

Vergaderjaar 2001–2002

**27 834**

**Criminaliteitsbeheersing**

**Nr. 16**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 maart 2002

Bij brief van 2 maart 2000 (Just-00-180) bood ik U het rapport «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing » aan. In dat rapport kwamen opvallende verschillen aan de dag tussen een aantal landen wat betreft de omvang van de staande en zittende magistratuur en de politie. Die verschillen gaven mij aanleiding in de toelichting bij de begroting voor 2001 nader onderzoek aan te kondigen naar de achtergronden van die verschillen, toegespitst op Nederland en Nordrhein Westfalen. Ik bied U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, het rapport van dit onderzoek aan.<sup>1</sup>

Het onderzoek is uitgevoerd door de professoren P. J. P. Tak en J. P. S. Fiselier van de KU Nijmegen in opdracht van het Ministerie van Justitie. De centrale vraag was of er verklaringen zijn te vinden voor het grote verschil in omvang van het strafrechtelijk apparaat (met name staande en zittende magistratuur) in beide landen. In de opdracht is niet gevraagd om beleidsaanbevelingen te doen op grond van de onderzoeksresultaten.

Nederland en Nordrhein Westfalen (hierna: NRW) blijken redelijk goed vergelijkbaar te zijn zowel demografisch en sociaal-economisch als qua omvang van de geregistreerde criminaliteit.

De staande en zittende magistratuur zijn in NRW ongeveer twee maal zo omvangrijk als in Nederland. Er is daarentegen geen groot verschil in omvang van het politie-apparaat. Niet is onderzocht hoe de taakuitoefening van de politie in Nederland (bijvoorbeeld de mate waarin aan criminaliteitspreventie wordt gedaan) zich verhoudt met die van NRW. Het ophelderingspercentage belooft in NRW ongeveer 50% (tegen 15% in Nederland). Bij dit gegeven plaats ik enkele kanttekeningen.

Een eerste kanttekening is dat het ophelderingspercentage ziet op het aantal delicten waar de politie een naam van een verdachte aan weet te koppelen. Echter, lang niet al die zaken leiden ook tot een corrigerende interventie. Veel daarvan worden alsnog wegens onvoldoende bewijs terzijde gelegd. In Nederland wordt deze beoordeling grotendeels uitgevoerd door de politie onder het gezag van het OM (en vervolgens nog

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

eens door het OM zelf als de zaak door de politie aan het OM wordt aangeboden). In NRW wordt deze schifting volledig uitgevoerd door het OM; in Duitsland is het politiesepot namelijk onbekend. Dat de onzekerheid over het bewijs in Duitsland – anders dan in ons land – door de Duitse politie wordt afgewenteld op het OM, brengt uiteraard een forse belasting voor het OM mee, die nog wordt versterkt door de omstandigheid dat het OM aan de aangevers schriftelijk en gemotiveerd moet melden dat en waarom hun aangifte niet tot nader onderzoek of een corrigerende interventie leidt.

Voorts kent Nederland aanzienlijk meer geweldsdelicten en diefstallen dan NRW. Met name de geweldsdelicten vergen van de strafrechtketen veel tijd, hetgeen ten koste gaat van de aandacht voor andere zaken. Het was echter niet aan de onderzoekers gevraagd te achterhalen wat hiervan de invloed is op het ophelderingspercentage.

Nog een andere omstandigheid kan van invloed zijn op het gevonden verschil in ophelderingspercentage. Zo wordt in Nederland binnen de opsporing in sommige gevallen de afweging gemaakt niet verder door te rechercheren indien een aantal zaken tegen een verdachte bewezen wordt geacht; dit betreft de zgn. seriedelicten. Dit gebeurt om de aandacht weer snel op andere verdachten te kunnen richten. Het ligt voor de hand dat dit invloed heeft op het aantal ophelderingen, aangezien het relatief eenvoudiger zal zijn zaken binnen een bestaand onderzoek rond te krijgen dan in een nieuw onderzoek het geval is. In Duitsland gebeurt dit niet of in mindere mate. In de nota «Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid» van 26 juni jl. (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 834 nrs. 1–2) hebben mijn ambtgenoot van BZK en ik echter aangegeven dat het uit oogpunt van de belangen van het slachtoffer zaak is meer dan voorheen door te rechercheren. Verwacht mag worden dat dit een opwaarts effect zal hebben op het aantal ophelderingen.

Nog enkele uitkomsten van het onderzoek zijn dat de doorlooptijden van zaken die aan de rechter worden voorgelegd, in NRW vergelijkbaar zijn met die in ons land. En voorts dat in Nederland door de rechter beduidend vaker vrijheidsstraf wordt opgelegd, maar dat de opgelegde vrijheidsstraffen – voor zover onvoorwaardelijk – in Nederland gemiddeld genomen aanmerkelijk korter zijn dan in NRW; korte vrijheidsstraffen mogen in Duitsland niet worden opgelegd.

Het juridische systeem laat naast overeenkomsten ook tal van verschillen zien zowel qua bevoegdheden van actoren als qua organisatie en werkwijze. Al die verschillen hebben uiteraard meer of minder invloed op de uitkomsten van de strafrechtstoepassing en op de behoefte aan personeel (en daarmee op de omvang van het apparaat). Weliswaar staat vast dat de behandeling van de individuele strafzaak in Duitsland om allerlei redenen meer inspanningen vergt van OM en ZM dan in Nederland, maar uiteindelijk is het – aldus de onderzoekers – niet mogelijk te berekenen wat de kwantitatieve invloed is van de gevonden verschillen op de omvang van het strafrechtelijk apparaat. Een sluitende «verklaring» van de verschillen kan dus niet worden gegeven. Evenmin valt een antwoord te geven op de nog moeilijkere vraag òf c.q. in hoeverre de geconstateerde verschillen in rechtssysteem, werkwijzen en rechtscultuur nu oorzaak of wellicht veeleer gevolg zijn van de geconstateerde omvang van het apparaat.

De uitkomsten van het onderzoek wijzen wel uit dat het buitengewoon moeilijk is om op grond van dergelijk onderzoek concrete beleidsaanbevelingen te doen. Deze constatering betekent echter ook weer niet dat het rapport verder geen rol kan spelen in de ontwikkeling van het strafrechtelijk beleid in Nederland.

Met inachtneming van alle relativeringen die hier op hun plaats zijn, kan toch het verschil in output van beide systemen niet veronachtzaamd worden. Wel merk ik hierbij nog op dat onduidelijk is wat de invloed is van de Duitse aanpak op het criminaliteitsbeeld in Nordrhein Westfalen, aangezien de totale omvang van de criminaliteit op deelstaatniveau niet bekend is.

In de nota «Criminaliteitsbeheersing» (26 juni 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 834 nrs. 1–2) hebben mijn ambtgenoot an BZK en ik een aantal tekorten in de strafrechtelijke handhaving geïdentificeerd, die door de uitgevoerde vergelijking met NRW nog wat meer reliëf krijgen. Met name geldt dit voor het door ons gesignaleerde tekort in de opsporing; op het punt van de aanpak van recidive biedt het rapport geen aanknopingspunten aangezien de onderzoeksvraag daar niet op was gericht. De nota «Criminaliteitsbeheersing» bevat een veelheid van actiepunten die verdere verbetering van de prestaties van de strafrechtsketen beogen.

Een groot aantal maatregelen uit de nota strekt tot verhoging van de opsporingsprestaties van de politie. Dit zal uiteindelijk leiden tot verhoging van de instroom van zaken bij de overige ketenpartners die eveneens in staat moeten worden gesteld deze stijging op een verantwoorde wijze te verwerken. Tot de maatregelen waarmee beoogd wordt de afdoeningscapaciteit van de strafrechtsketen te vergroten, behoort ook een aantal wetsvoorstellen. Zo is een wetsvoorstel in procedure gebracht dat ertoe strekt de zittende magistratuur een instrument te verschaffen om meer zaken door een enkelvoudige kamer af te laten doen. Dat gebeurt door verruiming van de bevoegdheid van de politierechter om in plaats van maximaal zes maanden maximaal twaalf maanden gevangenisstraf op te leggen en de gevallen waarin zaken in hoger beroep enkelvoudig kunnen worden behandeld uit te breiden tot alle politierechterzaken met een gevangenisstraf van zes maanden of lager. Verder wordt op mijn departement een wetsvoorstel voorbereid dat het openbaar ministerie in staat stelt bepaalde zaken buitengerechtelijk af te doen, doch waarbij beroep van de verdachte op de rechter open staat. Dit wetsvoorstel is mede gebaseerd op de resultaten van het onderzoek Strafvordering 2001, dat onder leiding van de prof. mr. G. Knigge en prof. mr. M. S. Groenhuijsen wordt uitgevoerd en dat met betrekking tot dit onderwerp ook rechtsvergelijkend materiaal bevat. Het streven is erop gericht begin volgend jaar een voorstel in consultatie te geven.

Zoals wij in de nota «Criminaliteitsbeheersing» hebben aangekondigd, zal er ook meer internationaal vergelijkend benchmark-onderzoek worden uitgevoerd naar de (verschillen in) politieprestaties in diverse landen. Het rapport van prof. Tak en prof. Fiselier biedt daarvoor goede aanknopingspunten. De update 2002 van het rapport «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing» verschijnt dit voorjaar. Daarin zal reeds gekeken worden naar de verschillen in politieprestaties.

Verder voert het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie een studie uit naar de achtergronden van de verschillen in ophelderingspercentages in een aantal landen (dit onderzoek is aangekondigd in de brief van de Minister van Justitie van 17 mei 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 63). Het rapport wordt binnenkort verwacht. Een verdieping van die studie, specifiek gericht op Nederland en NRW, lijkt zinnig, afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek van het WODC. Op basis van deze onderzoeken (de Benchmark en het WODC-onderzoek) zal uiteindelijk moeten worden gezien of er aanbevelingen voor de Nederlandse opsporingspraktijk te formuleren zijn of niet.

Ook op tal van andere punten biedt het rapport waardevol materiaal dat zich goed leent om als contrast te worden gebruikt teneinde kritisch en met enige distantie te kunnen kijken naar ons eigen strafrechtelijk systeem

in zijn verschillende aspecten: bevoegdheden, verantwoordelijkheden,  
organisatie, werkwijze en cultuur.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals