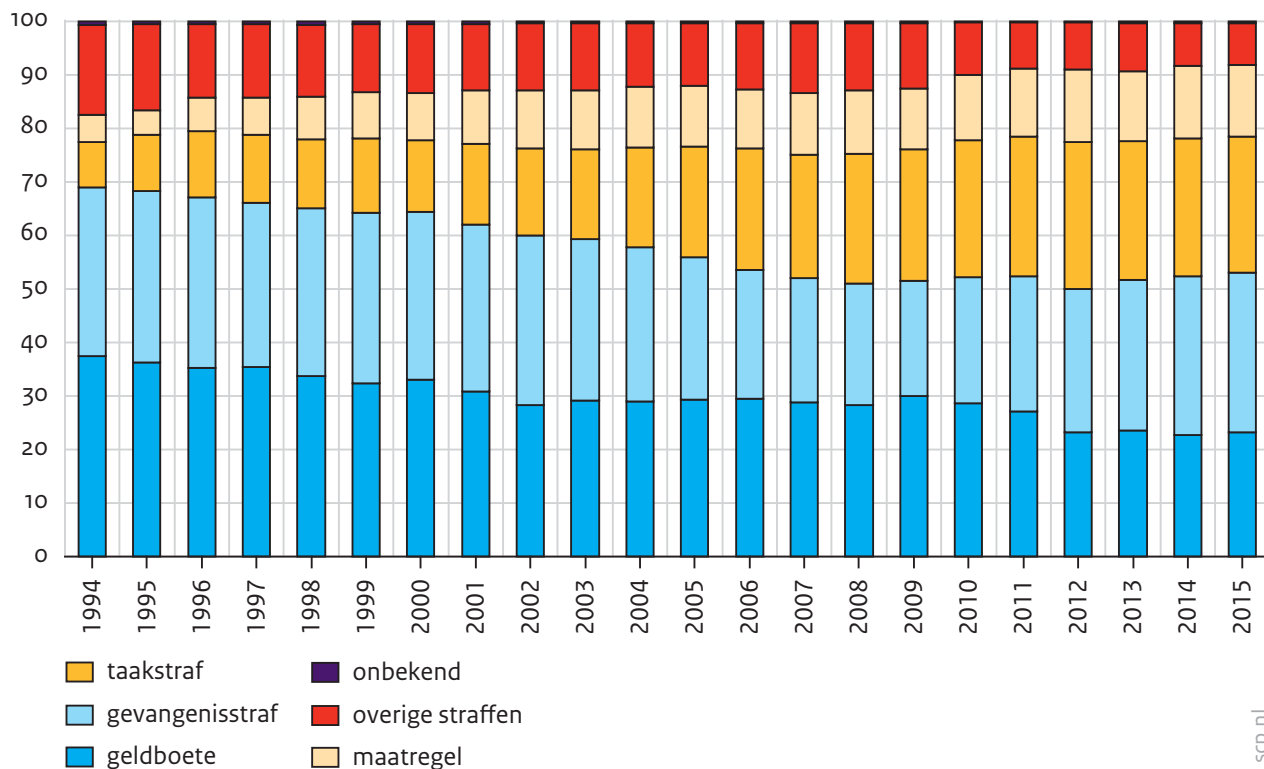
Laten we deze percepties van de strafmaat eens leggen naast de ontwikkeling van de werkelijk opgelegde straffen. Van de straffen of maatregelen die de rechter in 2015 oplegde, was 30% een gevangenisstraf, 25% een taakstraf en 23% een geldboete (figuur 10.13). Vanaf 2010 stijgt het aandeel gevangenisstraffen. Het aandeel taakstraffen steeg jarenlang, maar sinds 2012 niet meer. Geldboetes waren tot 2012 de meest voorkomende straf, maar

zijn sindsdien ingehaald door zowel gevangenisstraffen als taakstraffen. Sinds 2013 zijn gevangenisstraffen de meest voorkomende straf.

Figuur 10.13

Gevangenisstraf sinds 2013 de meest voorkomende straf

Afdoeningen door de rechter, naar type sanctie, 1994-2015^a (in procenten)



a Cijfers over 2015 zijn voorlopig.

Bron: CBS (StatLine, Statistiek rechtbankstrafzaken)

In 2016 was 56% van de opgelegde gevangenisstraffen van korte duur: zes weken of korter. In 27% van de gevallen moest de veroordeelde tussen de zes weken en zes maanden zitten, 14% tussen de zes maanden en drie jaar en 3% moest drie jaar of langer zitten. Het aandeel korte gevangenisstraffen (max. zes weken) neemt al sinds 2007 (36%) elk jaar toe, ten koste van de middellange straffen (tussen de zes maanden en drie jaar), die sindsdien elk jaar minder worden opgelegd. Het kleine aandeel lange straffen is al twintig jaar stabiel. Bij de geldboetes ging het in 2016 in de meeste gevallen (60%) om een relatief laag geldbedrag (tot 453 euro), in 39% om een bedrag tussen de 453 euro en 2268 euro, en 1% van de boetes was hoger dan 2268 euro. Tussen 1999 en 2011 steeg het aandeel lage geldboetes van 57% naar 65%. De afgelopen vier jaren was dit weer lager, terwijl het aandeel middelhoge boetes flink hoger was.

Dit alles impliceert dat er in 2016 meer maar kortere gevangenisstraffen werden opgelegd, en (al zo'n vier jaar) minder maar hogere geldboetes. Veranderingen in de strafmaat zijn niet per se een teken dat er lichter of zwaarder gestraft wordt, maar kunnen ook betekenen dat de ernst van de misdrijven of de situatie van de daders is veranderd. In de afgelopen tien jaar zijn er meer taakstraffen uitgedeeld, wat door burgers nogal eens wordt gezien als soft. Toch werden er vooral meer gevangenisstraffen opgelegd voor lichtere vergrijpen (want het gaat vaak om korte straffen), ten koste van geldboetes. Als we aannemen dat gevangenisstraf in de ogen van burgers het meest zware straftype is, dan komt de perceptie dat er nu lichter wordt gestraft dan tien jaar geleden dus niet volledig overeen met de werkelijkheid.

10.8 Gevoelens en percepties van onveiligheid

Algemene gevoelens van onveiligheid het afgelopen decennium gedaald

De overheid ziet het als haar taak om niet alleen de veiligheid van de Nederlandse bevolking te verbeteren, maar ook de veiligheidsbeleving. Het ministerie van VenJ heeft zich concreet ten doel gesteld om het aandeel mensen dat zich wel eens onveilig voelt in 2017 met 10% te verlagen ten opzichte van 2012 (37%), wat neerkomt op 33,3% in 2017. In 2016 zegt 35% van de Nederlanders zich wel eens onveilig te voelen; zo'n 1,5% voelt zich vaak onveilig (figuur 10.14). De gematigde onveiligheidsgevoelens ontwikkelen zich dus in de gewenste richting en doen dit al sinds begin deze eeuw. In de jaren negentig waren deze gevoelens voornamelijk stabiel. Hoewel het inmiddels gemeengoed is onder wetenschappers en beleidsmakers dat gevoelens van veiligheid zich volgens een eigen dynamiek ontwikkelen, los van de werkelijke criminaliteit, stellen we vast dat zowel het gerapporteerde slachtofferschap, als de geregistreerde criminaliteit en de gerapporteerde onveiligheidsgevoelens in de afgelopen tien jaar zijn gedaald.

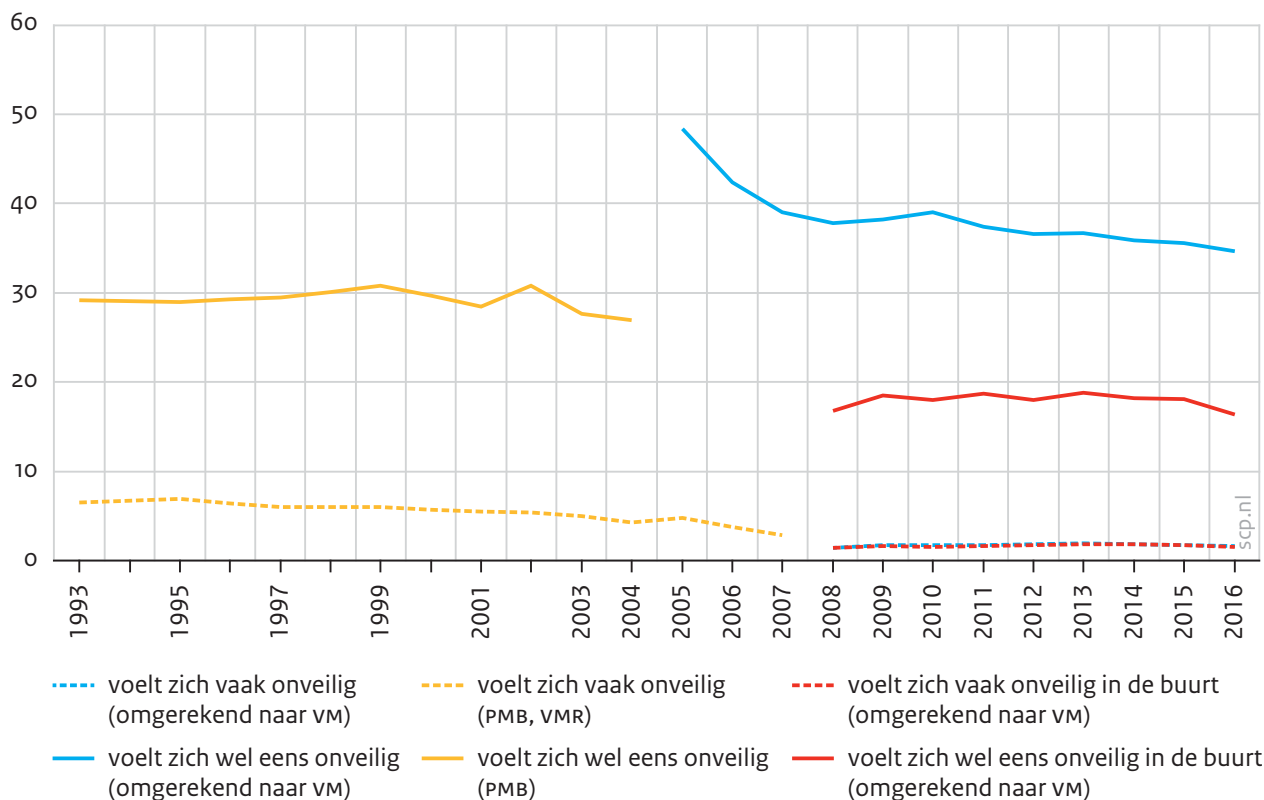
Dat er vermoedelijk maar beperkt sprake is van een directe relatie tussen de mate van criminaliteit en algemene veiligheidsgevoelens, is mede af te leiden uit de veel vlakkere ontwikkeling van de veiligheidsgevoelens in de buurt: in 2016 voelde 16% zich daar wel eens onveilig, maar daarvoor schommelde dit aandeel jarenlang rond de 18%. Meer dan onveiligheidsgevoelens in het algemeen, betreffen gevoelens van veiligheid in de eigen woonbuurt een meer concrete context, waardoor deze vaker op eigen ervaringen met criminaliteit en overlast zullen zijn gebaseerd. In een recente studie naar verschillende dimensies van veiligheidsbeleving is gebleken dat algemene gevoelens van onveiligheid voor mensen ook niet gelijk staan aan de angst dat men slachtoffer zou kunnen worden van criminaliteit en dat beide typen gevoelens zich ook door andere achtergrondkenmerken laten 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).

Kennelijk stonden de laatst tien jaar voldoende seinen op groen om algemene gevoelens van onveiligheid te verminderen.

Figuur 10.14

Minder onveiligheidsgevoelens in het laatste decennium

Aandeel dat zich 'wel eens' en 'vaak' onveilig voelt, in het algemeen en in de buurt, personen van 15 jaar en ouder, 1993-2016 (in procenten)



Bron: BZK/Justitie (PMB'93-'04); CBS (IVM'08-'11; VM'12-'16; VMR'05-'07)

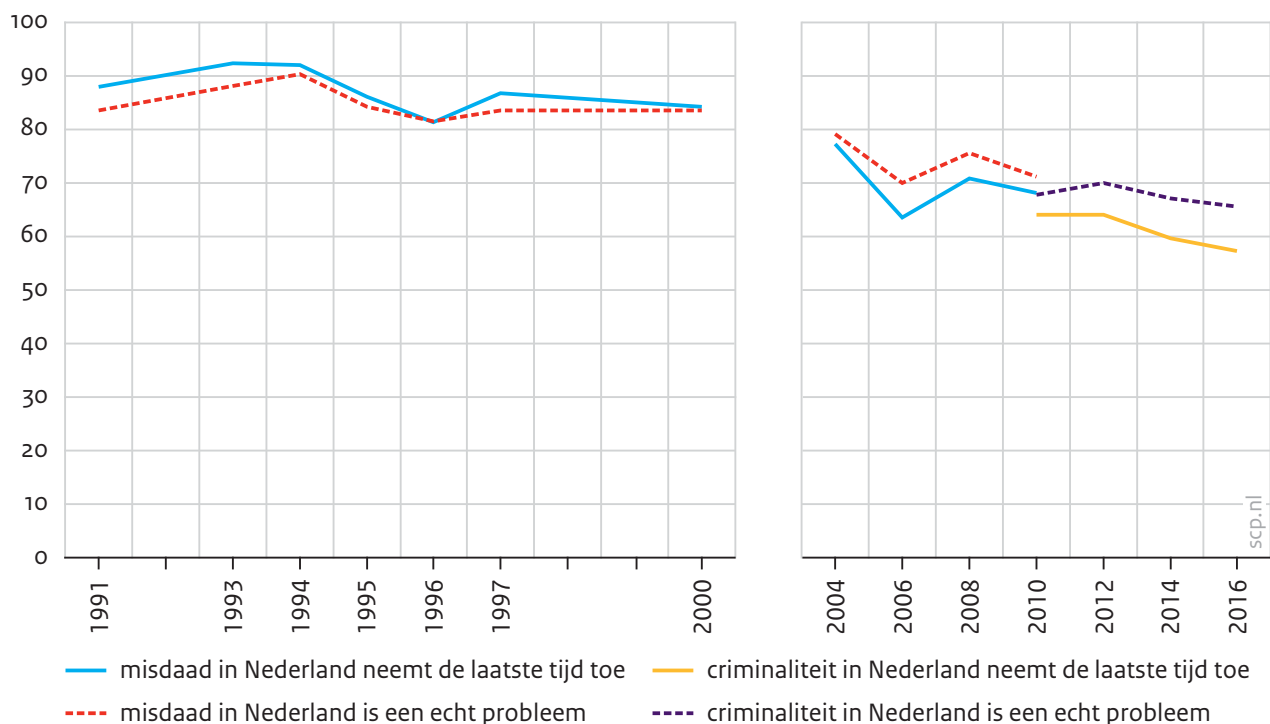
Ook perceptie van onveiligheid steeds minder dominant

Een eenduidiger aanwijzing van de mate waarin de subjectieve veiligheid overeenstemt met de feitelijke veiligheid, is de perceptie van deze feitelijke veiligheid. 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 zegt een meerderheid dat deze toeneemt, al is deze meerderheid wel sterk gekrompen, van consistent boven 80% in de jaren negentig tot 57% in 2016 (figuur 10.15). In de jaren negentig werd dit ook wel door de cijfers ondersteund, maar het afgelopen decennium spoorde deze mening dus niet met de feitelijke ontwikkeling.

Figuur 10.15

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

Perceptie van criminaliteit in de samenleving, 1991-2016 (in procenten)^{a, b, c}



- a In 2012 is het woord 'misdaad' in beide cv-vraagstellingen vervangen door 'criminaliteit'. In 2010 zijn beide versies gebruikt.
- b In 1992, 1998 en 1999 zijn de vragen niet gesteld. Scores voor deze jaren zijn ingevuld door het gemiddelde te verdelen over deze jaren.
- c Trendbreuk tussen 2000 en 2004 vanwege het ontbreken van een weegfactor tot 2004.

Bron: SCP (cv'91-'16)

Daarnaast is 66% van mening dat de criminaliteit een echt probleem is. Ook deze meerderheid is sterk afgenomen sinds de jaren negentig. Een steeds kleinere meerderheid van de Nederlandse bevolking heeft dus het beeld dat het slecht gesteld is met de criminaliteit in Nederland. Toch is het pessimisme groter dan waar de ontwikkeling van de criminaliteit in de afgelopen tien jaar aanleiding toe geeft.

Onveiligheidsgevoelens vroeger vooral onder ouderen, nu het vaakst onder jongeren

Gevoelens van onveiligheid komen onder sommige bevolkingsgroepen veel vaker voor dan onder andere. Vrouwen spannen hierbij de kroon: in 2016 zegt 43% van hen zich wel eens onveilig te voelen, tegen 26% van de mannen (figuur 10.16). Het maakt daarbij niet (signifcant) uit of het om homo-, bi- of heteroseksuele vrouwen gaat. Wel voelen homoseksuele mannen zich vaker wel eens onveilig dan hetero- of biseksuele mannen. Daarnaast nemen de gevoelens van onveiligheid in 2016 af met de leeftijd (meer jongeren dan ouderen voelen zich wel eens onveilig) en toe met het opleidingsniveau. Niet-westerse migranten voe-

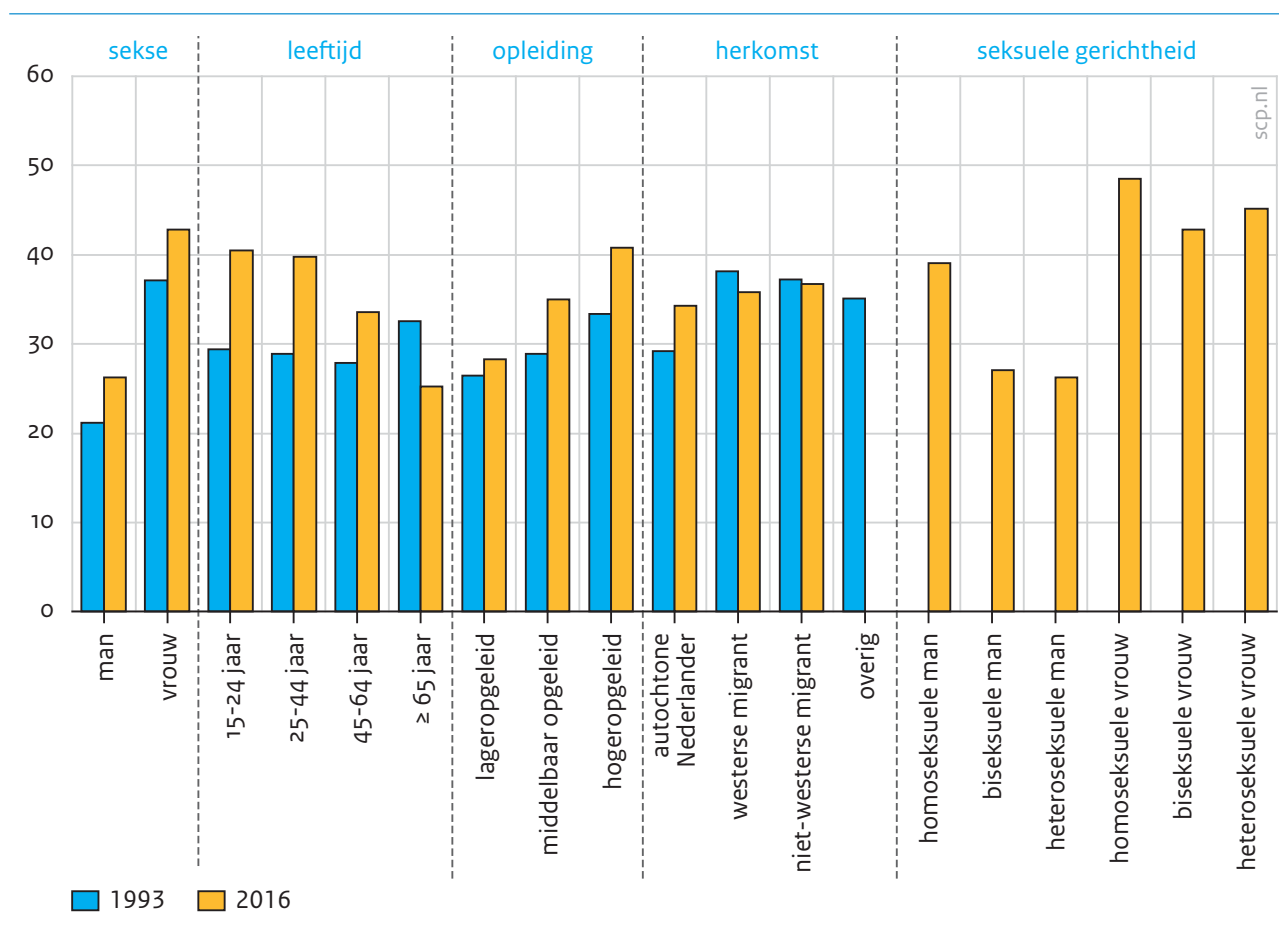
len zich iets vaker onveilig dan autochtone Nederlanders en westerse migranten, maar dit verschil is in 2016 niet significant.

In de eigen woonbuurt zijn het in 2016 in grote lijnen dezelfde bevolkingsgroepen die zich het vaakst onveilig voelen (vrouwen, jongeren, homoseksuele mannen en niet-westerse migranten, niet in de figuur). Het enige verschil zien we bij opleidingsniveau. Waar hoogopgeleiden zich in het algemeen het vaakst onveilig voelen, voelen ze zich het minst vaak onveilig in de eigen buurt.

Figuur 10.16

Onveiligheidsgevoelens van ouderen ontwikkelden zich relatief gunstig

Aandeel dat zich in het algemeen 'wel eens' onveilig voelt, naar achtergrondkenmerken, personen van 15 jaar en ouder, 1993-2016 (in procenten)



Bron: BZK/Justitie (PMB'93); CBS (VM'16)

Ruim twintig jaar geleden waren de verschillen tussen de seksen en opleidingsniveaus vergelijkbaar: vrouwen voelden zich veel vaker onveilig dan mannen, en hoogopgeleiden ook vaker dan laagopgeleiden. Autochtone Nederlanders voelden zich, zoals in latere jaren, het minst vaak onveilig. Het enige grote verschil zien we bij de ouderen. Terwijl zij zich in 2016 het minst vaak onveilig voelen vergeleken met hun jongere medeburgers, voelden zij zich in 1993 nog het vaakst onveilig.⁹ Het veiligheidsgevoel van ouderen heeft zich in de loop der jaren dus gunstig ontwikkeld. Mogelijk komt dit doordat het veiligheids- en wijkenbeleid zich in het bijzonder voor hen als kwetsbare groep heeft ingezet; maar ook kan mee-

spelen dat 65-plussers in toenemende mate een vitale groep mensen zijn, die zich misschien niet meer zo kwetsbaar voelen als de ouderen van weleer.

10.9 Slotbeschouwing: een toekomstbestendige rechtsstaat

De criminaliteit in Nederland is afgenomen, niet alleen volgens de politie, maar ook volgens burgers zelf. In de jaren negentig was van een daling nog geen sprake. Deze zette net na de eeuwwisseling in en duurde voort, ondanks de economische crisis waarvan een mogelijk aanjagende werking werd verwacht. De daling betreft alle delicttypen: geweld, vermogen en vernieling. In de laatste vijf jaren is alleen het gerapporteerde geweld niet verder afgenomen, al werd het wel minder door de politie geregistreerd.

Toch is dit resultaat voor ministerie, rechterlijke macht en politie geen reden om achterover te leunen. Zij voelen een urgentie om hun relatie met de veranderende samenleving tegen het licht te houden. Hun zorgen betreffen dan ook niet zozeer toenemende criminaliteit, als wel afnemende solidariteit en toenemende polarisatie tussen groepen die steeds meer langs elkaar heen dreigen te leven. Als sommige groepen zich niet meer vertegenwoordigd voelen door de instituties van onze rechtsstaat, dan zullen zij, zo is de zorg, deze de rug toekeren of zelfs actief ondermijnen (Raad van State 2017; Raad voor de Rechtspraak 2017; VenJ 2017). Justitie vraagt zich hardop af hoe ze haar instituties in beweging kan krijgen om deze samenleving niet star, maar responsief en dienstbaar tegemoet te treden, met een toekomstbestendige rechtsstaat als doel.

Vooralsnog kan zowel de politie als de rechter rekenen op aanzienlijk draagvlak onder de bevolking. Vergeleken met andere instituties spreken burgers in hen het meeste vertrouwen uit. Bovendien is het vertrouwen in de rechter en de politie gestegen, evenals de tevredenheid over de politie. Wel zijn er aanzienlijke verschillen tussen bevolkingsgroepen. Vooral valt op dat hoogopgeleiden en jongeren het meeste vertrouwen hebben en het meest tevreden zijn. Verschillen tussen herkomstgroepen zijn minder eenduidig. Ook lijken burgers in principe wel achter de instituties te staan, maar het lang niet altijd eens te zijn met hun optreden en beslissingen in de praktijk (zie ook Van Noije 2017; Van Noije en Putters 2017). In 2016 is immers een minderheid van ongeveer 30% (zeer) tevreden over het functioneren van de politie (al is dit wel toegenomen) en is een meerderheid van ongeveer 70% van mening dat de rechter te lichte straffen oplegt (al is dit wel afgenomen). De dagelijkse praktijk en de relatie met specifieke groepen vragen dus om aandacht, maar de algemene trends geven geen reden tot pessimisme.

Reden tot pessimisme is er evenmin over de subjectieve veiligheid. Terwijl het aantal delicten, het aandeel verdachten en het aandeel slachtoffers dalen, zijn er ook steeds minder mensen die denken dat de criminaliteit in Nederland toeneemt, of die de criminaliteit in Nederland een groot probleem vinden: de aandelen van maar liefst 90% in de eerste helft van de jaren negentig zijn gedaald naar zo'n 60% respectievelijk 65% nu. Iets van de feitelijke ontwikkeling lijkt dus door te dringen tot de perceptie daarvan, al ziet nog altijd een

meerderheid het somber in. Ook komen gevoelens van onveiligheid sinds de eeuwwisseling steeds minder vaak voor. Vooral de veiligheidsgevoelens van ouderen lijken zich bovengemiddeld gunstig te hebben ontwikkeld: voelden in de jaren negentig 65-plussers zich nog het vaakst onveilig van alle leeftijdsgroepen, de laatste jaren is dat het minst vaak. Misschien komt dit doordat de huidige ouderen zich gemiddeld vitaler en zelfredzamer voelen.

Toch is er veel onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de criminaliteit, vooral omdat we de oorzaken ervan niet precies kennen. Waarom steeg deze nog in de jaren negentig en was er daarna plots een kentering? Weliswaar werd er kort na de eeuwwisseling vanaf Balkenende I stevig ingezet op rechtshandhaving, na de klacht dat men te lang de ogen had gesloten voor de problematiek op straat, maar de bijdrage van nationaal beleid moet worden gerelativeerd, omdat in bijna de gehele westerse wereld de criminaliteit daalt. Maatregelen die ook buiten de grenzen ingang vinden, zoals geavanceerdere technische beveiliging van huizen en auto's, of jeugd- en gezinsbeleid tegen schooluitval zijn dan plausibeler verklaringen. Dat geldt ook voor wereldwijde sociaaleconomische en demografische factoren, waarvan veelgenoemde, maar niet onomstreden voorbeelden zijn: het 'uitsterven' van de generatie heroïneverslaafden (Vollaard et al. 2009), de legalisering van abortus en de afname van kansarme eenoudergezinnen (Eide et al. 2006; Joyce 2009). Op basis van andere verklaringen in de literatuur zouden we tijdens de recente economische crisis met de hoge werkloosheid juist een toename van (vermogens)criminaliteit verwachten, die niet is geconstateerd (Eide et al. 2006; Hooghe et al. 2011; Vollaard et al. 2009).

Een belangrijk deel van de verklaring moet vermoedelijk bij de jeugd worden gezocht, omdat zich daar relatief de grootste afname voordoet. Zijn zij hun tijd meer in de schoolbanken gaan doorbrengen, meer aan het gamen geslagen waardoor er minder tijd overblijft om narigheid uit te halen, of zetten ze juist hun digitale vaardigheden meer en meer in om cyberdelicten te plegen, die relatief vaak onder de radar blijven? In paragraaf 10.4 bespreken we waarom maar beperkt sprake zal zijn van een-op-eenverplaatsing van offline- naar onlinecriminaliteit. Toch neemt de gelegenheid tot het plegen van cybercriminaliteit toe en vraagt het een voortdurende investering in de expertise en capaciteit van de politie om dit bij te benen.

Iets soortgelijks geldt voor georganiseerde en witteboordencriminaliteit. Een daadkrachtige aanpak van onveiligheid op straat verhindert niet het plegen van fraude, belastingontduiking of milieucriminaliteit. Met de financiële en economische crisis is de publieke en politieke onverschilligheid ten aanzien van witteboordencriminaliteit sterk afgenomen, en zijn de inspanningen op dit front toegenomen. Het vaak grensoverschrijdende karakter ervan maakt het, net als cybercriminaliteit, relatief ongrijpbaar en een uitdaging voor de toekomst.

Noten

- 1 Horizontale fraude is fraude in het particuliere geld- en goederenverkeer ten koste van een particuliere partij.
- 2 De cijfers in deze paragraaf zijn terug te vinden op de website van het CBS (www.statline.nl) en op de website van het WODC (www.wodc.nl) (zie ook Kalidien 2016).
- 3 Zoals met alle registraties is de classificatie van discriminatiegronden afhankelijk van de persoonlijke inschattingen van het slachtoffer en de agent die het incident optekent.
- 4 De politieregistraties maken onderscheid tussen enerzijds strafbare feiten zoals mishandeling of bedreiging met een discriminatoir aspect (vaak motief) en anderzijds primaire discriminatie, zoals groepsbelediging, aanzetten tot haat of discrimineren in de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf, zoals selectief deurbeleid bij een discotheek.
- 5 Met 'derden' worden klanten bedoeld zoals patiënten, leerlingen en passagiers; geen collega's of leidinggevenden.
- 6 Cijfer over 2015 is voorlopig.
- 7 De landelijke eenheid heeft eigen taken en specialistische taken waarmee zij de tien regionale eenheden ondersteunt. De dagelijkse leiding van elke regionale eenheid ligt bij de politiechef. De eenheden zijn alle opgebouwd uit districten die elk weer bestaan uit basisteams. De basisteams bestaan uit (hoofd)agenten, wijkagenten, rechercheurs en een of meer teamchefs, die gezamenlijk de lokale veiligheidszorg leveren.
- 8 Bij de operationele politiesterke gaat het om politiemedewerkers die direct contact hebben met de burger of die een directe inhoudelijke bijdrage leveren aan de primaire politietaken. Dit kunnen zowel algemeen opsporingsambtenaren zijn (artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering) als ondersteunende medewerkers.
- 9 Een check op latere jaargangen (PMB'95 en PMB'97) leert dat de veelvoorkomende onveiligheidsgevoelens in 1993 onder 65-plussers geen toevalstreffer zijn: ook toen scoorden ze het hoogst. In de veiligheidsmonitors van de afgelopen tien jaar (en dus niet alleen in 2016) is dit echter niet meer het geval: daarin scoren jongeren het hoogst.

Literatuur

- Amnesty International (2013). *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*. Amsterdam: Amnesty International.
- Andriessen, I. en H. Fernee (2012). *Meldingen van discriminatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Art.1 (2015). *Kerncijfers 2012-2014. Landelijk overzicht van klachten en meldingen over discriminatie, geregistreerd bij de antidiscrimatievoorzieningen*. Rotterdam: Art.1.
- Beerthuizen, R., G. Weijters en A. van der Laan (2017). *De release van Grand Theft Auto V en de geregistreerde jeugd-criminaliteit in Nederland* (paper gepresenteerd op het NVC-congres 15-16 juni 2017). Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Blom, M., J. Oudhof, R.V. Bijl en B.F.M. Bakker (red.) (2005). *Verdacht van criminaliteit. Autochtonen en allochtonen nader bekeken*. Den Haag: ministerie van Justitie / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Bouwmeester, J., M. Holzmann, N. Löb, M. Abraham en O. Nauta (2016). *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016*. Amsterdam: I&O-research.
- Capgemini (2016). *Trends in veiligheid 2016. De mens en digitale veiligheid*. Utrecht: Capgemini.
- CBS (2015). *Veiligheidsmonitor 2014*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Cunningham, S., B. Engelstätter en M.R. Ward (2011). *Understanding the effects of violent video games on violent crime*. Te downloaden via <https://ssrn.com/abstract=1804959> (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1804959>).
- Eide, E., P.H. Rubin en J. M. Shepherd (2006). Economics of crime. Foundations and trends. In: *Microeconomics*, jg. 2, nr. 3, p. 205-279.
- 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 (doi 10.1186/2193-7680-2-5).
- Fukuyama, F. (1995). *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.
- Hooghe, M., B. Vanhoutte, W. Hardyns en T. Bircan (2011). Unemployment, inequality, poverty and crime. Spatial distribution patterns of criminal acts in Belgium, 2001-06. In: *The British Journal of Criminology*, jg. 51, nr. 1, p. 1-20.
- Joyce, T.J. (2009). *Abortion and crime: a review*. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER working paper 15098).
- Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Justitie (1990). *Recht in beweging; een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren*. Den Haag: Sdu.
- Kalidien, S. (2016). *Criminaliteit en rechtshandhaving*. Den Haag: Boom Criminologie.
- 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.
- Kessels, R.J. en W.T. Vissers (2016). Misdrijven en opsporing. In: S. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving* (bijlage 4). Den Haag: Boom Criminologie.
- Koch, H. (2017). 'Nederlandse politie ziet de meeste misdaad niet.' In: *Trouw*, 13 januari 2017. Geraadpleegd op 20 januari 2017 via <http://www.trouw.nl/tr/nl/39681/nbsp/article/detail/4447567/2017/01/13/Nederlandse-politie-ziet-de-meeste-misdaad-niet.dhtml>.
- Laan, A. van der en G. Weijters (2015). Daling in geregistreerde criminaliteit. Enkele mogelijke verklaringen. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 57, nr. 2, p. 203-228.
- 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.
- Mink, I. en S. van Bon (2017). *Discriminatiecijfers in 2016. Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland*. Rotterdam / Den Haag: Art.1/Politie.
- Nationale Politie (2017). *Jaarverantwoording Politie 2016*. Den Haag: Nationale Politie.
- Nationale Politie Eenheid Oost Brabant (2015). *Ethnic profiling*. Den Haag: Nationale Politie. Gepubliceerd door televisieprogramma Brandpunt op 6 september 2016.
- ncsc (2016). *Cybersecuritybeeld Nederland csbn 2016*. Den Haag: Nationaal Cyber Security Centrum.
- Niemeijer, B. en Wijck, P. (2013). Verschillen tussen burgers in vertrouwen in de rechtspraak. In: *Recht der werkelijkheid*, jg. 34, nr. 2, p. 2-17.
- Noije, L. van m.m.v. M. Borger (2017). 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). *Achternvolgd 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 R. Kessels (2012). Verdachten, slachtoffers en onveiligheidsgevoelens. In: M. Gijsberts, W. Huijnk en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2011* (p. 203-226). 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, p. 39-57.
- Pleysier, S. (2010). 'Angst voor criminaliteit' onderzocht. *De brede schemerzone tussen alledaagse realiteit en irrationeel fantoom* (proefschrift). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- 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 (2017). *Verder bouwen aan het huis van de rechtspraak. Scenarioplanning rechtspraak 2030*. 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).
- Rovers, B. (1999). *Klassenjustitie. Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 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 (1996/1997). *Veiligheidsbeleid 1995-1998*. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 24225, nr. 9.
- TK (1998/1999). *Integraal veiligheidsprogramma*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26604, nr. 1.
- TK (2001/2002). *Nota criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 27834, nr. 2.
- TK (2002/2003). *Naar een veiliger samenleving*. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28684, nr. 1.
- TK (2007/2008). *Programma Veilige publieke taak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, bijlage bij 28684, nr. 117.
- TK (2012/2013). *Aanbieding onderzoeksrapport straftoemeting bij agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 28684.
- TK (2014/2015). *Veiligheidsagenda 2015-2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, bijlage bij 28684, nr. 412.
- TK (2015/2016). *Politie*. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 29628, nr. 635.
- VenJ (2015). *Herijkingsnota: Herijking realisatie van de nationale politie*. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie.
- VenJ (2016). *Koers & Kansen. Whitepaper over de toekomst van de sanctie-uitvoering*. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie.
- VenJ (2017). *Richting en ruimte voor kennisontwikkeling en innovatie. Strategische kennis- en innovatieagenda (SKIA)*. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Vollaard, B., J. van den Brakel en P. Versteegh (2009). *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Wingerden, S. van en Wermink, H. (2016). *Zwaarder gestraft? Verder onderzoek naar etnisch gerelateerde straf-toemeting: verschillende soorten en maten van sancties*. Den Haag: Sdu.
- Wittebrood, K. (2006). *Slachtoffers van criminaliteit. Feiten en achtergronden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wittebrood, K., J. Latten en H. Nicolaas (2005). *Wonen, leefbaarheid en veiligheid in concentratiewijken*. In: *Jaarrapport integratie 2005* (p. 132-147). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Centraal Bureau voor de Statistiek.

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.

Bijlage A

Gebruikte landcodes

AT	Oostenrijk
BE	België
BG	Bulgarije
CH	Zwitserland
CY	Cyprus
CZ	Tsjechië
DE	Duitsland
DK	Denemarken
EE	Estland
EL	Griekenland
ES	Spanje
EU	Europese Unie
FI	Finland
FR	Frankrijk
GE	Georgië
GR	Griekenland
HR	Kroatië
HU	Hongarije
IE	Ierland
IL	Israël
IS	IJsland
IT	Italië
PL	Polen
PT	Portugal
LT	Litouwen
LU	Luxemburg
LV	Letland
MT	Malta
NL	Nederland
NO	Noorwegen
RO	Roemenië
RU	Rusland
SE	Zweden
SI	Slovenië
SK	Slowakije
TR	Turkije
UK	Verenigd Koninkrijk