

Realiteit of registratie-effect

De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit

Samenvatting

Tom van Ham

Eric Bervoets

Lieselot Scholten

Henk Ferwerda

Beke *reeks*

In opdracht van

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Samenvatting

Realiteit of registratie-effect

De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Tom van Ham, Eric Bervoets, Lieselot Scholten en Henk Ferwerda

© 2018 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke

Samenvatting en conclusies

In deze leesvervangende samenvatting bespreken we de aanleiding en vraagstelling van het onderzoek, behandelen we de uitkomsten van de uitgevoerde deelonderzoeken en eindigen we met een beschouwende conclusie.

Aanleiding, vraagstelling en methoden van onderzoek

De jeugdcriminaliteit, ongeacht of hier alleen minderjarigen (12 t/m 17 jaar) of ook jongeren van 18 tot en met 24 jaar worden verstaan, daalt na 2007 sterk. Tussen 2008 en 2015 daalt het aantal unieke mannelijke en vrouwelijke verdachten met 40 procent. Deze daling is sterker voor minderjarigen (-48%) dan voor meerderjarige jongeren (-35%). Verhoudingsgewijs doen de sterkste dalingen ten opzichte van het vorige jaar zich voor in 2009 en vanaf 2012. Van belang is dat de daling de geregistreeerde jeugdcriminaliteit betreft. Delicten en verdachten die om welke reden dan ook niet in de politieregistratiesystemen worden geregistreerd, blijven buiten beschouwing. De vraag die in onderhavig onderzoek behandeld wordt, is in hoeverre de daling van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit de realiteit weergeeft of dat deze (ten dele) een gevolg is van registratie-effecten. Registratie-effecten zijn daarbij gedefinieerd als ‘factoren die de volledigheid en betrouwbaarheid van de registratie kunnen beïnvloeden’. De centrale vraagstelling van dit onderzoek (hoofdvraag) luidt derhalve als volgt: ‘In hoeverre is de daling van de jeugdcriminaliteit toe te schrijven aan registratie-effecten?’

Vooronderzoek door Van Ham e.a. (2015) heeft geleid tot het formuleren van vijf hypotheses rondom registratie-effecten. Omdat een van deze hypotheses (cybercrime) separaat wordt onderzocht, heeft dit onderzoek betrekking op vier hypotheses. Deze hypotheses zijn, indachtig de hoofdvraag, naar vier deelvragen vertaald. Aansluitend luidt voor elke hypothese de vraag – indien sprake is van een registratie-effect – hoe groot deze dan is. De in dit onderzoek behandelde hypotheses luiden als volgt:

1. Is de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit mede een gevolg van een nadrukkelijker rol van gemeentelijke Boa's in het toezicht?
2. Is de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit mede een gevolg van een afgenomen prioriteit in de opsporing van jeugdcriminaliteit?
3. Is de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit een gevolg van veranderingen in de automatisering bij de politie (i.c. de invoering van BVH en de uitfasering van HKS)?
4. Is de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit een gevolg van veranderingen in het werkproces bij de politie (i.c. het Salduz-arrest en de invoering van ZSM), waardoor:
 - a. criminele jongeren vaker dan voorheen een zorgmelding krijgen en zo buiten de politieregistratie blijven;
 - b. criminele jongeren vaker dan voorheen een reprimande krijgen en zo buiten de politieregistratie blijven;
 - c. criminele jongeren vaker dan voorheen een 'goed gesprek' krijgen en zo buiten de politieregistratie blijven.

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestond uit vier deelonderzoeken. In elk deelonderzoek is een desk-research uitgevoerd en zijn (groeps)interviews gehouden met professionals (n=45). Binnen het derde en vierde deelonderzoek (respectievelijk "prioritering in de opsporing" en "veranderingen in het werkproces (Salduz/ZSM)") stonden relatief recente ervaringen van respondenten centraal. In het tweede deelonderzoek ("introductie BVH / uitfasering HKS") werd sterker een beroep gedaan op de herinneringen van respondenten. Dit aspect alsmede het feit dat in laatstgenoemd deelonderzoek met relatief weinig personen gesproken is, kan van invloed zijn geweest op de betrouwbaarheid van de bevindingen. Waar mogelijk zijn ook kwantitatieve data in het onderzoek betrokken. Data omtrent het uniek aantal jeugdige verdachten (minderjarig en van 18 tot en met 24 jaar) is verkregen via het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Daarnaast heeft de Nationale Politie kwantitatieve informatie aangeleverd aangaande het aantal OM- en politiesepots, reprimandes, zorgmeldingen en aantal in BVH geregistreerde betrokkenen. Tot slot is gebruikgemaakt van registraties van Boa's.

Uitkomsten van deelonderzoeken

We bespreken de belangrijkste bevindingen van ieder deelonderzoek in een aparte subparagraaf. Tabel 1 geeft bij wijze van samenvatting weer welke hypothesen zijn getoetst en wat de onderzoeksbevindingen op dit vlak zijn.

Tabel 1 – Overzichtstabel van hypothesen en de impact en duur daarvan

Hypothese	Impact	Duur
1. De rol van gemeentelijke Boa's	Nee	Niet van toepassing
2. Introductie BVH	Ja	Korte termijn
3. Prioritering in de opsporing	Ja	Korte en lange termijn
4. Veranderingen in het werkproces (Salduz/ZSM)	Ja	Korte en lange termijn

Deelonderzoek 1 – De rol van gemeentelijke Boa's

Veranderingen binnen de politie en gemeentelijke organisaties hebben er de afgelopen jaren toe geleid dat buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) een grotere rol hebben gekregen in toezicht en handhaving. In dit deelonderzoek is bekeken of en zo ja, in hoeverre deze nadrukkelijker rol heeft bijgedragen aan een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Dit is gedaan aan de hand van case studies in drie gemeenten: Apeldoorn, Rotterdam en Zundert. De bevindingen uit deze case studies maken het volgende duidelijk.

- Het aantal strafbare feiten dat door Boa's wordt afgedaan is in absolute aantallen zeer beperkt en bedraagt tussen de zes en zestien misdrijven in een periode van een half tot een heel jaar. Deze misdrijven zijn bovendien lang niet altijd door jeugdigen gepleegd. Ten opzichte van het totaal aantal registraties zijn misdrijven in zeer beperkte mate aanwezig, wat suggereert dat de werkzaamheden van de Boa's op een ander vlak – namelijk overlast en overtredingen – ligt;
- De samenwerking tussen Boa's en de politie is goed. Hoewel informatie uit registratiesystemen van Boa's niet automatisch naar die van de politie wordt doorgezet, wordt informatie over misdrijven in de praktijk wel aan de politie doorgeven. Het aantal misdrijven waar Boa's mee geconfronteerd worden is echter zeer beperkt (zie hiervoor);
- Geconcludeerd kan worden dat strafbare feiten die voorheen door de politie werden afgehandeld, tegenwoordig niet vaker door Boa's worden afgehandeld. De hypothese dat de grotere rol van Boa's in toezicht en handhaving heeft geleid tot een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit, kan derhalve worden verworpen.

Deelonderzoek 2 – Introductie BVH en uitfasering HKS

Het tweede deelonderzoek moet antwoord geven op de vraag of en zo ja in hoeverre de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit een gevolg is van veranderingen in de automatisering bij de politie. Concreet gaat het daarbij om de invoering van

BVH rond 2009 en het meermaals gecommuniceerde streven om het gebruik van HKS te beëindigen ('uitfasering'). De bevindingen van dit deelonderzoek staan hieronder samengevat weergegeven.

- Er zijn na de implementatie van BVH veel problemen geweest die invloed kunnen hebben op het registratieproces. Concreet blijkt uit geraadpleegde documentatie dat agenten door de gebruiksonvriendelijkheid van het systeem minder op straat zijn en in plaats van verbaliseren waarschuwingen geven. Uit de geraadpleegde documentatie wordt niet duidelijk of en zo ja welke gevolgen het herhaaldelijk communiceren over de uitfasering van HKS heeft gehad;
- De respondenten herkennen het beeld dat uit de deskresearch naar voren komt. Zij stellen dat de problemen rondom de introductie en gebruiksvriendelijkheid van BVH ertoe hebben bijgedragen dat politiemedewerkers, vanwege de tijd die daarmee gepaard ging, minder incidenten hebben geregistreerd. Dit kan hebben geleid tot een tijdelijk sterkere daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Zij stellen verder dat communicatie over de uitfasering van HKS tot registratie-achterstanden leidde, echter is onduidelijk of en in hoeverre dit tot een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit heeft geleid;
- Managementrapportages (MARAPs) waarin cijfers over de geregistreerde criminaliteit worden gepresenteerd, zijn niet meer beschikbaar voor de periode 2009-2010. Daarom zijn cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Uit deze cijfers blijkt dat de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit rondom de introductie van BVH versnelt. Mede door veranderingen in het werkproces en technische aanpassingen in latere jaren (zie 10.2.4) kan niet worden gesteld dat de introductie van BVH op de lange termijn invloed heeft gehad op de geregistreerde jeugdcriminaliteit;
- De hypothese dat veranderingen in de automatisering bij de politie tot een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit heeft geleid, wordt (ten dele) bevestigd. Voor zover kan worden vastgesteld zal dit met name de periode 2008-2010 betreffen, toen BVH geleidelijk aan werd uitgerold onder de verschillende toenmalige politieregio's. Verder kan worden opgemerkt dat de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit op gegevens uit BVH gebaseerd is en het derhalve de vraag is in hoeverre communicatie over de uitfasering van HKS nog als relevant moet worden beschouwd.

Deelonderzoek 3 – Prioritering in de opsporing

Om te kunnen bepalen of er sprake is van jeugdcriminaliteit, zal opsporingsonderzoek moeten worden verricht om verdachte(n) te achterhalen en hun leeftijd te kunnen vaststellen. Anders gezegd: wanneer er minder prioriteit voor de opsporing van jeugdcriminaliteit bestaat, kan het gebeuren dat de geregistreerde jeugdcriminaliteit daalt zonder dat dit daadwerkelijk het geval is. Dit deelonderzoek moet antwoord geven op de vraag of hier aanwijzingen voor bestaan en zo ja, in hoeverre dit van invloed is op de geregistreerde jeugdcriminaliteit. De bevindingen van dit deelonderzoek maken het volgende duidelijk.

- De aanpak van jeugdcriminaliteit komt in verschillende recente regeerakkoorden expliciet terug. Deze regeerakkoorden en documentatie over de omvang van de rechnercapaciteit maken echter niet duidelijk in hoeverre dit zich heeft vertaald naar meer aandacht vanuit de opsporing voor dit onderwerp. Wel is duidelijk dat binnen de casestudies die wij uitvoerden, in zeer beperkte mate projectvoorstellen aangaande zwaardere vormen van criminaliteit met jeugdige verdachten zijn ingebracht bij weegploegen. Daarmee lijkt de impact van de besluitvorming in weegploegen beperkt te zijn waar het gaat om de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit;
- Het seponeren van strafzaken kan ertoe leiden dat personen niet als verdachte in de criminaliteitsstatistieken worden opgenomen. Omdat klaarblijkelijk wel een dader in beeld is, kan de ontwikkeling van het aantal septs een indicatie geven van de prioriteitsstelling aangaande jeugdcriminaliteit. Een overzicht van het aantal septs tussen 2011 en 2015 laat zien dat dit aantal zowel voor minderjarige als voor meerderjarige verdachten meer dan verdubbeld is. Het zwaartepunt van deze stijging ligt voor beide groepen van 2011 op 2012 en van 2012 op 2013;
- Door ons gesproken politiemedewerkers geven aan dat de afgelopen jaren minder rechnercapaciteit voor jeugdcriminaliteit beschikbaar is geweest. Dit betekent volgens hen dat in de praktijk minder vaak zaken met jeugdige verdachten worden behandeld en dat, wanneer dit wel gebeurt, minder vaak wordt doorgerechercheerd. Dit leidt er volgens hen enerzijds tot een dalende meldingsbereidheid van wijkagenten. Anderzijds komen mogelijk niet alle (jeugdige) verdachten in beeld. De geregistreerde daling heeft volgens respondenten geleid tot een verminderde urgentie voor het thema jeugdcriminaliteit, wat vervolgens tot minder zicht op jeugdige verdachten leidt. Daar komt bij dat het leven van jongeren zich steeds meer online is gaan afspelen, waar de politie relatief weinig zicht op heeft. Mogelijk geldt dit ook voor hun delictgedrag;

- De ervaringen van de respondenten en de cijfers betreffende het aantal opgelegde sepo's suggereren beiden dat het onderwerp jeugdcriminaliteit de afgelopen jaren minder opsporingsprioriteit heeft gekregen. Een gevolg daarvan is dat minder jeugdige verdachten zijn aangehouden. We beschouwen de hypothese dat de jeugdcriminaliteit is gedaald door een verminderde aandacht vanuit de opsporing daarom (ten dele) bevestigd. Hoe groot dit registratie-effect precies is, kan niet worden vastgesteld.

Deelonderzoek 4 – Veranderingen in het werkproces

Het vierde deelonderzoek moet antwoord geven op de vraag of en zo ja in hoeverre de daling van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit een gevolg is van veranderingen in de werkprocessen van de politie. Concreet gaat het daarbij om het uitvoering geven aan het Salduz-arrest (per 1 april 2010) en het invoeren van de ZSM-werkwijze (per 1 januari 2013).

Het *Salduz*-arrest houdt in dat een verdachte te allen tijde recht heeft op consultatiebijstand: het recht om voorafgaand aan het eerste inhoudelijke verhoor met een advocaat te spreken. Specifiek voor minderjarigen geldt dat zij ook recht hebben op bijstand van een raadsman of een ander vertrouwenspersoon tijdens het verhoor. Aangehouden personen kunnen – afhankelijk van de omstandigheden (zoals leeftijd en ernst van het strafbare feit) – afstand doen van deze rechten. De ZSM-werkwijze moet bijdragen aan een snellere reactie op wetsovertredend gedrag, waarbij op basis van de informatie van alle ketenpartners tot een afdoening wordt gekomen of wordt besloten de zaak ter verdere beoordeling door te verwijzen. Beoogd wordt dat deze werkwijze bijdraagt aan een doelmatiger en effectievere afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit.

De veronderstelling is dat de introductie van beide hiervoor beschreven werkprocessen heeft bijgedragen aan een daling van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit. De bevindingen van dit deelonderzoek zijn als volgt.

- Uit een evaluatie van de Salduz-regeling blijkt dat deze ertoe leidt dat de afhandeling van incidenten relatief veel tijd kost. Een andere implicatie is dat politiemedewerkers uit de noodhulp hierdoor lang van de straat kunnen zijn;
- Het aantal unieke geregistreeerde jeugdige verdachten daalt rondom de invoering van de Salduz-regeling ten opzichte van het voorgaande jaar. De daling is rondom deze periode sterker dan de gemiddelde daling van het aantal unieke geregistreeerde jeugdige verdachten in 2010 en is sterker voor minderjarigen. Dit suggereert een verband tussen de introductie van de Salduz-regeling en de omvang van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit;

- Uit de geraadpleegde cijfers blijkt verder dat het aantal geregistreerde zorgmeldingen en reprimandes een jaar na invoering van ZSM is toegenomen (met respectievelijk 12 en 26%). Onduidelijk blijft wat de oorzaak is van deze verandering. Mogelijk zijn politiemedewerkers (mede) door de introductie van ZSM voor een andere wijze van afhandeling gaan kiezen. Evenzeer kan er bijvoorbeeld vanuit het beleid meer aandacht zijn gekomen voor het afdoen van zaken vanuit een zorgkader, onafhankelijk van of juist door de invoering van ZSM;
- Uit de interviews blijkt dat politiemedewerkers de Salduz-regeling en de ZSM-werkwijze beschouwen als werkprocessen die hen veel tijd kunnen kosten. In het geval van de Salduz-regeling achten zij de gevolgen voor jongeren bij een aanhouding soms disproportioneel ten opzichte van het gepleegde feit. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer jongeren op het politiebureau zullen moeten overnachten, omdat zij 's avonds worden aangehouden en pas de volgende ochtend verhoord kunnen worden. Daarnaast loont de tijdsinvestering in de ZSM-werkwijze – die minder snel is dan beoogd werd – volgens respondenten lang niet altijd (veel septs). In de praktijk betekent dit volgens respondenten dat politiemedewerkers bij heterdaadzaken ook naar andere wijzen van afhandeling kunnen gaan zoeken. Zorgmeldingen en reprimandes zijn voorbeelden van het inzetten van deze discretionaire bevoegdheid. Zorgmeldingen en reprimandes zijn beiden licht toegenomen, maar worden niet altijd als dusdanig in de systemen geregistreerd;
- Uit geraadpleegde documentatie en interviews valt op te maken dat de Salduz-regeling en de ZSM-werkwijze in de praktijk tot een andere afhandeling van zaken leiden. Dit blijkt tevens uit de door ons geraadpleegde cijfers, hoewel enige voorzichtigheid rondom de Salduz-regeling op zijn plaats is daar dit niet tot een toename van het aantal personen heeft geleid dat als betrokkene (in plaats van verdachte) bij delicten staat geregistreerd. Wel valt op dat het aantal jeugdigen dat bij een misdrijf als betrokkene is geregistreerd stabiel blijft, terwijl het aantal jeugdige verdachten sterk afneemt. De hypothese dat veranderingen in de werkprocessen bij de politie tot een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit hebben geleid kan derhalve als (ten dele) bevestigd worden beschouwd.

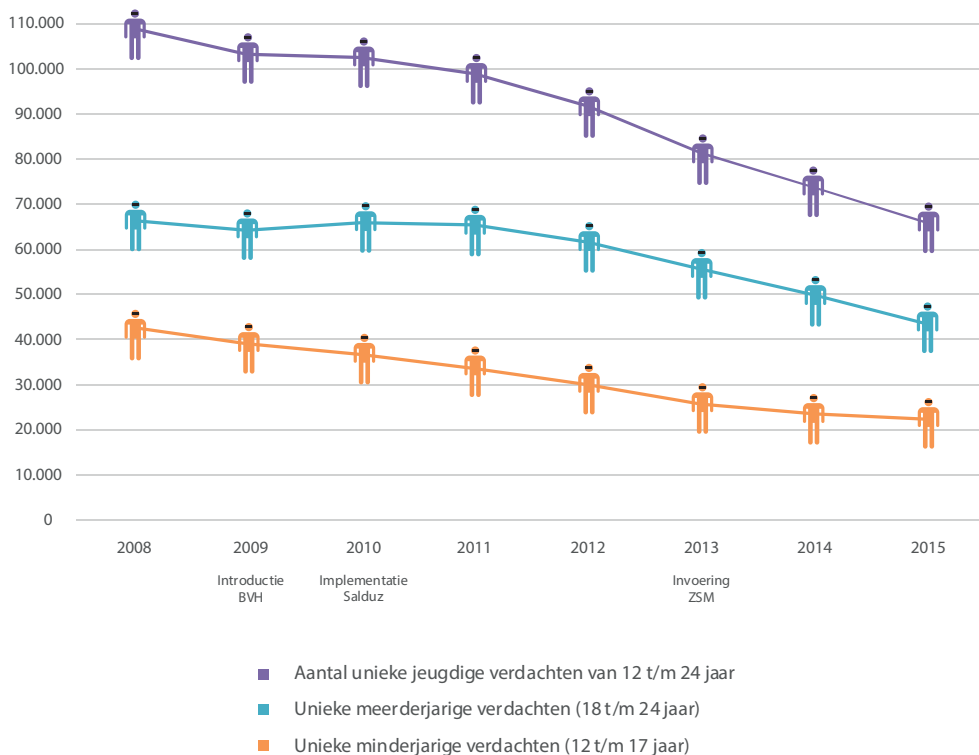
Beschouwende conclusie

Het onderzoek maakt duidelijk dat van de vier hypothesen die Van Ham e.a. (2015) hebben geformuleerd, er drie als (gedeeltelijk) bevestigd kunnen worden beoordeeld. Specifiek betekent dit dat er duidelijke indicaties zijn dat de introductie van BVH (2009) en veranderingen in het werkproces – de introductie van de Salduz-regeling (2010) en de ZSM-werkwijze (2013) – hebben bijgedragen aan een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Dit geldt eveneens voor de aandacht die de afgelopen jaren binnen de opsporing aan jeugdcriminaliteit is besteed. Hierbij kan worden opgemerkt dat met name in relatie tot de laatste twee hypothesen – veranderingen in het werkproces en prioriteit binnen de opsporing – sprake lijkt te zijn van een cumulatief effect. Veranderingen in het werkproces (Salduz/ZSM) kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan de beslissing om vaker te seponeren (prioriteit in de opsporing) of te kiezen voor een zorgmelding of reprimande.

Het gehele onderzoek overziend kan worden geconcludeerd dat verschillende registratie-effecten op verschillende momenten bij verschillende groepen van invloed zijn. Het karakter van deze registratie-effecten verschilt. De introductie van BVH heeft met name gevolgen gehad op de korte termijn voor de registratie van minderjarige jeugdige verdachten, terwijl veranderingen in het werkproces en de prioriteit in de opsporing over een langduriger periode van invloed lijken te zijn voor respectievelijk minderjarige (Salduz) en meerderjarige jeugdige verdachten (ZSM). Het is bovendien de verwachting dat een aanscherping van de Salduz-regeling vanwege een nieuwe EU-richtlijn en de implementatie daarvan in Nederland – waarmee minderjarigen niet langer afstand kunnen doen van het recht op consultatiebijstand – een alternatieve afhandeling van incidenten door medewerkers in de basis politiezorg verder in de hand zal werken.

In figuur 1 staat de ontwikkeling van het aantal unieke jeugdige verdachten in zijn geheel en naar leeftijdscategorie (12 t/m 17 jaar en 18 t/m 24 jaar) weergegeven. Het onderzoek laat zien dat het aantal unieke jeugdige verdachten zowel rond de implementatie van BVH in 2009 als rondom de invoering van de Salduz-regeling in 2010 sterker daalt. Deze daling komt vrijwel geheel op het conto van minderjarige verdachten, wat vermoedens van een registratie-effect onderbouwt. Het totaal aantal unieke jeugdige verdachten daalt daarentegen het sterkst vanaf het moment dat de ZSM-werkwijze landelijk is geïntroduceerd: dit geldt specifiek voor meerderjarige jeugdige verdachten van 18 t/m 24 jaar.

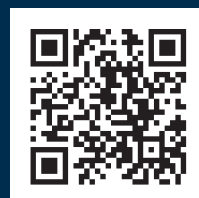
Figuur 1 – Ontwikkeling van het aantal jeugdige unieke verdachten en toonaangevende gebeurtenissen.¹



De bevindingen van dit onderzoek suggereren vanzelfsprekend niet dat de jeugdcriminaliteit in zijn geheel niet is gedaald. Wel is aannemelijk gemaakt dat de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit door de gevonden registratie-effecten sterker oogt dan deze in werkelijkheid is. De waarheid ligt derhalve in het midden: de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit is ten dele reëel en ten dele een gevolg van in ieder geval (op de lange termijn) twee van de vier in dit onderzoek onderzochte registratie-effecten: prioriteit in de opsporing en veranderingen in het werkproces.

Eindnoten

1. Boa's worden niet in iedere gemeente ingezet en gemeenten zijn op verschillende momenten met Boa's gaan werken. Derhalve staat deze 'gebeurtenis' niet weergegeven in de figuur.



www.beke.nl