

# Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de mate waarin ontwikkelingen in de geregistreeerde jeugdcriminaliteit aan registratie-effecten kunnen worden toegeschreven



Samenvatting

Beke *reeks*

**In opdracht van**

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

**Omslagontwerp en opmaak**

Marcel Grotens

Samenvatting en conclusies

## **Papier en werkelijkheid**

Een hypothesevormend onderzoek naar de mate waarin ontwikkelingen in de geregistreerde jeugdcriminaliteit aan registratie-effecten kunnen worden toegeschreven

*Tom van Ham, Eric Bervoets en Henk Ferwerda*

© 2015, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden. Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke en Bureau Bervoets.

# Samenvatting en conclusies

Het aantal geregistreerde strafbare feiten dat is gepleegd door minderjarigen (12-18 jaar) en jongvolwassenen van 18 tot en met 24 jaar ('jeugdcriminaliteit') kent vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw tot en met 2007 een stijgende trend. Sindsdien daalt de geregistreerde jeugdcriminaliteit sterk. Naast de invloed van sociaal-demografische en economische veranderingen, kunnen ook de rechtshandhaving en beleidsinspanningen van invloed zijn op de geregistreerde criminaliteit.

Inzicht in de oorzaken van de daling van de jeugdcriminaliteit is noodzakelijk om te kunnen beoordelen welke organisatorische en beleidsmatige maatregelen al dan niet getroffen moeten worden op de korte en (middel)lange termijn. In deze context heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) Bureau Beke en Bureau Bervoets gevraagd hypothesevormend onderzoek te doen naar de invloed van registratie-effecten op het dalen van de jeugdcriminaliteit. In het onderzoek staan de volgende vier vragen centraal:

1. Op welke wijze vindt registratie bij politie en Openbaar Ministerie (OM) plaats?
2. Welke factoren worden in de wetenschappelijke en grijze literatuur genoemd als (mogelijk) van invloed op de registratie van jeugdcriminaliteit?
3. In welke richting, op welke wijze en in welke mate beïnvloeden deze factoren (mogelijk) de registratie van jeugdcriminaliteit? Op welke wijze is dit in de literatuur vastgesteld of onderbouwd?
4. Wat is de reikwijdte (in tijd) van deze factoren?

## *Onderzoeksmethoden*

Binnen het onderzoek is gebruikgemaakt van verschillende bronnen. Allereerst is de wetenschappelijke literatuur bekeken, met een focus op artikelen in Nederlands- en Engelstalige *peer reviewed* tijdschriften die tussen 1995 en 2014 gepubliceerd zijn en daarin opgenomen referenties. Aanvullend zijn Nederlandse onderzoeksrapporten en de referenties daarin geraadpleegd en zijn actuele jaargangen (2007 t/m 2014) van de tijdschriften *Opportuun*, *Secondant* en *Het Tijdschrift voor de Politie* bestudeerd. Daarnaast is de grijze literatuur (zoals protocollen, scripties etc.)

geïncventariseerd voor de periode 2007-2014. We hebben dit op verschillende manieren gedaan. Zo zijn contactpersonen in het werkveld (politie, OM) en onderwijs per e-mail aangeschreven, is aandacht aan het onderzoek besteed in de nieuwsbrieven van Bureau Beke en Bureau Bervoets, is een tijdelijke groep opgezet op het zakelijke netwerk LinkedIn en zijn sleutelinformanten geïnterviewd. De zoektocht naar wetenschappelijke en grijze literatuur leverde respectievelijk 24 en 30 relevante documenten c.q. bronnen op.

Per relevante bron is bekeken welke bevindingen beschreven staan over registratie-effecten en welke relevante factor of factoren per variabele (meldings – signalerings- en/of registratiekans) worden onderscheiden. Op basis van deze analyse zijn vijftien hypothesen over registratie-effecten opgesteld. Deze zijn in een klankbordbijeenkomst met experts uit wetenschap en praktijk besproken en bediscussieerd. Dit betekent dat in de expertbijeenkomst – met het oog op toekomstig onderzoek – op basis van persoonlijke ervaringen en inzichten van de deelnemers stilgestaan is bij de prioritering van empirisch te onderzoeken hypothesen op basis van plausibiliteit en toetsbaarheid.

### *Resultaten*

Wat onder criminaliteit verstaan wordt, is veranderlijk en geen vaststaand gegeven. Ontwikkelingen in maatschappelijke normen over gewenst en ongewenst gedrag kunnen ertoe leiden dat gedragingen die eerst niet strafbaar waren strafbaar worden. Ook het omgekeerde kan het geval zijn. De politie is de eerste instantie in de strafrechtsketen waar jeugdcriminaliteit geregistreerd wordt. Dit kan gebeuren omdat burgers en bedrijven hiervan aangifte doen of omdat de politie zelfstandig strafbare feiten signaleert. Niet alle gemelde en gesignaleerde misdrijven worden echter ook geregistreerd. Samenvattend zijn er verschillende factoren te onderscheiden die van invloed kunnen zijn op de volledigheid en betrouwbaarheid ('registratie-effect') van de politieregistratie. In dit onderzoek richten we ons allereerst op de kans dat een delict bij de politie wordt gemeld (*meldingskans*). Daarnaast onderscheiden we de inspanningen die de politie doet om jeugdcriminaliteit op te sporen (*signaleringskans*). Tot slot is van belang om rekening te houden met de kans dat van een gemeld delict een mutatie bij de politie wordt opgemaakt (*registratiekans*). Omdat registraties bij het OM een afgeleide zijn van hetgeen bij de politie wordt geregistreerd (zie volgende alinea) is in onderhavig onderzoek niet nader stilgestaan bij registratie-effecten op het niveau van het OM.

### *Registratie bij politie en het OM*

Sinds 2009 maken de tien huidige politie-eenheden gebruik van het systeem Basisvoorziening Handhaving (BVH) om misdrijven te registreren. Een delict dat in BVH geregistreerd wordt, krijgt een uniek identificatienummer. In enkele geval-

len kan een specifieke code aan het delict gekoppeld worden, zoals bijvoorbeeld 'HG' om aan te geven dat het delict huiselijk geweld betreft. Alle zaken die in BVH geregistreerd worden en waarvan een verdachte bekend is – dit is nodig om vast te kunnen stellen dat de verdachte al dan geen jeugdige is – kunnen worden benut voor de politiestatistiek. Wanneer strafvervolging wordt ingesteld, stroomt een zaak door van de politie naar het OM. Bij het OM wordt momenteel (nog) met twee systemen gewerkt: COMPAS en het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). Ingestroomde delicten krijgen een uniek parketnummer, waarbij van belang is dat de vervolging van meerdere strafbare feiten (het zogenaamde 'voegen' van zaken) leidt tot een registratie onder één parketnummer. Ofwel: waar de politie van elk strafbaar feit een aparte registratie opmaakt, kan een registratie bij het OM uit meerdere strafbare feiten bestaan. Wanneer onvoldoende informatie aanwezig is – bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een deugdelijk proces-verbaal – ontvangt een zaak vooralsnog geen parketnummer. In plaats daarvan wordt deze in het systeem BOSZ geregistreerd, in afwachting van aanvullende informatie vanuit de politie. Ook strafbare feiten die als Halt-waardig worden aangemerkt, belanden in BOSZ en krijgen geen parketnummer. Een consequentie hiervan is dat dergelijke strafbare feiten niet op het strafblad vermeld worden. Deze strafbare feiten zijn vanzelfsprekend wel bij de politie bekend en kunnen dan ook worden betrokken bij het genereren van politiestatistieken.

#### *Factoren die de meldings-, signalerings- en registratiekansen kunnen beïnvloeden*

Vanuit wetenschappelijke kring is in zeer beperkte mate empirisch onderzoek gedaan naar de invloed van registratie-effecten. Waar er binnen de wetenschappelijke literatuur aandacht is voor factoren die van invloed kunnen zijn op de registratie van jeugdcriminaliteit, richt dit zich vooral op de meldingskansen. Daarbij wordt op basis van bestaande gegevens zoals slachtofferenquêtes en/of politie-informatie gezocht naar factoren die de aangiftebereidheid beïnvloeden (zogenaamd observationeel onderzoek).

De bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek laten zien dat persoons-, delict- en daderkenmerken van invloed kunnen zijn op de aangiftebereidheid. Vrouwelijke slachtoffers doen bijvoorbeeld eerder aangifte dan mannen, terwijl volwassenen dit weer sneller doen dan jongvolwassenen en minderjarigen. Daarnaast is de kans op aangifte van een delict groter wanneer het een groepsfeit betreft en het delict schade of letsel tot gevolg heeft. Ook de locatie van het delict speelt een rol. Slachtoffers doen eerder aangifte wanneer een delict in het eigen huis of de directe leefomgeving gepleegd worden. Bovendien neemt de kans op aangifte af wanneer sprake is van een minderjarige dader of de dader een bekende van het slachtoffer is. Aanvullend op deze elementen kan ook het werkproces van de politie van invloed zijn op de aangiftebereidheid. Wanneer een slachtoffer het advies krijgt om

aangifte te doen, is deze daartoe meer genegen. Ditzelfde geldt wanneer sprake is van een ruim aanbod van aangiftemogelijkheden. Tegelijkertijd moet aangifte doen niet te veel tijd vergen: wanneer dit (te) veel tijd kost, daalt de aangiftebereidheid bij slachtoffers.

Vanuit de wetenschappelijke literatuur wordt mondjesmaat stilgestaan bij factoren die de signalerings- en registratiekansen beïnvloeden. De enkele studies die zijn uitgevoerd constateren dat meer politie op straat leidt tot een hogere signaleringskans. Focus op jeugdcriminaliteit draagt hieraan eveneens bij. Daarnaast stijgt de registratiekans wanneer de bereidheid en mogelijkheden daartoe toenemen.

Bevindingen ten aanzien van de signalerings- en registratiekansen komen ruimer aan bod in de gevonden grijze literatuur. Veel titels betreffen documenten die tot doel hebben de werkprocessen bij de politie en het OM te verbeteren en daarmee de kans op signaleren en registreren te vergroten. Het gaat dan bijvoorbeeld om protocollen en zogeheten procesbeschrijvingen. Denk aan voorgestelde werkwijzen om eerder jeugdgroepen in beeld te krijgen. Daarnaast werden documenten aangetroffen die betrekking hadden op de afname van de kans op signaleren en registreren. Denk daarbij aan protocollen over de reprimande of Halt. Eerstgenoemde is een werkwijze (die lijkt op het oude ‘opvoedkundige praatje’) waarmee sinds 2012 lichte feiten uit de strafrechtsketen blijven. Ook de Halt-afdoening is bedoeld om lichte strafbare feiten buiten het strafrecht te houden. Onderzoek naar de daadwerkelijke registratie-effecten ontbreekt echter ook hier. Wel kan worden opgemerkt dat een aantal veranderingen een te beperkte reikwijdte heeft om een langjarig voortgezette afname te kunnen genereren.

Op hoofdlijnen kunnen we uit de antwoorden van leden van deze door ons opgezette LinkedIn-groep en de e-mailuitvraag opmaken dat zij ervan uitgaan dat de afname van de jeugdcriminaliteit deels reëel is. Net als in de grijze literatuur het geval is, is in onze LinkedIn-groep en in contacten met professionals per mail met name aandacht voor de invloed van de registratie- en signaleringskans op de gesignaleerde daling. Genoemd worden onder andere de verschuiving van offline naar online criminaliteit, maar ook andere prioriteiten bij de politie en het gebruik van nieuwe registratiesystemen en werkprocessen. Onderzoek op deze punten ontbreekt echter eveneens.

### *Hypotheses voor nader onderzoek*

De bevindingen uit de wetenschappelijke en grijze literatuur hebben tot vijftien hypotheses geleid die nader zijn besproken tijdens een klankbordbijeenkomst. Vier van deze hypotheses hebben betrekking op de meldingskans en drie richten zich op de signaleringskans. De meeste tijdens de klankbordbijeenkomst besproken hypotheses richten zich derhalve op de registratiekans.

De tijdens de klankbordbijeenkomst aanwezige personen zien met name een meerwaarde in het nader onderzoeken van de invloed van extra aangiftemogelijkheden op de meldingskans. Waar het gaat om de signaleringskans, wordt tijdens de klankbordbijeenkomst met name stilgestaan bij de verplaatsing van offline naar online jeugdcriminaliteit en de gevolgen van veranderingen in het opsporingsproces. Tot slot constateren bij de klankbordbijeenkomst aanwezige personen dat ten aanzien van de registratiekans een aantal hypotheses in elkaars verlengde liggen en derhalve kunnen worden ‘ingedikt’ door deze onder het werkproces te scharen. Aanvullend op de input tijdens de klankbordbijeenkomst is voor een aantal hypotheses – waar mogelijk – een brontoetsing uitgevoerd. Hiervoor zijn cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt. Met name is bekeken hoe realistisch de veronderstelde hypothese is gelet op veranderingen in demografische samenstelling van de bevolking, type gepleegde delicten en instroom van minderjarigen bij Halt. Deze brontoetsing bevestigde de input vanuit de klankbordbijeenkomst grotendeels en heeft tot het schrappen van een aantal hypotheses geleid.

#### *Veronderstellingen op basis van onderhavig onderzoek*

De hypotheses die zich lenen voor nader onderzoek, hebben met name betrekking op de signalerings- en registratiekans. Ten aanzien van de signalerings- en registratiekans wordt verondersteld dat de volgende ontwikkelingen bijgedragen kunnen hebben aan een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit:

1. Een nadrukkelijker rol van gemeentelijke BOA's in het toezicht;
2. Een afgenomen prioriteit in de opsporing van jeugdcriminaliteit;
3. Een toename van jeugdcriminaliteit op het internet;
4. Veranderingen in de automatisering van/bij de politie (i.c. de invoering van BVH en de uitfasering van HKS);
5. Veranderingen in het werkproces bij de politie (i.c. het Salduz-arrest en de invoering van ZSM). Deze veranderingen kunnen hebben geleid tot:
  - a. Een toename van het aantal zorgmeldingen;
  - b. Een toename van het aantal reprimandes c.q. politiesepts;
  - c. Een toename van het aantal (niet-geregistreerde) ‘goede gesprekken’.

Tot slot zij opgemerkt dat ten aanzien van de meldingskans van belang kan zijn welke invloed extra aangiftemogelijkheden (i.c. internet) hebben gehad. Een belangrijke vraag daarbij is ook in hoeverre dergelijke aangiften kunnen bijdragen aan het opsporingsproces c.q. het aanhouden van een verdachte.

#### *Tot slot*

Dit onderzoek heeft zich specifiek toegespitst op het vormen van hypotheses. Deze hypotheses kunnen in toekomstig onderzoek worden getoetst om te bezien in hoe-

verre er sprake is van registratie-effecten waar het de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit betreft. Wel moet men zich rekenschap geven van het feit dat registratie-effecten alleen de geconstateerde daling van de jeugdcriminaliteit niet kunnen verklaren. Een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit doet zich namelijk niet alleen voor in Nederland maar ook in ons omringende landen. Ook zullen voor Nederland relevante ontwikkelingen waarschijnlijk tijdelijk en niet permanent van invloed zijn op de registratie van jeugdcriminaliteit. Derhalve dient ook in het achterhoofd te worden gehouden dat het gevoerde beleid zelf effect kan hebben gesorteerd.