

Realiteit of registratie-effect

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

Tom van Ham
Eric Bervoets
Lieselot Scholten
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

Realiteit of registratie-effect

Realiteit of registratie-effect

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

Tom van Ham
Eric Bervoets
Lieselot Scholten
Henk Ferwerda

Beke // reeks

In opdracht van

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

Vertaling samenvatting

Karin van den Berg

Omslagontwerp en opmaak

Marcel Grotens

ISBN

978-94-92255-22-8

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

Inhoud

Voorwoord	7
Introductie	
1 Achtergrond en aanleiding	11
1.1 Ontwikkeling van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit	11
1.2 Aanleiding	13
1.3 Onderzoeksvragen	14
1.4 Theoretisch perspectief: streetlevel bureaucracy	15
1.5 Leeswijzer	15
De rol van gemeentelijke BOA's	
2 Achtergrond en uitvoering	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Methoden en verantwoording	20
3 Onderzoeksbevindingen	23
3.1 Wie zijn de gemeentelijke Boa's?	23
3.2 De opbrengsten van de casestudies	24
3.3 Beschouwing van de onderzoeksbevindingen	29
Introductie BVH en uitfasering HKS	
4 Achtergrond en uitvoering	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Methoden en verantwoording	34
5 Onderzoeksbevindingen	37
5.1 De introductie van BVH en uitfasering van HKS	37
5.2 Bevindingen uit interviews	40
5.3 Beschouwing van de onderzoeksbevindingen	41

Prioritering in de opsporing

6	Achtergrond en uitvoering	45
6.1	Inleiding	45
6.2	Methoden en verantwoording	45
7	Onderzoeksbevindingen	49
7.1	Het rechteerheproes	49
7.2	Beslissingen in het rechteerheproes: septs en weegploegen	52
7.3	Bevindingen uit interviews	57
7.4	Beshouwing van de onderzoeksbevindingen	58

Veranderingen in het werkproes

8	Achtergrond en uitvoering	63
8.1	Inleiding	63
8.2	Methoden en verantwoording	65
9	Onderzoeksbevindingen	67
9.1	Salduz-regeling en ZSM: Inhoud, implementatie en uitvoering	67
9.2	Ontwikkeling in aantal verdachten rondom invoering Salduz	68
9.3	Zorgmeldingen en reprimandes in beeld	70
9.4	Bevindingen uit interviews	72
9.5	Beshouwing van de onderzoeksbevindingen	75

Samenvatting en conclusies

10	Samenvatting en conclusies	79
10.1	Aanleiding, vraagstelling en methoden van onderzoek	79
10.2	Uitkomsten van deelonderzoeken	80
10.3	Beshouwende conclusie	86

Summary and conclusions	89
--------------------------------	-----------

Geraadpleegde bronnen	99
------------------------------	-----------

Bijlagen

Bijlage 1	Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	105
Bijlage 2	Geraadpleegde respondenten deelonderzoek 1	107

Voorwoord

Het aantal geregistreerde strafbare feiten dat is gepleegd door strafrechtelijk 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. In eerder onderzoek zijn verschillende hypothesen over registratie-effecten – die (ten dele) verantwoordelijk kunnen zijn voor de gesignaleerde daling – geformuleerd. In deze studie worden deze hypothesen getoetst.

Dit rapport had niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van vele professionals welke ons te woord hebben gestaan en/of documentatie en andere informatie ter beschikking hebben gesteld. Hun namen zijn opgenomen in de bijlagen van deze rapportage. Ook willen wij de leden van de begeleidingscommissie bedanken: Henk Elffers (NSCR, voorzitter), Essy van Dijk (WODC), Sjaak Essers (voorheen Ministerie van Veiligheid en Justitie), Frits Huls (criminoloog-onderzoeker), Jord Koppejan (Nationale Politie), Ronald van Steden (Vrije Universiteit) en Gijs Weijters (WODC). Wij danken hen voor het constructieve meedenken en hun feedback op eerdere versies van deze rapportage.

Het onderzoeksteam,

Tom van Ham
Eric Bervoets
Lieselot Scholten
Henk Ferwerda

Introductie

1 Achtergrond en aanleiding

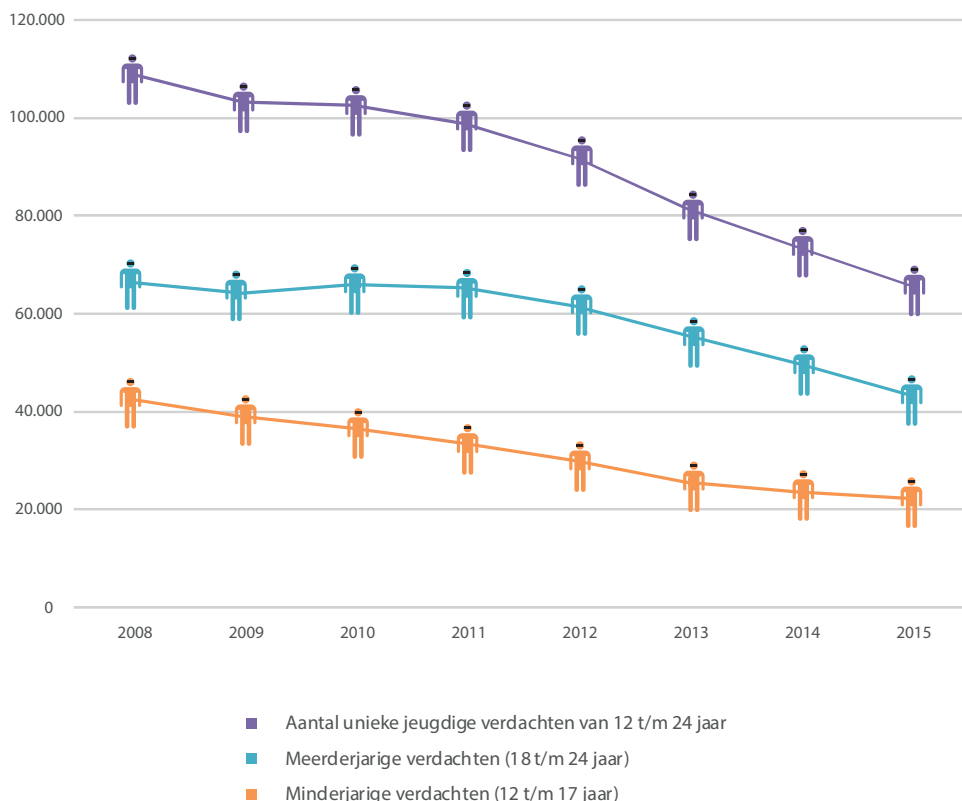
In dit inleidende hoofdstuk bespreken we de achtergrond van onderhavig onderzoek. Allereerst komt de aanleiding van dit onderzoek aan bod, waarna we ingaan op de onderzoeksvragen en het theoretisch perspectief. We besluiten dit hoofdstuk met een leeswijzer.

1.1 Ontwikkeling van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit

Dit onderzoek spitst zich toe op verklaringen voor de cijfermatige ontwikkelingen van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit. Wat onder jeugdcriminaliteit kan worden verstaan, loopt uiteen en is afhankelijk van de afbakening van het begrip qua leeftijd. Sommigen interpreteren de term jeugd ruim (bijvoorbeeld tot en met 24 jaar), waar anderen een engere interpretatie voorstaan door enkel strafrechtelijk minderjarigen onder deze noemer te scharen.

Om vast te kunnen stellen hoe de jeugdcriminaliteit zich ontwikkelt, kan gebruikgemaakt worden van politiecijfers. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) – die zijn opgenomen in bijlage 1 – kan worden afgeleid dat zowel het aantal mannelijke als vrouwelijke unieke jeugdige verdachten in BVH tussen 2008 en 2015 met 40 procent daalt. De daling is daarbij sterker voor minderjarigen van 12 tot en met 17 jaar (-48%) dan voor meerderjarige jeugdige verdachten van 18 tot en met 24 jaar (-35%).¹ Figuur 1.1 geeft een beeld van de ontwikkeling van het aantal unieke jeugdige verdachten naar leeftijdscategorie.

Figuur 1.1 – Ontwikkeling van het aantal unieke in BVH geregistreeerde jeugdige verdachten naar leeftijdscategorie (bron: CBS).



De daling doet zich voor onder alle typen delicten. In deze periode worden de meeste unieke jeugdige verdachten geregistreerd vanwege een vermogensmisdrijf. De misdrijfcategorie met daarna het hoogste aantal unieke jeugdige verdachten is tussen 2008 en 2010 ‘vernietiging en misdrijven tegen openbare orde en gezag.’ Vanaf 2011 geldt dit voor een op het oog zwaardere misdrijfcategorie (‘gewelds- en zedenmisdrijven’). Tussen 2008 en 2011 daalt vooral het aantal minderjarige jeugdige verdachten, terwijl het aantal meerderjarige jeugdige verdachten vrijwel gelijk blijft. Het aantal meerderjarige jeugdige verdachten begint vanaf 2012 sterk af te nemen en laat tot en met 2015 een sterk dalende trend zien. De sterkte van deze daling vlakkt bij minderjarige verdachten vanaf 2014 af. Verder valt op dat het aantal jeugdige verdachten vanaf 2014 daalt voor elk type misdrijf. In de voorgaande jaren is bij enkele typen misdrijven (waaronder drugsdelicten) nog sprake van een stijging van het aantal in BVH geregistreeerde jeugdige verdachten.²

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Een implicatie van het gebruiken van informatie uit registratiesystemen is dat delicten die om welke reden dan ook niet ter kennis van de politie zijn gekomen of niet in de politieregistratiesystemen zijn geregistreerd, buiten beschouwing blijven. Daarnaast geldt specifiek voor jeugdcriminaliteit nog een tweetal andere kanttekeningen bij deze cijfers. Ten eerste moet een verdachte bekend zijn om aan de hand van diens leeftijd vast te kunnen stellen of al dan niet sprake is van jeugdcriminaliteit. Met andere woorden: delicten waaraan geen verdachte kan worden gekoppeld, blijven bij het rapporteren over de geregistreeerde jeugdcriminaliteit buiten beschouwing. De tweede kanttekening ligt in het verlengde daarvan. De pakkans verschilt per (type) delict en mogelijk ook per leeftijdsgroep en sekse. Delicten die jongeren bij uitstek plegen (winkeldiefstal, vernieling) hebben doorgaans geen hoge prioriteit voor de politie. De kans op aanhouding is daarom klein(er) (Ferwerda & Van Wijk, 2014).

Een belangrijke vraag is daarmee in hoeverre de daling van de jeugdcriminaliteit een afspiegeling is van daadwerkelijke ontwikkelingen of (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’. Het antwoord op deze vraag is van belang om te kunnen beoordelen welke organisatorische en beleidsmatige maatregelen op de korte en (middel)lange termijn getroffen zouden moeten worden en wie hierin de regie moet nemen. Binnen deze context is in 2015 hypothesevormend onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). In dit onderzoek (Van Ham, Bervoets & Ferwerda, 2015) stonden verschillende onderwerpen centraal, namelijk: 1) de wijze van registratie bij politie en Openbaar Ministerie (OM), 2) de in wetenschappelijke en grijze literatuur genoemde factoren die (mogelijk) van invloed zijn op de registratie van jeugdcriminaliteit, 3) de richting (positief/negatief) en grootte daarvan en 4) de reikwijdte van deze factoren in termen van tijd (kortdurend/structureel). Van Ham e.a. (2015) tekenden op basis van de literatuur in totaal vijftien mogelijke hypotheses op. In het onderzoek werd duidelijk dat een aantal daarvan geen ondersteuning vinden in de empirie, een te beperkte reikwijdte hebben om een langjarig voortgezette daling te kunnen verklaren en/of niet tot lastig onderzoekbaar zijn. Dit leidde tot het identificeren van vijf hypotheses die in onderhavig onderzoek nader worden onderzocht:

1. De rol van gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) in het toezicht, waardoor niet de politie maar Boa's meer jeugdcriminaliteit registreren;
2. Veranderingen in het gebruik van politieregistratiesystemen (i.c. de invoering van BVH en uitfasering van HKS);

3. Een afgenomen prioriteit in de opsporing van jeugdcriminaliteit;
4. 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'.
5. Een verplaatsing van jeugdcriminaliteit naar het internet.

Van Ham e.a. (2015) hebben het registratieproces binnen de politie als uitgangspunt genomen, omdat de politie de eerste instantie binnen de strafrechtsketen is waar misdrijven geregistreerd worden. De kans dat een bekend delict van de politie doorstroomt naar het Openbaar Ministerie (OM) en de kans dat het OM vervolging instelt, zijn daarmee binnen het vraagstuk van registratie-effecten niet c.q. minder relevant. De focus ligt derhalve ook in onderhavig onderzoek op de kans dat een delict bij de politie bekend wordt, de inspanningen die de politie pleegt om jeugdcriminaliteit op te sporen en de kans dat de politie van een bekend delict een mutatie opmaakt.

1.3 Onderzoeksvragen

Onderhavig onderzoek kent een centrale vraagstelling (hoofdvraag) die bestaat uit meerdere deelvragen.³ De centrale vraagstelling luidt als volgt: 'In hoeverre is de daling van de jeugdcriminaliteit toe te schrijven aan registratie-effecten?' Indachtig de in paragraaf 1.1 beschreven bevindingen mondt dit uit in de volgende deelvragen:

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 een gevolg van veranderingen in de automatisering bij de politie (i.c. de invoering van BVH en de uitfasering van HKS)?
3. Is de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit mede een gevolg van een afgenomen prioriteit in de opsporing van jeugdcriminaliteit?
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.
- 5. Per deelvraag: zo ja, op welke wijze en in welke mate?

1.4 Theoretisch perspectief: *streetlevel bureaucracy*

Er kan niet voorbijgegaan worden aan het registratiegedrag van eerstelijns professionals – waaronder politiemedewerkers en Boa’s – in de veiligheidszorg. Het registratiegedrag bepaalt immers mede de omvang en aard van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Bij het duiden en begrijpen van het registratiegedrag en het in perspectief plaatsen van bevindingen is gebruikgemaakt van de theorievorming rondom deze frontlijnwerkers, in de zin van *streetlevel bureaucrats* (Moors & Bervoets, 2013; Lipsky, 1910). Het betreft met name professionals in publieke dienst die (a) werkzaam zijn in de eerste lijn, (b) veel contact hebben met burgers en (c) in hun werkzaamheden kunnen putten uit een zekere mate van beleidsvrijheid (waaronder discretionaire bevoegdheden). Deze professionals worden als *streetlevel bureaucrats* aangeduid omdat zij vanuit hun beroepscultuur bepalen hoe beleid in de dagelijkse praktijk wordt ‘ingekleurd’ en vorm krijgt. De beroepscultuur kan daarbij worden opgevat als een set gedeelde normen en waarden, die voorziet in een ongeschreven en informele beroepscode over de wijze waarop met burgers wordt omgegaan. Politiemedewerkers en Boa’s voldoen in grote mate aan de hiervoor genoemde kenmerken van *streetlevel bureaucrats*. We benutten de theorie als ‘zoeklicht’ om verzamelde data in perspectief te kunnen plaatsen. Het wel of niet verbaliseren van een verdachte en de wijze waarop situaties worden geregistreerd – bijvoorbeeld als overlast of juist als misdrijf – zijn daarbij specifiek van relevantie.

1.5 Leeswijzer

De onderzoeksvragen raken aan verschillende onderwerpen. We kiezen er daarom voor om elke onderzoeksvraag afzonderlijk en op basis van specifieke, op maat gekozen onderzoeksactiviteiten te beantwoorden. Dit resulteert derhalve in vier deelonderzoeken. Gelet op de uiteenlopende onderzoeksactiviteiten per deelonderzoek hebben we ervoor gekozen om over elk deelonderzoek apart te rapporteren. Op deze wijze zijn de verschillende deelonderzoeken zelfstandig leesbaar en hoeft bijvoorbeeld niet – indien daaraan behoefte bestaat – teruggezocht te worden welke specifieke onderzoeksmethoden zijn toegepast. Het onderzoek besluit met een beschouwende conclusie, welke als leesvervangende samenvatting kan worden beschouwd.

Eindnoten

1. Tabellen zijn ten behoeve van de leesbaarheid opgenomen in bijlage 1.
2. De beschreven landelijke trends zien we ook terug op het niveau van de politie-eenheid.
3. We merken op dat de laatstgenoemde verklaring buiten beschouwing blijft. Deze is door het WODC onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen worden geraadpleegd via www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2699a-profielen-van-jeugdige-zelfgerapporteerde-daders-van-online-en-offline-criminaliteit.aspx.

De rol van gemeentelijke Boa's

2 Achtergrond en uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond en uitvoering van het deelonderzoek “de rol van de gemeentelijke Boa’s”. Eerst behandelen we kort de achtergrond daarvan. Vervolgens beschrijven we de gehanteerde onderzoeksmethodiek.

2.1 Inleiding

Dit deelonderzoek moet antwoord geven op de vraag of en zo ja in hoeverre een nadrukkelijker rol van gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa’s)¹ heeft bijgedragen aan een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Dit zou bijvoorbeeld kunnen doordat Boa’s meer aandacht aan strafbare feiten door jeugdigen zijn gaan besteden, waardoor minder registraties van jeugdcriminaliteit in de politiesystemen terechtkomen dan voorheen. In dit deelonderzoek testen we deze hypothese. Daarbij zijn drie aspecten relevant. Ten eerste moet dit deelonderzoek nader antwoord geven op de vraag waar de scheidslijn ligt tussen overtredingen en misdrijven. Overtredingen kunnen worden gezien als ‘lichte’ schendingen, waarbij het veelal gaat om gedragingen in de overlastsfeer. Bij misdrijven betreft het delicten die indruisen tegen de fundamentele normen en waarden in een samenleving, zoals moord, geweld of diefstal (Cnossen & Jol, 2015). Ten tweede is voor dit onderzoek van belang of politiemensen en Boa’s dezelfde keuze maken bij het beoordelen van feiten (wel of geen criminaliteit, wel of geen overlast) waarmee zij worden geconfronteerd. Als politiemensen een gebeurtenis voornamelijk als criminaliteit beoordelen en Boa’s dit als overlast zien, heeft dat mogelijk gevolgen voor de wijze van registreren.² Tot slot is van belang of en in welke mate Boa’s informatie en door hen waargenomen feiten doorgeven aan de politie en, in dien dit het geval is, hoe de politie dergelijke informatie registreert. De deelvragen in dit deelonderzoek zijn derhalve:

1. Wat zijn (landelijke) ontwikkelingen in de inzet van Boa's in het algemeen en ten aanzien van jeugdcriminaliteit in het bijzonder?
2. Welk onderscheid maken Boa's op straat tussen overlast en criminaliteit?
3. Maken politiemensen en Boa's dezelfde keuze bij het beoordelen van feiten?
4. Geven Boa's strafbare feiten door aan de politie en – zo ja – in welke mate en worden deze vastgelegd in het eigen en een politieregistratiesysteem?

2.2 Methoden en verantwoording

In dit deelonderzoek is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Het betreft deskresearch en drie casestudies waarbinnen verschillende onderzoeksactiviteiten ontplooid worden. We bespreken deze activiteiten hierna.

2.2.1 Deskresearch

De deskresearch richt zich op drie aspecten. Ten eerste is aandacht besteed aan de algemene taakstelling van Boa's en de wijze waarop deze zich verhoudt tot het politieoptreden. Een tweede aspect is de wijze waarop de taakstelling van Boa's is ingevuld ten aanzien van de handhaving op jeugdcriminaliteit. We besteden daarbij specifiek aandacht aan de begrippen 'overlast' en '(jeugd)criminaliteit' en – bezien vanuit de Boa – de eventuele overlap tussen deze begrippen. Dit is van belang vanwege de achterliggende gedachte dat Boa's zaken anders kunnen interpreteren en registreren dan politiemedewerkers. Ten derde staan we binnen de deskresearch stil bij (landelijke) ontwikkelingen in de inzet van Boa's in het algemeen en ten aanzien van jeugdcriminaliteit in het bijzonder.

De deskresearch heeft zich beperkt tot documentatie vanaf 2010. Om wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten te inventariseren zijn (combinaties van) de verschillende zoektermen gebruikt: 'gemeentelijke handhavers', 'stadtoezicht', 'gemeentelijke handhaving', 'toezicht en handhaving', 'Boa domein 1' en 'buitengewoon opsporingsambtenaren openbare domein'.

2.2.2 Casestudies (n=3)

Om de deelvragen te beantwoorden zijn casestudies uitgevoerd bij drie gemeenten. Deze gemeenten verschillen qua omvang (klein, midden, groot) en ligging (Randstad, niet-Randstad). Daarnaast is een onderscheid gemaakt tussen het al dan niet aanwezig zijn van speciale jeugdhandhavers ofwel jeugdboa's. De keuze viel uiteindelijk op Rotterdam (een G4 gemeente met jeugdhandhavers), Apeldoorn (een middelgrote gemeente met jeugdboa's) en Zundert (een kleine agrarische gemeente zonder speciale jeugdboa's). In al deze gemeenten is in de periode 2010-2014 sprake van een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit.³ Binnen de casestudies zijn drie onderzoeksactiviteiten uitgevoerd, te weten: bestuderen van lokale beleidsdo-

cumentatie, analyseren van registraties en het houden van (groeps)interviews. We lichten deze onderzoeksactiviteiten hierna toe.

Analyse van lokale beleidsdocumentatie

Via de betreffende gemeenten en politie is lokale (beleids)documentatie verzameld. Beoogd werd om via deze documentatie zicht te krijgen op de wijze waarop vormgegeven wordt aan de aanpak van jeugdcriminaliteit. Inhoudelijk is bekeken welke partijen een rol spelen op het gebied van jeugdcriminaliteit, welke taken en verantwoordelijkheden zij hebben en hoe groot de inzet (fte) naar functie is. Procesmatige onderwerpen die bekeken zijn, zijn de onderlinge samenwerking en informatiedeling tussen partijen en de ten behoeve van registratie ingerichte systemen.

Registratieanalyse

Binnen elke casestudie is bekeken welke gebeurtenissen Boa's registreren. Daarmee werd in beeld gebracht of zij met misdrijven worden geconfronteerd en, indien dit het geval is, om welk type delicten het gaat en hoe de afhandeling daarvan verloopt. Leidend bij het categoriseren van geregistreerde incidenten als misdrijf of overtreding is het Wetboek van Strafrecht. Een consequentie daarvan is dat registraties aangaande rondhangen of een overtreding van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) niet als misdrijf zijn geclassificeerd. Van de incidenten die als misdrijf zijn aangemerkt, is op basis van de beschikbare informatie bekeken om welk type delict het gaat en welke informatie over de afhandeling daarvan bekend is (bijvoorbeeld doorstroom richting politie). Soms hadden registraties geen betrekking op een misdrijf of overtreding (denk aan een integrale controle of een horecacontrole). In die gevallen werd een registratie niet gecodeerd als misdrijf of overtreding. De registratiesystemen zijn tussen de gemeenten onderling verschillend. Daar komt bij dat we er op grond van interviews en onderzoek naar uitvoerders in de veiligheidszorg (Lipsky, 2010; Moors & Bervoets, 2013) van uitgaan dat lang niet alle feiten die worden waargenomen ook op eenzelfde wijze worden geregistreerd. Om deze redenen is het maken van vergelijkingen tussen de geselecteerde gemeenten niet mogelijk.

Interviews

Als derde onderzoeksactiviteit is per casestudy een (groeps)interview gehouden. Binnen deze interviews is ingegaan op de inhoudelijke en procesmatige aspecten van de inzet van Boa's (waaronder taken, verantwoordelijkheden, samenwerking en informatiedeling) en is gereflecteerd op onze bevindingen uit de registratieanalyse. De gesproken respondenten staan weergegeven in bijlage 2.

Eindnoten

1. Dit zijn gemeentelijke functionarissen die toezicht houden en handhaven in het openbare domein. Zij worden ook wel aangeduid met de term 'gemeentelijke handhaver'. In dit deelonderzoek hanteren we de term Boa, omdat het gaat om de rol van opsporingsambtenaar.
2. Bijvoorbeeld het verschil tussen vandalisme (misdrijf) en baldadigheid (overtreding).
3. Voor Apeldoorn bedraagt deze daling achttien procent, voor Rotterdam circa 35 procent en voor Zundert iets minder dan één procent (Van der Laan & Goudriaan, 2016).

3 Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk behandelen we de opbrengsten van dit deelonderzoek. Gelet op de uiteenlopende aard van de onderzoeksactiviteiten, bespreken we de resultaten per onderzoeksactiviteit. Het hoofdstuk besluit met een synthese.

3.1 Wie zijn de gemeentelijke Boa's?

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten van de deskresearch. We besteden aandacht aan de algemene taakstelling van Boa's en de wijze waarop deze zich verhoudt tot het politieoptreden, de taakstelling van Boa's ten aanzien van de handhaving op jeugdcriminaliteit en de landelijke ontwikkelingen op deze twee gebieden.

Door veranderingen binnen de politie en gemeentelijke organisaties is de rol van Boa's op het gebied van toezicht en handhaving in het openbare domein de afgelopen jaren in betekenis toegenomen (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2016).¹ De toename van partijen die zich toeleggen op het straattoezicht op jeugd kan worden gezien in het licht van de zogeheten *plural policing* (Crawford 2008; Terpstra, Van Stokkom & Spreeuwiers, 2013). Boa's richten zich vooral op de zogeheten kleine of veelvoorkomende ergernissen. Voorbeelden daarvan zijn allerlei vormen van overlast, verkeersproblematiek en (daarmee samenhangende) overtreddingen en misdrijven (Van Steden & Bron, 2012; Terpstra, 2012; Bervoets, 2013; Terpstra, Van Stokkom & Spreeuwiers, 2013; Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Van Stokkom & Foekens, 2015). Bij het grote publiek is nog niet altijd duidelijk wat een Boa is en welke bevoegdheden deze heeft. Een voor de hand liggende verklaring daarvoor is dat de toegenomen rol van de Boa vooral onderwerp van gesprek is binnen politiekambtelijke kringen en dit grotendeels aan de burger voorbijgegaan is (Ait Moha, Verheggen & Visser, 2013; Bervoets & Rovers, 2016). De Boa Openbaar Domein – waartoe dit onderzoek zich beperkt – heeft een opsporingsbevoegdheid op het gebied van overtredingen en een aantal misdrijven. Het gaat onder andere om het niet voldoen aan een bevel of vordering (184Sr),

vandalisme/vernietiging (350Sr), mishandeling (300Sr) en andere misdrijven tegen het openbaar gezag.²

Uit het voorgaande volgt dat de lokale driehoek – naast de politie – meerdere partijen tot haar beschikking heeft voor toezicht en handhaving. Er wordt daarom gestreefd naar een praktijk waarbinnen de politie en Boa's vanuit hun eigen rol gelijkwaardig, naast en met elkaar, opereren (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2016). In de praktijk blijkt volgens Van Stokkom & Foekens (2015) de nagestreefde gelijkwaardigheid niet vanzelfsprekend, mede omdat de politie formeel als directe toezichthouder op de Boa's optreedt³ en het imago van Boa's bij politiemedewerkers als 'matig' kan worden omschreven. Een gevolg daarvan is dat gemeentelijke Boa's in sommige gemeenten geregeld worden ingezet voor taken waar de politie niet (meer) aan toekomt. Daar staat tegenover dat in andere gemeenten sprake is van een nauwe(re) samenwerking waarbij de politie en Boa's naast het vervullen van de eigen taken elkaar aanvullen en bijstaan (Bervoets, 2013; Bervoets & Rovers, 2016).

De afgelopen jaren is het straattoezicht op jeugd en jongeren geleidelijk aan veranderd (Bremmers, Appelman & Van Wijk, 2013; Bervoets, 2015). De andere accenten die de politie is gaan leggen, hebben mede geleid tot minder nadruk op het toezicht op jeugd. In sommige gemeenten hebben straatcoaches en ambulante jongerenwerkers hier nu een rol in. Zij leggen contact, verzamelen informatie, spreken aan op gedrag, maar dan wel vanuit respectievelijk hun beveiligings- of welzijnstaak. Zij hebben geen wettelijke bevoegdheden (zie Bremmers e.a., 2013). Daarnaast maakt een aantal gemeenten gebruik van jeugdboa's. De bedoeling is dat de jeugdboa actief jongeren opzoekt, via het maken van een praatje informatie verzamelt en hen aanspreekt op hun gedrag. Zij worden daarbij geacht vooral een preventieve betekenis te hebben maar mogen ook bekeuren en – indien nodig – jongeren aanhouden (Bervoets, 2015).⁴ De 'zwaardere' criminele jeugdgroepen worden in de praktijk echter overgelaten aan de politie.

3.2 De opbrengsten van de casestudies

In deze paragraaf bespreken we de opbrengsten van de casestudies. Elk van de drie uitgevoerde casestudies wordt in een aparte subparagraaf behandeld. In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk, komen de opbrengsten van dit deelonderzoek in zijn geheel aan bod.

3.2.1 Apeldoorn

Het veiligheidsbeeld van de Gelderse stad Apeldoorn laat geen bijzondere patronen zien voor een stad met een omvang van iets boven de 150.000 inwoners. Naast onderwerpen als ondermijning, drugshandel en mensenhandel vormen jeugdoverlast en -criminaliteit een beleidsprioriteit sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen in

2014. De jeugdboa's hebben in deze gemeente een voorname rol bij de aanpak van jeugdoverlast. Zij worden geacht met hun optreden op straat sneller zicht te krijgen op jeugdgroepen en een passende oplossing te bieden voor en grenzen te stellen aan het gedrag van jongeren (Gemeente Apeldoorn, 2014).⁵ Zij moeten jongeren op hangplekken (hotspots) aanspreken, contact met jongeren onderhouden en informatie vergaren en delen met ketenpartners. De jeugdboa's overleggen met de politie (wijkagenten) en werken op basis van vooraf gemaakte afspraken integraal samen. Dit betekent dat politiemedewerkers zaken die in hun ogen goed door jeugdboa's kunnen worden afgehandeld, doorgeven aan Boa's. Boa's geven andersom zaken door die beter door de politie kunnen of zelfs moeten worden afgehandeld (zoals diefstal, geweld of het dealen van drugs).

In de periode januari 2015 tot en met december 2015 hebben de vier jeugdboa's in totaal 284 registraties vastgelegd. Verhoudingsgewijs vinden veel van deze registraties plaats op een donderdag (44,5%). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de donderdagavond in Apeldoorn een koopavond is, waarmee in vergelijking met andere dagen ook meer gebeurtenissen geregistreerd worden. In tabel 3.1 staat een overzicht weergegeven van de aard van deze gebeurtenissen. In 16 gevallen (6%) gaat het om misdrijven. Het betreft dan brandstichting (n=7), vernieling (n=4), belediging (n=1), drugsgebruik (n=1), het dealen van drugs (n=2) en het opgeven van een valse naam (n=1). In 27 gevallen (10%) betreft het overtredingen, waarvan art. 461 Sr de meest voorkomende is (n=25). Daarnaast gaat het om baldadigheid en openbare dronkenschap. De overige 241 registraties betreffen geen strafbare feiten, maar gaan over preventieve activiteiten van Boa's. Voorbeelden daarvan zijn het maken van een praatje met jongeren, het aanspreken op gedrag, het geven van waarschuwingen, het wegsturen van jongeren of hen vragen om afval op te ruimen.

Tabel 3.1 – Registraties in aantal en percentages voor het jaar 2015 (Bron: registratiesysteem Apeldoorn).

Type registratie	n	%
Misdrijf	16	6%
Overtreding	27	10%
Preventief handelen	241	85%
Totaal	284	100%

De jeugdboa's in Apeldoorn zoeken de jeugd actief op, zonder dat altijd sprake hoeft te zijn van een concrete aanleiding (melding of incident). Zij richten zich bij hun surveillance vooral op de zogeheten hangplekken (*hot spots*) op specifieke tijdstippen (*hot times*). Dit zijn locaties die gebaseerd op ervaring met een bepaalde jeugdgroep

op een bepaald tijdstip erg in trek zijn als hangplek voor jongeren. Zij verwachten daar en op dat moment de meeste kans op overlast van jongeren of klachten van het publiek over een bepaalde groep of hangplek. De boa's in Apeldoorn hebben een nauwe samenwerking met de politie en geven relevante incidenten door aan de politie. Slechts in zes procent van de gevallen (n=16) betreft een registratie een misdrijf. Hoewel de politie hier zoals aangegeven van op de hoogte wordt gesteld, is het de vraag of de politie deze zaken ook registreert. De kans daarop is volgens respondenten gering, omdat de politie geen bemoeienis met deze feiten heeft gehad en er op dit vlak geen afspraken bestaan c.q. hier niet op gestuurd wordt. Of deze misdrijven wel of niet geregistreerd worden door de politie, lijkt gelet op het aantal van zestien echter niet relevant om de dalende trend van de jeugdcriminaliteit in Apeldoorn tussen 2010 en 2014 (-18%) te verklaren.

3.2.2 Rotterdam

Rotterdam heeft een veiligheidsbeeld met alle kenmerken van een grote stad. Er is mede vanwege de logistieke mogelijkheden veel sprake van smokkel, drugshandel en daaraan verwante ondermijnende criminaliteit en overlast (drugsrunden) (Gemeente Rotterdam, 2013). Jeugdcriminaliteit bestaat met name uit relatief lichte delicten zoals diefstallen, geweldsdelicten (mishandeling) en vernielingen. Sinds 2013 heeft de gemeente Rotterdam zogeheten jeugdhandhavers, die als onderdeel van het Stadsbeheer toezicht houden op jeugdigen in de openbare ruimte en waar nodig handhaven.

Ten tijde van het veldwerk waren er twintig jeugdhandhavers actief, waarbij een wens tot uitbreiding naar 24 jeugdhandhavers bestond. De jeugdhandhavers worden geacht om de jeugd actief op te zoeken, aan te spreken en te verbaliseren waar nodig. Het toezicht op de jeugd is daarbij verdeeld over een aantal plaatselijke hotspots, waarvan er ten tijde van het onderzoek volgens respondenten circa vijftien waren. Gemeente (waaronder ook de handhavers), de politie en het jongerenwerk overleggen over deze *hot spots* (gemeente Rotterdam, 2015). Uit het groepsinterview wordt duidelijk dat de jeugdhandhavers zich nadrukkelijk beperken tot jeugdoverlast en overtredingen en zich niet richten op criminaliteit en misdrijven. Wel geldt dat als zij iets waarnemen dat relevant is voor de misdaadbesteding (bijvoorbeeld drugshandel), zij dit doorgeven aan de politie. Daarbij merken zij op dat er in hun takenpakket vaak overlastgevende jongeren zitten die verder – volgens politiegegevens – geen antecedenten hebben.

Tabel 3.2 – Registraties in aantal en percentages van mei 2015 tot en met april 2016 (Bron: registratiesysteem Rotterdam/jeugdhandhavers).

Type registratie	n	%
Misdrijf	8	3%
Overtreding	204	77%
Preventief handelen	54	20%
Totaal	266	100%

Ook in Rotterdam is specifiek gekeken naar wat de jeugdhandhavers vastleggen in hun registratiesysteem. Het betreft in de periode mei 2015 tot en met april 2016 in totaal 266 registraties (zie tabel 3.2). Daarvan hebben er acht betrekking op het misdrijf vernieling (3%), wat het enige strafbare feit is dat handhavers hebben geregistreerd. Bijna driekwart (n=204; 77%) van de registraties betreft een overtreding. Dit zijn overwegend (n=186) verkeersovertredingen, die volgens een respondent bovendien met name door meerderjarigen begaan worden. De overige 54 registraties (20%) betreffen hoofdzakelijk jeugdoverlast. Dit geldt eveneens voor andere registraties die deze jeugdboa's getuige het groepsinterview bijhouden in een ander registratiesysteem. De conclusie luidt dan ook dat het aantal misdrijven dat Boa's registreren, zeer beperkt is en niet van invloed is geweest op de tussen 2010 en 2014 waargenomen daling (-35%) van de jeugdcriminaliteit.

3.2.3 Zundert

De gemeente Zundert telt op 1 januari 2015 iets meer dan 20.000 inwoners en omvat een aantal dorpskernen – waaronder Zundert zelf en Rijsbergen – en veel landbouwgebied (Gemeente Zundert, 2014). Van oudsher is er binnen de gemeente sprake van specifieke criminaliteit in het grensgebied met België, waaronder de smokkel van drugs en vuurwerk en afvaldumpingen. De gemeente Zundert heeft binnen haar grenzen verder te maken met een grote camping c.q. bungalowpark. In de loop der jaren hebben vakantiegasten hier onder andere plaatsgemaakt voor Oost-Europese arbeidsmigranten. Hieronder bevinden zich personen die vanwege door hen gepleegde delicten worden gezocht. Verder worden vooral in het buitengebied hennepkwekerijen opgerold; daar is volgens de gemeentelijke handhavers ook geregeld sprake van milieucriminaliteit door agrariërs, die het niet altijd even nauw nemen met de milieuwetgeving. Tot slot was tot augustus 2015 een clubhuis van een Outlaw Motorcycle Gang (OMG) binnen de gemeentegrenzen gevestigd.

Zundert heeft geen specifieke jeugdboa's of -handhavers, maar generieke Boa's. Niet alleen vanwege de beperkte omvang van het team, maar ook omdat het werkgebied vraagt om een integrale taakstelling. Boa's werken nauw samen met de

politie: de politie maakt soms gebruik van materiaal dat door Boa's ter beschikking is gesteld – zoals informatie over voertuigen – en Boa's voeren op verzoek van de politie regelmatig controles uit. Ondanks de goede samenwerking vindt informatie-uitwisseling uitsluitend mondeling en niet of nauwelijks via systemen plaats. Aan de wijze van registratie valt op dat deze de afgelopen jaren geregeld is veranderd. Door de verschillende systemen die achtereenvolgens zijn gebruikt, blijkt het lastig om oudere registraties te vinden en dat staat dossiervorming – wat vooral van belang is voor de bestuursrechtelijke handhaving – bij langlopende problemen in de weg. Handhavers geven aan dat zij met name rondom tentfeesten (overlast, vergunningen) en horecacontroles te maken hebben met jongeren. Rondom scholen of hangplekken is dit volgens hen niet opvallend vaak het geval. Op de vaste overlastlocaties worden maatregelen getroffen (zoals cameratoezicht) waarna de problematiek grotendeels verdwijnt.

Tabel 3.3 – Aard van de registraties in aantal en percentages van november 2015 tot en met mei 2016 (Bron: gemeente Zundert).

Type registratie	n	%
Misdrijf	6	3%
Overtreding	69	40%
Preventief handelen	98	57%
Totaal	173	100%

In Zundert zijn in totaal 173 registraties over de periode november 2015 tot en met mei 2016 bestudeerd (zie tabel 3.3). Zes registraties (3%) betreffen misdrijven. Dit zijn twee drugsdelicten (hennepdumping, hennepplantage), een milieudelict (dumping van asbest), vandalisme, fietsendiefstal en wapenbezit. Slechts een daarvan (vandalisme) is volgens de geïnterviewden terug te voeren op een jeugdige dader. Van de 173 registraties zijn 69 (40%) als overtreding aan te merken. Met name overtredingen in de vorm van kapvergunningen en bouwvergunningen vallen op. Deze zijn volgens respondenten echter veelal niet aan jeugdige daders toe te schrijven. De overige 98 registraties zijn een beschrijving van preventief optreden. Dit bestaat grotendeels uit het uitvoeren van horecacontroles (n=41) en het ondersteunen van de politie (n=10). De conclusie luidt dan ook dat het aantal misdrijven dat Boa's registreren, zeer beperkt is en niet van invloed is geweest op de tussen 2010 en 2014 ontwikkeling (-1%) van de geregistreerde jeugdcriminaliteit.

3.3 Beschouwing van de onderzoeksbevindingen

In veel gemeenten zijn Boa's actief die zich met name richten op veelvoorkomende ergernissen en overlastproblematiek. Vaak hebben zij vanuit die taakstelling te maken met jeugdigen. We onderzochten of – en zo ja in hoeverre – een nadrukkelijker rol van gemeentelijke Boa's heeft bijgedragen aan een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit in de politiesystemen. Op grond van onze onderzoeksbevindingen kan worden geconcludeerd dat daarvan geen sprake is. Strafbare feiten die voorheen door de politie werden afgehandeld, worden nu niet wezenlijk meer dan voorheen door Boa's afgedaan. In de praktijk blijken Boa's zich naast preventie vooral te richten op overlast en overtredingen in plaats van misdrijven. Gebeurtenissen waarbij discussie kan bestaan over de classificatie daarvan als overtreding (baldadigheid) of misdrijf (vernieling), komen bovendien in zeer beperkte mate voor. Daarnaast is het risico dat de politie niet op de hoogte wordt gesteld van eventuele misdrijven klein. In de bestudeerde casus geven Boa's aan incidenten aan de politie door te geven wanneer zij dit noodzakelijk achten, zoals in het geval van diefstal, geweld of drugsdelicten.

Eindnoten

1. De Boa bestaat sinds 1994. De intensivering van de rol van de Boa is desalniettemin van recente datum.
2. De bevoegdheden van andere typen Boa's zijn vastgelegd in de Domeinlijsten 2 tot en met 6, en richten zich op milieu, onderwijs, openbaar vervoer, werk, inkomen & zorg en de generieke opsporing.
3. Het Openbaar Ministerie (OM) is de algemeen toezichthouder op de Boa's. Namens het OM vult de politie de praktische kanten van het toezicht in. Denk aan het behandelen van aanvragen omtrent geweldsmiddelen en de toepassing van de RTGB (Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Boa's).
4. Gemeenten met een jeugdboa zijn in de minderheid (zie www.jeugdboa.nl). Omdat de zogenaamde integrale handhavers zich ook in het publieke domein ophouden, komen deze echter ook met jongeren in aanraking.
5. Zie ook www.apeldoorn.nl/boete-bekeuring (bezocht op 31 augustus 2016).

Introductie BVH en uitfasering HKS

4 Achtergrond en uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond en uitvoering van het deelonderzoek “Introductie BVH en uitfasering HKS”. Eerst behandelen we kort de achtergrond daarvan. Vervolgens beschrijven we de gehanteerde onderzoeksmethodiek.

4.1 Inleiding

Het derde 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 automatisering bij de politie. Concreet gaat het daarbij om de invoering van Basisvoorziening Handhaving (BVH) en de uitfasering van het Herkenningsdienstsysteem (HKS). In de volgende alinea bespreken we de historie van beide systemen kort.

In 2008 werd via de introductie van BVH begonnen met het uniformeren van de ICT van de Nederlandse politie. Dit project beoogt vier zaken te realiseren: het verbeteren van de mogelijkheden tot bovenregionale samenwerking, het leggen van een basis voor verdere vernieuwing in de informatiehuishouding, het verbeteren van de kwaliteit van informatie en gegevensuitwisseling en het bewerkstelligen van een efficiëncyslag op het gebied van beheer en onderhoud.¹ In relatie tot de invoering van BVH en de onderzoeksvraag zijn twee aspecten relevant. Het eerste relevante aspect is of en zo ja welke onmiddellijke effecten zich voordeden na de introductie van BVH. Het tweede punt van aandacht is wat de reikwijdte is geweest van deze introductie op de langere termijn. Een ouder systeem binnen de politie is het HKS, dat werd gebruikt sinds 1978. In het systeem werden aangiften en gegevens over verdachten (personalia, adresgegevens, signalement etc.) geregistreerd. De wens om het gebruik van HKS te beëindigen kan hebben geleid tot toenemende achterstanden in het invoeren van dader- en delictinformatie, welke bovendien ook al in BVH geregistreerd worden. Daarnaast kunnen vanwege meerdere (overlappende) informatievoorzieningen verschillende ‘werkelijkheden’ ontstaan.² In relatie

tot de meermaals aangekondigde uitfasering van HKS is derhalve relevant wat dit de afgelopen jaren heeft betekend voor de kwantiteit en kwaliteit van invoering van registratiegegevens en welke consequenties dit heeft gehad voor de aard en omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. De onderzoeksvragen luiden gelet op het voorgaande als volgt:

- Welke *onmiddellijke* effecten deden zich voor direct na de introductie van BVH?
- Van welke effecten is sprake op de langere termijn na de introductie van BVH?
- Welke gevolgen heeft de (meermaals aangekondigde) uitfasering van HKS gehad op de aard en omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit?

4.2 Methoden en verantwoording

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen binnen dit deelonderzoek, zijn twee onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Het betreft achtereenvolgens een deskresearch en groepsinterviews. Tevens is ter aanvulling geput uit data van het CBS over het aantal unieke jeugdige verdachten dat in BVH geregistreerd staat (zie ook hoofdstuk 1).

4.2.1 Deskresearch

De deskresearch is om drie redenen uitgevoerd. Ten eerste is bekeken hoe de introductieperiode van BVH is verlopen. In het verlengde daarvan is geïnventariseerd welke effecten dit heeft gehad op het registratiegedrag van politiemedewerkers. Verder is de deskresearch benut om in beeld te brengen hoe vaak en op welk(e) moment(en) gecommuniceerd is over het uitfaseren van HKS en de effecten van deze aankondiging(en). De deskresearch is gebaseerd op door de Nationale Politie aangeleverde bronnen. Tevens is bekeken of, op basis van informatie over de geregistreerde criminaliteit, *onmiddellijke* effecten van de introductie van BVH in beeld kunnen worden gebracht. Omdat twee van de drie onderzoeksvragen in dit deelonderzoek zich toespitsen op de vraag welke effecten de introductie van BVH heeft gehad op de geregistreerde jeugdcriminaliteit, is tevens verzocht om managementrapportages (MARAPs) over de betreffende periode. Deze bleken echter niet ter beschikking gesteld te kunnen worden.

4.2.2 Groepsinterviews

Omdat documentatie over de precieze introductie van BVH grotendeels niet achterhaald kon worden, is ervoor gekozen om de precieze introductie van BVH in

een aantal politieregio's te baseren op open bronnen.³ Dit heeft geleid tot zicht op maand en jaar van introductie in vier toenmalige politieregio's. Ter duiding en verdieping zijn twee groepsinterviews gehouden (zie bijlage 2). De gesproken personen hebben kennis van de registratiesystemen die de politie (heeft) gebruikt en waren werkzaam binnen de politie ten tijde van de introductie van BVH. Onderwerpen die in de gesprekken met hen aan bod zijn gekomen, zijn onder andere: de wijze waarop de introductie van BVH is verlopen, de manier waarop met eventuele problemen is omgegaan en de impact van de introductie van BVH op het politiewerk. In de gesprekken is ook nadrukkelijk aandacht geweest voor eventuele lange-termijn effecten (denk aan technische of gebruiksproblemen die blijven voortduren, het ontbreken van gewenning), in welke gevallen eventuele lange-termijn effecten zich voordoen en wat de consequenties daarvan zijn voor de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Aanvullend is met deze respondenten in gesprek gegaan over de impact die communicatie over de uitfasering van HKS heeft gehad op politieregistraties. Van belang bij het duiden van de onderzoeksbevindingen uit de interviews is dat we afhankelijk zijn geweest van de herinneringen van respondenten over gebeurtenissen die lang geleden hebben plaatsgevonden; bovendien hebben we kunnen spreken met slechts een klein aantal respondenten. Om tot een zo bruikbaar mogelijk interview te komen, hebben we respondenten vooraf gevraagd om na te denken over de onderwerpen die we met ze wilden bespreken en eventueel dingen na te zoeken.

Eindnoten

1. Communicatieplan januari 2007 (intern document).
2. Project Initiatie Document Project 'Beter informatie gestuurd herkennen' (intern politiedocument)
3. Vanwege problemen rond de invoering van BVH vormt de beoogde planning zoals deze in andere documentatie is vastgelegd geen betrouwbaar ijkpunt.

5 Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk behandelen we de opbrengsten van dit derde deelonderzoek. Gelet op de uiteenlopende aard van de onderzoeksactiviteiten, bespreken we de resultaten per onderzoeksactiviteit. Het hoofdstuk besluit met een synthese.

5.1 De introductie van BVH en uitfasering van HKS

De geregistreerde criminaliteit kan onder andere worden afgeleid uit de politieregistratiesystemen BVH en HKS. De tot en met 2007 gepubliceerde landelijke statistieken zijn gebaseerd op het HKS. Het HKS is een tot en met 1 januari 2016 landelijk beheerd registratiesysteem waarin aangiftegegevens van misdrijven en de persoonsgegevens van verdachten – zoals geboortedatum en geslacht – zijn opgenomen en worden gecontroleerd. In 2008 werd begonnen met het uniformeren van de ICT bij de Nederlandse politie. Het systeem BVH bevat informatie over alle misdrijven die de politie signaleert of waarvan aangifte gedaan wordt en de daarbij behorende verdachten, en voedt het HKS. Informatie over de kenmerken en achtergronden van verdachten kan derhalve via BVH en HKS worden verkregen. Van belang daarbij is echter wel dat bij opname in HKS sprake is van andere criteria, waardoor dit een deel van de populatie verdachten in BVH betreft. Delicten waarvan om welke reden dan ook geen proces-verbaal is opgemaakt (en de daarbij behorende verdachten), worden niet in het HKS geregistreerd. Als het feit wordt geseponneerd op de grond dat de betrokkene ten onrechte is aangemerkt als verdachte of op de grond dat sprake is van een rechtmatige geweldsaanwending door een (politie)ambtenaar, dient het betreffende feit bijvoorbeeld geheel te worden verwijderd.¹ Verder kunnen gegevens ontbreken wanneer gekozen is voor een Haltafdoening en deze succesvol is afgerond. Wel kan informatie over personen in de rol van verdachte dan nog in BVH geregistreerd blijven staan (voor een maximale periode van vijf jaar).

In deze paragraaf gaan we op basis van deskresearch in op de introductie en implementatie van BVH in de periode 2008/2009 en de uitfasering van HKS; van dit systeem wordt per 1 januari 2016 niet langer gebruikgemaakt. We bespreken de ontwikkelingen van elk registratiesysteem in een aparte subparagraaf.

5.1.1 De introductie en implementatie van BVH

De wens tot een nieuw en landelijk registratiesysteem binnen de politie krijgt in 2005 reeds gestalte in de vorm van diverse vooronderzoeken. Op basis daarvan wordt het jaar daarop tot de vorming van het project BVH besloten. De Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) beoogt BVH op verschillende momenten aan de zes verzorgingsgebieden waarbinnen de 25 toenmalige politieregio's vallen te leveren. Vertaald naar de huidige politie-eenheden is het de planning om in september 2007 te starten met de levering van BVH in Limburg, Oost-Brabant en Zeeland West-Brabant. Verder wordt ernaar gestreefd om Midden-Nederland nog in 2007 te laten volgen (oktober 2007), waarna de andere politie-eenheden BVH tussen januari en oktober 2008 geleverd zullen krijgen.² Uit een chronologisch overzicht (Algemene Rekenkamer, 2010) blijkt dat de implementatie niet volgens planning verloopt. In augustus 2007 wordt melding gemaakt van 'problemen rond het testen van en zorgen over de implementatie van BVH'. Deze problemen zijn van dusdanige aard dat de uitrol van BVH in december 2007 wordt gestaakt wegens een onderschatte complexiteit en onvoldoende testmogelijkheden. Uiteindelijk gaat de eerste toenmalige politieregio in juni 2008 over op BVH; in december van dat jaar zijn negen van de dertien beoogde regio's overgestapt. In december 2009 zijn alle politieregio's aangesloten op BVH (Algemene Rekenkamer, 2010, bijlage 1).

Na de implementatie van BVH blijken er nog veel problemen te bestaan. De politiebond ACP biedt op basis van reacties van de werkvloer het Zwartboek BVH aan.³ De hoofdreden daartoe is dat 'zoveel collega's hinder ondervinden van het nieuwe systeem en bijvoorbeeld vermijdend gedrag gaan vertonen (om niet met het systeem te hoeven werken)'. Gelet op de voorbeelden die in het Zwartboek beschreven staan, lijkt politiepersoneel naar andere oplossingen te zoeken om strafbare feiten af te handelen. Gesteld wordt dat agenten voor de simpelste zaken uren achter de computer zitten in plaats van op straat te zijn, zij minder productief zijn en eerder een waarschuwing geven in plaats van te verbaliseren. Meerdere in het Zwartboek opgenomen personen stellen dat dit implicaties voor de misdaadcijfers heeft, waarbij deze op papier lager zijn dan daadwerkelijk het geval is: 'Dit vertaalt zich dadelijk in onrealistische en onjuiste cijfers waarop het management dan weer de verkeerde beslissingen gaat nemen.'

Het voorgaande suggereert dat zich in ieder geval direct na de introductie van BVH een trendbreuk voordoet waar het de geregistreerde (jeugd)criminaliteit betreft. Op basis van de verkregen documentatie is het niet mogelijk om vast te

stellen hoe de gebruiksvriendelijkheid van BVH zich na de introductie daarvan in 2008 en 2009 heeft ontwikkeld. Wat de eventuele implicaties op de langere termijn zijn, is op basis van deskresearch dan ook niet vast te stellen.

5.1.2 De uitfasering van HKS

De term ‘uitfasering van HKS’ – waarmee bedoeld wordt op het beëindigen van het gebruik daarvan – wordt voor het eerst genoemd in 2009. Onderzoek moet daarbij inzicht geven in de mate waarin data uit HKS ook via andere bronsystemen binnen en buiten de politie aanwezig is en wie in welke mate met welk doel gebruikmaakt van deze informatie. Onderzoek van VtsPN (2009) in relatie tot deze vraagstelling leidt tot de conclusie dat HKS voor de politie en ketenpartners een belangrijk systeem is dat benut wordt voor operationele, tactische en strategische besluitvorming. Op dat moment wordt uitfasering van HKS dan ook niet opportuun geacht. Hierbij speelt ook mee dat gegevens die in HKS worden vastgelegd weliswaar in BVH geregistreerd kunnen worden, maar dat registratie in dit systeem nog niet de kwaliteit en uniformiteit van HKS kan bieden. Met andere woorden: voordat gestopt kan worden met het gebruik van HKS zal in de korpsen 1) een kwaliteits- en verrijkingsslag moeten worden gemaakt en 2) er zorggedragen moet worden voor het bevragen en ontsluiten van gegevens.

In de daarop volgende periode wordt het project ‘Beter Informatiegestuurd Herkennen’ gestart. Een van de doelstellingen van dit project is om het gebruik van overbodig geworden ICT-voorzieningen, waaronder HKS, te beëindigen. Daarbij is ook aandacht voor het realiseren van de technische producten BVH en BVI.⁴ De verwachting is dat met deze systemen ‘dezelfde informatie gegenereerd kan worden als in de HKS-situatie, zodat de interne- en externe informatievoorziening gehandhaafd blijft.’ In 2015 worden de eenheidschefs geïnformeerd over de voortgang binnen het project en de doelstelling om de beschikbaarheid van HKS te beëindigen. Daarin wordt aangegeven dat alle informatie uit HKS via BVI beschikbaar zal blijven. Updates van het BVH en wijzigingen in het werkproces (zoals validatie door een Hulpofficier van Justitie) moeten ervoor zorgen dat specifieke functionaliteiten uit HKS (zoals het invoeren van een gevarenclassificatie) tot de mogelijkheden blijven behoren. Aansluitend op deze brief wordt vanuit de projectgroep een informatiesheet opgesteld, die de belangrijkste informatie over de op handen zijnde wijzigingen en de redenen daarvoor samengevat weergeeft.⁵

In de aan ons ter beschikking gestelde documentatie is geen aandacht voor het feit dat de uitfasering meerdere malen is aangekondigd en/of de mogelijke gevolgen daarvan voor de invoer van delict- en verdachteninformatie. Achterstanden daarin⁶ suggereren echter wel dat cijfers die enkel gebaseerd zijn op HKS in toenemende mate een onvolledig beeld van de werkelijkheid geven. Daarbij komt dat BVH het bronsysteem van het HKS vormt. De problemen rond de implementatie en intro-

ductie van BVH zoals in de vorige paragraaf beschreven kunnen bijgedragen hebben aan de onbetrouwbaarheid van in HKS geregistreerde data.

5.2 Bevindingen uit interviews

De door ons gesproken respondenten constateren dat de introductie en implementatie van BVH moeizaam verliepen. Een aandachtspunt binnen de implementatie van BVH was de instructie c.q. opleiding van politiemedewerkers. Zij beoordelen deze als matig, mede omdat deze pas laat op gang kwam. 'In die zin werden we overvallen door de introductie van BVH.' Alle door ons geraadpleegde respondenten onderstrepen het belang van opleiding, omdat zij toentertijd constateerden dat BVH erg wennen was voor collega's door de andere wijze waarop gebeurtenissen moesten worden gemuteerd. Daar kwam bij dat BVH voor een langere periode niet naar behoren functioneerde. 'Wij waren de eerste regio waar BVH werd ingevoerd en hadden dus ook te maken met allerlei fouten en kinderziektes.' Voorbeelden die tijdens de interviews aan bod komen, zijn het niet functioneren van de tekstverwerkingsfunctie, het ontbreken van voorheen veelgebruikte functies om op jeugdcriminaliteit te kunnen sturen (automatische mailfunctie) en dataverlies. Een belangrijke vraag binnen onderhavig onderzoek is wat de introductie van BVH binnen de context zoals geschetst heeft betekend voor de geregistreerde jeugdcriminaliteit. De als slecht ervaren gebruiksvriendelijkheid leidde er volgens twee respondenten toe dat 'medewerkers met een boog om de computer heenliepen'. Concreet werd hieraan vorm gegeven door gebeurtenissen die veel moeite kosten om te muteren en die naar verwachting weinig zouden opleveren, niet te registreren. Dit was volgens hen niet alleen het geval voor (veelvoorkomende) jeugdcriminaliteit, maar komt in hun herinnering ook voor in relatie tot zaken van huiselijk geweld. Het bagatelliseren van de ernst van jeugdcriminaliteit en de overtuiging dat niet elke zaak van huiselijk geweld actie vereiste ('morgen is het toch weer liefde'), zien zij als mogelijke verklaringen. Daarbij komt volgens hen ook dat de tijd die met het registreren van incidenten gepaard gaat, ertoe heeft geleid dat politiemedewerkers minder tijd op straat waren. De conclusie van de door ons gesproken respondenten is dan ook dat een dip in de (jeugd)criminaliteit in ieder geval ten dele kan worden toegeschreven aan de introductie van BVH. Wel stellen zij dat deze dip slechts tijdelijk is geweest. Zij wijzen daarbij op het feit dat aan BVH gerelateerde problemen inmiddels verleden tijd zijn en nieuwe politiemedewerkers goed met dit systeem kunnen werken en geen klachten hebben (hoewel het imago van BVH onder sommige politiemedewerkers nog steeds als slecht kan worden omschreven).

Box 5.1 Ondersteuning van indrukken in de cijfers

Cijfers van het CBS zijn aangeleverd op het niveau van de politie-eenheid en op het niveau van unieke jeugdige verdachten van 12 tot en met 24 jaar. Om die reden is het niet mogelijk om specifiek per voormalige politieregio in beeld te brengen of er sprake was van een dip na de introductie van BVH of een vergelijking te maken met de impact van deze introductie op criminaliteitscijfers in het algemeen. Er zijn enkele indicaties dat van een dergelijke dip sprake was waar het gaat om de geregistreeerde jeugdcriminaliteit:

- In de eerste politie-eenheid (introductie BVH in juni 2008) ligt het gemiddeld aantal jeugdige verdachten per maand in het eerste half jaar van 2008 op 827. In het tweede half jaar daalt dit gemiddelde naar 733 jeugdige verdachten per maand (-11%). Hoewel dit gemiddelde in latere jaren ook lager ligt in het tweede halfjaar, is dit verschil met respectievelijk 6, 5 en 3 procent dan kleiner;
- In de tweede politie-eenheid zijn twee regio's aan het einde van 2008 overgegaan op BVH (in oktober en december). Cijfers laten zien dat het aantal jeugdige verdachten over de eerste drie maanden van 2009 ongeveer veertien procent lager ligt dan in dezelfde periode in 2008. Het zwaartepunt van deze daling ligt in januari (-22%). Dit valt op daar deze scherpe daling in januari – kort na de introductie van BVH – een uitzondering vormt ten opzichte van het aantal geregistreeerde unieke jeugdige verdachten in voorgaande en in latere jaren (2008, 2010, 2011).

Twee van de vier respondenten geven te kennen dat communicatie over het uitfasen van HKS heeft geleid tot een daling van de registraties in dit systeem. Een implicatie daarvan is volgens hen geweest dat – waar het ging om verdachten uit andere toenmalige politieregio's – enkel nog informatie over veroordelingen beschikbaar was. Een gevolg daarvan was dat cijfers over het aantal jeugdige verdachten onbetrouwbaar waren en, in de herinnering van respondenten, heeft dit onder andere geleid tot discussies over te gebruiken bronsystemen voor cijfermatige overzichten.

5.3 Beschouwing van de onderzoeksbevindingen

In dit deelonderzoek stonden drie vragen centraal. De eerste twee richtten zich op de impact die de introductie van BVH op de korte en op de lange termijn heeft gehad op de geregistreeerde jeugdcriminaliteit. De derde vraag spitste zich toe op de meermaals aangekondigde uitfasering van HKS.

Op basis van de deskresearch kan de context waarbinnen BVH is geïntroduceerd worden opgetekend, maar kunnen vragen over de impact daarvan slechts ten dele worden beantwoord. Hieraan liggen verschillende redenen ten grondslag. Allereerst is het op basis van de ter beschikking staande bronnen niet mogelijk om te achterhalen wanneer BVH precies is geïmplementeerd in welke toenmalige politieregio. Ten tweede is er geen documentatie – zoals managementrapportages – beschikbaar die zicht kan bieden op de ontwikkelingen in de (jeugd)criminaliteit ten tijde van de introductie van BVH. Ditzelfde geldt voor de communicatie over de uitfasering van HKS. Hieraan wordt in de documentatie geen aandacht besteed, waarmee ook de vraag over de gevolgen daarvan onbeantwoord blijft.

Vanuit de interviews rijst het beeld dat de introductie van BVH gepaard is gegaan met een tijdelijke dip in het registreren van met name veelvoorkomende criminaliteit met een volgens politiemedewerkers beperkte impact. De gebruiksonvriendelijkheid van BVH, het gebrek aan adequate opleiding voor politiemedewerkers en technische problemen bij de implementatie van dit systeem, kunnen hier volgens hen aan bijgedragen hebben. Daar komt bij dat politiemedewerkers ten tijde van de introductie van BVH (mogelijk) minder op straat waren. Respondenten achten het daarmee aannemelijk dat dit ook het geval is geweest voor criminaliteit gepleegd door minderjarigen en jeugdigen tot en met 24 jaar. Hun indrukken rondom de introductie van BVH vinden bevestiging in registraties van het CBS over aantallen jeugdige verdachten, die rondom de introductie van BVH een sterker dan gemiddelde daling vertonen. Daarmee kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de introductie van BVH in ieder geval op de korte termijn van invloed is geweest op de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Hoe lang deze termijn precies is, kan niet worden bepaald omdat onduidelijk is wanneer BVH in welke regio is geïmplementeerd en in hoeverre tijdens de fasegewijze implementatie op (eerdere) klachten van politiemedewerkers is ingespeeld. Op de lange termijn lijkt de implementatie van BVH niet of in mindere mate van invloed te zijn op de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Rondom de uitfasering van HKS is discussie ontstaan over de betrouwbaarheid van daarop gebaseerde cijfers. Wat dit echter specifiek voor de geregistreerde jeugdcriminaliteit betekend heeft, kan niet worden vastgesteld.

Eindnoten

1. Zie aanwijzing gebruik sepotgronden: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035469/2014-09-01#Bijlage1>
2. Bron: mailwisseling met Nationale Politie.
3. Te raadplegen via <http://docplayer.nl/4393288-IJsselland.html>
4. Project Initiatie Document Project 'Beter informatie gestuurd herkennen' (intern politiedocument)
5. Factsheet uitfasering HKS, versie 1.1 (intern politiedocument).
6. Project Initiatie Document Project 'Beter informatie gestuurd herkennen' (intern politiedocument)

Prioritering in de opsporing

6 Achtergrond en uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond en uitvoering van het deelonderzoek “Prioritering in de opsporing”. Eerst behandelen we kort de achtergrond daarvan. Vervolgens beschrijven we de gehanteerde onderzoeksmethodiek.

6.1 Inleiding

De mate waarin criminaliteit geregistreerd wordt is afhankelijk van drie aspecten: de kans dat criminaliteit gemeld wordt (*meldingskans*), dat deze gesignaleerd wordt (*signaleringskans*) en dat deze geregistreerd wordt (*registratiekans*). In dit deelonderzoek wordt aandacht besteed aan de mate waarin veranderingen in het opsporingsproces bijgedragen hebben aan een daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Dit raakt aan de signaleringskans: immers, als minder opsporingscapaciteit wordt geïnvesteerd in het achterhalen van verdachten zal hun identiteit ook minder vaak worden vastgesteld. De vraag waarop dit tweede deelonderzoek antwoord moet geven is derhalve of en zo ja in hoeverre de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit een gevolg is van de afgenomen prioriteit in de opsporing voor jeugdcriminaliteit. Opsporing is het expliciete domein van de recherche. De onderzoeksactiviteiten hebben zich derhalve specifiek op deze ‘tak van sport’ binnen de politie gericht. We bespreken de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten in de volgende paragraaf.

6.2 Methoden en verantwoording

Binnen dit deelonderzoek zijn vier onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Het betreft ten eerste deskresearch. Daarnaast zijn sepotanalyses uitgevoerd en is het aanbod van weegploegen geanalyseerd. Tot slot zijn (groeps)interviews gehouden. We lichten deze onderzoeksactiviteiten in aparte subparagrafen nader toe.

6.2.1 Deskresearch

Op basis van een deskresearch is geïnventariseerd hoe het rechercheproces er (globaal) uitziet en welke afwegingen een rol kunnen spelen bij het al dan niet starten van een opsporingsonderzoek. Te denken valt dan onder andere aan het al dan niet aanwezig zijn van daderindicatie(s) en de ernst van het strafbare feit in relatie tot het totale werkaanbod (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2011). Daarnaast is aandacht geweest voor cijfermatige ontwikkelingen in de researchcapaciteit. We hebben dit gedaan vanuit de veronderstelling dat een dalende capaciteit evenzeer kan leiden tot minder geregistreerde jeugdcriminaliteit, ook als de prioriteit an sich (de verhoudingsgewijze inzet) gelijk blijft.

6.2.2 Sepotanalyse

Er zijn verschillende situaties denkbaar waarin ondanks het begaan van een strafbaar feit niet tot rechtsvervolgning wordt overgegaan (seponeren). In beginsel is seponeren – het niet inzetten van strafvervolgning – een bevoegdheid die aan het Openbaar Ministerie (OM) toekomt. We spreken dan over een OM-sepot. In de praktijk wordt een onderscheid gemaakt tussen een technisch sepot (bijvoorbeeld in het geval van onvoldoende bewijs) en een beleidsmatig sepot. In het laatste geval is een zaak bewijsbaar maar wordt strafoplegging ongewenst geacht (bijvoorbeeld omdat het een gering feit is). In de periode waarop de sepotanalyse betrekking heeft, heeft de politie in een aantal jaren nog de bevoegdheid om lichte overtredingen en misdrijven, mits deze aan bepaalde voorwaarden voldoen, zelfstandig te seponeren. In deze gevallen spreken we over een *politiesepot* (zie onder andere Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2009).

Jeugdigen zijn met name verantwoordelijk voor relatief lichte delicten, waaronder vernieling, vandalisme en (kleine) vechtpartijen (zie onder andere Van der Laan e.a., 2008; Van Domburgh, 2009; Van der Laan & Blom, 2011). Omdat met name bij relatief lichte delicten een politie- of OM-sepot kan volgen, kan de omvang van het aantal sepots een kwantitatieve indicatie vormen voor de prioriteit die jeugdcriminaliteit binnen de opsporing krijgt. Met name interessant daarbij is in hoeverre trends in het aantal sepots zich verhouden tot de dalende trend van de jeugdcriminaliteit. De ontwikkeling in het aantal sepots is op basis van politieinformatie uit BVH in beeld gebracht voor de periode 2011 tot en met 2015. Aanvullend is geïnventariseerd in hoeverre sepots betrekking hebben op minderjarige en meerderjarige verdachten en welke ontwikkelingen zich op dat punt voordoen.

6.2.3 Analyse aanbod weegploeg

Weegploegen brengen prioritering aan binnen het werkaanbod van de recherche. Binnen de weegploegen bestaat derhalve een actueel inzicht in het (potentiële) werkaanbod. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat dit met name ‘zware’

zaken zijn (zie onder andere Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2011; Kop & Klerks, 2009). Jeugdigen kunnen ook betrokken zijn bij deze zware vormen van criminaliteit (Ferwerda, Van Ham & Bremmers, 2012; Van Ham, Bremmers & Ferwerda, 2013). Om te bezien in hoeverre dit het geval is en welke acties hierop worden ondernomen, is een inhoudelijke analyse uitgevoerd op voorstellen die in weegploegen zijn behandeld. Deze steekproeven zijn uitgevoerd binnen twee districten c.q. voormalige politieregio's.

6.2.4 Interviews

Tot slot zijn (groeps)interviews gehouden met elf sleutelinformanten die kennis hebben over het onderzoeksproces en de onderzoekpraktijk op het gebied van jeugdcriminaliteit. Met hen is ter verdieping gesproken over de uitkomsten van de door ons uitgevoerde analyses. Aanvullend zijn de visie van de politie ten aanzien van jeugdcriminaliteit (en in het verlengde daarvan het OM) en de rol die het strafrecht daarbinnen speelt, aan bod gekomen. De gehouden interviews hebben samengevat voorzien in een kwalitatieve verdieping op de met name kwantitatieve data.

7 Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de onderzoeksbevindingen van het deelonderzoek ‘Prioritering in de opsporing’. Eerst bespreken we de uitkomsten van de deskresearch en de sepotanalyse. Daarna behandelen we de opbrengsten uit de interviews ter nadere verdieping van de gevonden informatie.

7.1 Het rechercheproces

In deze paragraaf beschrijven we op basis van de deskresearch drie aspecten: hoe het rechercheproces er globaal uit ziet, welke afwegingen een rol kunnen spelen bij het starten van een opsporingsonderzoek en cijfermatige ontwikkelingen in de recherchecapaciteit.

7.1.1 Inrichting van het rechercheproces

In deze paragraaf geven we een korte beschrijving van het rechercheproces. Dit doen we op basis van het onderzoek van Kouwenhoven, Morée & Van Beers (2010). Zij onderscheiden zes stappen.

In de regel start het opsporingsproces wanneer iemand aangifte van een strafbaar feit doet. Dit kan – afhankelijk van het type misdrijf waarvan aangifte gedaan wordt – worden gedaan op het bureau, op locatie of via internet. Van sommige strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld zedendelicten, kan alleen bij daartoe opgeleide rechercheurs aangifte worden gedaan. Rondom de aangifte komen alle elementen die bij het strafbare feit horen aan de orde. Hiertoe wordt gebruikgemaakt van specifieke checklijsten. Wijk- en jeugdagenten kunnen op straat een aangifte opnemen. In dergelijke gevallen handelen zij de zaak in het geval van lichte misdrijven vaak zelfstandig af. Daarnaast geldt geen actief opsporingsbeleid voor aangiften die via internet zijn gedaan, tenzij aanknopingspunten voor opsporingsonderzoek bestaan. Een aangever wordt in dat geval verzocht om alsnog naar het bureau te komen voor het opnemen van een aangifte. Opgenomen aangiften worden vervolgens

gescreend op (voldoende) opsporings- en daderindicatie. Daarnaast wordt bezien of een delict past binnen de prioriteitsstelling. In het geval van de aanwezigheid van een opsporingsindicatie en/of een geprioriteerd feit, verder in behandeling genomen (eventueel wordt deze nog teruggestuurd aan de verbalisant met het verzoek om aanvullende informatie). Verder in behandeling genomen zaken vormen de werkvoorraad van de recherche. Als een zaak verder in behandeling genomen wordt, wordt bepaald welke opsporingshandelingen moeten worden verricht en wie dit moet doen (stap 3), wordt uitvoering gegeven aan deze opsporingshandelingen (stap 4) en wordt het opsporingsonderzoek afgerond (stap 5). De zesde en laatste stap bestaat ten slotte uit het geven van een terugkoppeling aan de aangever. Wanneer een zaak niet verder in behandeling genomen wordt na de eerste twee stappen, kan worden aangegeven waarom dit het geval is.

Het OM geeft blijkens artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie exclusief uitvoering aan de vervolging van strafbare feiten. Het OM kan strafbare feiten op verschillende wijzen afdoen, waaronder dagvaarden, het uitvaardigen van een strafbeschikking en het aanbieden van een transactie. Ook kan het OM besluiten over te gaan tot het seponeren van de zaak. Daarbij kan worden opgemerkt dat de bevoegdheid van de politie om zelfstandig sepots op te leggen (de zogenaamde politiesepts) in de onderzoeksperiode is komen te vervallen.

7.1.2 Afwegingen voor het al dan niet starten van een opsporingsonderzoek

Uit paragraaf 5.1.1 kan worden afgeleid dat het verder in behandeling nemen van een zaak op basis van twee criteria gebeurt: daderindicatie en prioriteitstelling. Er is geen literatuur die stelt dat de mate waarin daderindicaties aanwezig zijn tussen 2007 en 2015 veranderd is. Daarom is bekeken in hoeverre het thema jeugd als prioriteit is benoemd.

Uit stukken van de Tweede Kamer¹ blijkt dat jeugdcriminaliteit al in de jaren '90 van de vorige eeuw specifiek als thema wordt benoemd. Aanleiding voor het instellen van een adviescommissie (de commissie Van Montfrans) was de sterke stijging van de jeugdcriminaliteit binnen een dalende trend van de algehele criminaliteit. Preventie in de vorm van algemeen en gericht jeugdbeleid en repressie in het geval van grensoverschrijdend gedrag vormen de kern van het advies. De politie pleit in die periode eveneens voor prioritering in de aanpak van jeugdproblematiek (Driessen e.a., 2002). Ook de afgelopen vijftien jaar is jeugdcriminaliteit een centraal thema geweest. Zo werd dit onderwerp in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw onder andere opgenomen in het kabinetsbrede Veiligheidsprogramma onder de noemer 'Jeugd terecht 2003-2006'. Ook hier stonden preventie en het voorkomen van recidive – door maatwerk en ketensamenwerking – centraal.² Ook het kabinet Balkenende IV, dat regeerde van 2007 tot en met 2010, besteedde specifiek aandacht aan het thema jeugdcriminaliteit. Aan preventie werd in het regeerak-

koord ‘Samen werken, samen leven’ vormgegeven door het bieden van opvoedingsondersteuning, coaching en het voorkomen van schooluitval en spijbelen. Repressief werd ingezet op een lik-op-stuk beleid, een uitbreiding van sancties en een gerichte aanpak van risicogroepen.³ In 2011 werd aan dit laatste een vervolg gegeven door nadrukkelijk prioriteit te geven aan de aanpak van criminele jeugdgroepen.⁴

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat het thema jeugdcriminaliteit vanuit de verschillende kabinetten specifieke aandacht heeft gehad. In hoeverre dit zich heeft vertaald naar prioriteitsstelling voor jeugdcriminaliteit binnen het opsporingsproces en hoe dit zich verhoudt tot inzet op andere prioriteiten – zoals ondermijnende criminaliteit en *High Impact Crimes* – kan op basis van deze documentatie echter niet worden bepaald. Andere documentatie die hier zicht op kan verschaffen, is niet gevonden.

7.1.3 Recherchecapaciteit

De Kernegevens Nederlandse Politie⁵ laten voor de periode 2009 t/m 2012 de totale ricercapaciteit in de toenmalige regiokorpsen zien (zie tabel 7.1). Uit deze tabel blijkt dat de ricercapaciteit in absolute zin is toegenomen van 10.710 tot 12.169 fte (+14%). Deze stijging is sterker dan de toename in het totale fte van ongeveer vier procent bij de Nederlandse politie. Verhoudingsgewijs neemt het aandeel fte’s dat aan de ricercesterkte wordt besteed in deze periode derhalve toe. Voor de jaren 2013 tot en met 2015 wordt in het jaarverslag van de Nationale Politie niet langer specifiek vermeld hoe groot de ricercapaciteit is en hoe deze zich verhoudt tot het totaal aantal fte. Desalniettemin suggereren de cijfers in tabel 7.1 dat van een dalende ricercapaciteit geen sprake is geweest voor in ieder geval een deel van de periode waarin de geregistreeerde jeugdcriminaliteit sterk is gedaald. Het blijft echter de vraag in hoeverre de beschikbare ricercapaciteit vervolgens ten behoeve van jeugdcriminaliteit en andere beleidsprioriteiten (waaronder drugsdelicten en *High Impact Crimes*) is ingezet.

Tabel 7.1 – Recherchecapaciteit in de periode 2009 t/m 2012 in fte (absoluut en relatief).

	2009	2010	2011	2012
Fte recherche	10.710	11.161	11.686	12.169
Fte totaal	45.462	45.622	46.410	47.445
% fte recherche	24%	24%	25%	26%

7.2 Beslissingen in het rechercheproces: septs en weegploegen

In deze paragraaf gaan we in op het aantal opgelegde politie- en OM-sepots. We maken daarbij een onderscheid tussen sepots voor minder- en meerderjarige verdachten (18+) om vergelijkingen tussen beide groepen te kunnen maken.

7.2.1 Politie- en OM-sepots voor minderjarigen

In tabel 7.2 staat het aantal politie- en OM-sepots voor minderjarigen weergegeven. Hieruit blijkt dat politiesepots vanaf 2014 vrijwel niet meer voorkomen, zeker gelet op de aantallen daarvan in de voorgaande jaren. Dit is een gevolg van het afschaffen van de bevoegdheid van de politie om zelfstandig sepots op te leggen in 2013. Verder valt op dat het aantal politiesepots tussen 2011 en 2012 nog sterk stijgt, van 4.055 naar 9.775 (+141%). Een soortgelijke stijging doet zich ook voor in het aantal OM-sepots. Vanaf 2013 daalt het aantal politiesepots sterk en in 2015 wordt hier toe vrijwel nooit meer besloten. Dit lijkt echter grotendeels gecompenseerd te worden door de stijging in het aantal OM-sepots. Ook in eerder onderzoek werd een stijging van sepots onder minderjarigen gesignaleerd (Van der Laan, Goudriaan & Weijters, 2014). De stijging van het aantal sepots over de periode 2011 tot en met 2015 moet worden gezien in een breed kader aan ontwikkelingen, waaronder organisatorische zoals de inrichting van de Nationale Politie. De belangrijkste redenen die vanuit het OM zelf worden aangedragen voor de stijging van het aantal sepots in het algemeen zijn: 1) het voeren van een aanpak op maat (waarbij bijvoorbeeld een zorg- in plaats van een strafrechtelijk traject gestart wordt) en 2) capaciteitsoverwegingen.⁶ In het verlengde daarvan is interessant dat een groot deel van de sepots in het algemeen opgelegd worden vanwege een gebrek aan bewijs om tot vervolging over te gaan (De Heer-De Lange & Kalidien, 2014). Bovendien lijkt bij minderjarigen vaker dan gemiddeld tot een sepot te worden besloten (Kalidien & De Heer-De Lange, 2013). De jeugdige verdachten die bij deze sepots horen worden door het CBS geregistreerd. Desalniettemin kan de stijging in het aantal sepots een gedeeltelijke verklaring voor de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit vormen. Het niet door-rechercheren op jeugdzaken kan namelijk tot gevolg hebben dat niet alle (jeugdige) verdachten in een zaak in beeld komen.

Tabel 7.2 – Politie- en OM-sepots voor minderjarigen in aantallen van 2011 t/m 2015 (bron: Nationale Politie).

Incidenttype	2011	2012	2013	2014	2015
Vermogen					
Politiesepots	1.659	3.872	1.802	146	9
OM-sepots	654	1.530	4.078	5.932	5.187
Geweld					
Politiesepots	1.911	4.449	1.672	92	4
OM-sepots	379	992	3.745	5.960	4.669
Zeden					
Politiesepots	21	78	33	5	1
OM-sepots	27	62	105	189	63
Drugs					
Politiesepots	44	339	193	37	4
OM-sepots	17	57	222	411	282
Wapens					
Politiesepots	127	217	114	14	3
OM-sepots	31	57	139	263	288
Verkeer					
Politiesepots	109	261	141	31	0
OM-sepots	56	96	165	409	285
Overig					
Politiesepots	184	559	264	55	3
OM-sepots	65	113	261	452	368
Totaal					
Politiesepots	4.055	9.775	4.219	380	24
OM-sepots	1.229	2.907	8.715	13.616	11.142

Het totaal aantal politie- en OM-sepots is tussen 2011 (5.284) en 2015 (11.166) meer dan verdubbeld. De totale geregistreerde criminaliteit daalt in deze periode, wat impliceert dat vaker tot een sepot besloten wordt. Dit wordt bevestigd wanneer gekeken wordt naar het aantal sepots ten opzichte van het aantal geregistreerde misdrijven. Over de periode 2011 t/m 2015 zijn deze aanzienlijk gestegen, met

name op het gebied van vermogens- en geweldsmisdrijven (zie tabel 7.3). De grootste stijging in het percentage sepots c.q. de meest voorname trendbreuken doen zich voor tussen 2011 en 2012 en 2012 en 2013. In 2014 wordt verhoudingsgewijs en in absolute aantallen het vaakst tot een sepot besloten voor vermogens-, gewelds en verkeersdelicten. In 2015 is sprake van een daling ten opzichte van 2014.

Tabel 7.3 – Politie- en OM-sepots voor minderjarigen in aantallen naar aantal incidenten (bron: Nationale Politie).

Incidenttype	2011	2012	2013	2014	2015
Vermogen					
Politie- en OM-sepots	2.313	5.402	5.880	6.078	5.196
Aantal incidenten	17.962	17.210	15.218	14.416	13.962
% sepots	13%	31%	39%	42%	37%
Geweld					
Politie- en OM-sepots	2.290	5.441	5.417	6.052	4.673
Aantal incidenten	19.817	17.946	14.923	13.192	12.173
% sepots	12%	30%	36%	46%	38%
Verkeer					
Politie- en OM-sepots	165	357	306	440	285
Aantal incidenten	6.921	6.479	5.723	6.700	6.174
% sepots	2%	6%	5%	7%	5%

7.2.2 Politie- en OM-sepots voor meerderjarigen

In tabel 7.4 staat het aantal politie- en OM-sepots voor meerderjarigen weergegeven. Daaruit blijkt dat politiesepots vanaf 2014 bijna niet meer staan geregistreerd. Het totaal aantal politie- en OM-sepots is in 2012 meer dan verdubbeld. De daling van politiesepots wordt vanaf 2013 (deels) gecompenseerd door een stijging van het aantal OM-sepots (zie voor verklaringen voor deze stijging 7.2.1).

Tabel 7.4 – Politie- en OM-sepots voor meerderjarigen in aantallen van 2011 t/m 2015 (bron: Nationale Politie).

Incidenten		2011	2012	2013	2014	2015
Vermogen						
	Politiesepots	6.555	14.500	7.181	715	57
	OM-sepots	2.873	6.536	18.803	25.061	20.102
Geweld						
	Politiesepots	7.205	19.225	8.692	726	44
	OM-sepots	3.086	7.247	21.264	30.552	25.650
Zeden						
	Politiesepots	166	392	238	30	4
	OM-sepots	135	254	612	914	553
Drugs						
	Politiesepots	1.339	4.575	3.136	1.133	212
	OM-sepots	612	1.472	4.063	5.767	4.509
Wapens						
	Politiesepots	456	1.264	797	118	14
	OM-sepots	198	344	1.057	1.693	1.487
Verkeer						
	Politiesepots	1.783	4.515	2.844	644	56
	OM-sepots	633	1.200	2.862	4.844	3.701
Overig						
	Politiesepots	1.198	3.326	1.965	417	42
	OM-sepots	734	1.280	3.243	4.394	3.428
Totaal						
	Politiesepots	18.702	47.797	24.853	3.783	429
	OM-sepots	8.271	18.333	51.904	73.225	59.430

Het totaal aantal politie- en OM-sepots is tussen 2011 (26.973) en 2015 (59.859) meer dan verdubbeld. De totale geregistreerde criminaliteit in deze periode daalt, wat impliceert dat ook voor meerderjarigen vaker tot een sepot besloten wordt. Dit wordt bevestigd wanneer gekeken wordt naar het aantal sepots ten opzichte van het aantal geregistreerde misdrijven. Over de periode 2011 t/m 2015 zijn deze aanzienlijk gestegen, met name op het gebied van vermogens- en geweldsmisdrijven (zie tabel 7.5). Ook hier zijn de grootste verschillen waarneembaar tussen 2011 en 2012 en 2012 en 2013. In 2014 wordt verhoudingsgewijs het vaakst tot een sepot besloten voor vermogens-, gewelds en verkeersdelicten. In 2015 is sprake van een daling – verhoudingsgewijs en in absolute aantallen – ten opzichte van 2014. Hoewel de trend voor minderjarige en meerderjarige verdachten grotendeels gelijk is, moet

daarbij worden opgemerkt dat het percentage sepots bij meerderjarigen wel lager ligt.

Tabel 7.5 – Politie- en OM-sepots voor meerderjarigen in aantallen van 2011 t/m 2015 (bron: Nationale Politie).

Incidenten	2011	2012	2013	2014	2015
Vermogen					
Politie- en OM sepots	9.428	26.438	31.864	31.854	20.159
Aantal incidenten	92.089	112.028	111.039	104.337	81.393
% sepots	10%	24%	29%	31%	25%
Geweld					
Politie- en OM sepots	10.291	31.913	35.373	37.330	25.694
Aantal incidenten	109.762	128.160	115.508	109.153	86.972
% sepots	9%	25%	31%	34%	30%
Verkeer					
Politie- en OM sepots	2.416	6.072	6.012	5.928	3.757
Aantal incidenten	111.691	109.889	100.545	100.956	83.335
% sepots	2%	6%	6%	6%	5%

7.2.3 Keuzes binnen weegploegen

In de twee bestudeerde voormalige politieregio's blijken in de praktijk maar weinig projectvoorstellen te worden behandeld waarin jeugdige verdachten een rol spelen. In de eerste casusstudie zijn dit er over de jaren 2013 tot en met 2015 drie, waarvan er twee bekeken zijn. Daaruit blijkt dat het binnen de projectvoorstellen om uiteenlopende criminele feiten gaat. Eenmaal gaat het om twee verdachten die een hennepplantage exploiteren en het daarmee verdiende vermogen witwassen: een van de daarbij betrokken personen kan als jeugdige worden aangemerkt. Het andere projectvoorstel beschrijft een criminele jeugdgroep in de voormalige politieregio die zich bezighoudt met uiteenlopende vormen van *High Impact Crimes*: drugshandel, woninginbraken en –overvallen en ladingdiefstal. Daarnaast komen leden van de groep in beeld vanwege het bedreigen en intimideren van politiemedewerkers. In de tweede casestudie ligt de focus van zes projectvoorstellen op criminele jeugdgroepen die zich schuldig maken aan zware vormen van criminaliteit. In deze gevallen is ook opsporingsonderzoek verricht. Wanneer criminele jeugdigen aangepakt worden, lijkt dit derhalve vooral plaats te vinden binnen het kader van de prioritering van (criminele) jeugdgroepen. Voorbeelden van delicten waaraan dergelijke groepen zich voor zover gedocumenteerd schuldig maken zijn afpersing, overvallen, ripdeals, straatroven en woninginbraken. Intimidatie en gebruik van wapens vindt binnen sommige groepen in toenemende mate plaats. Het beperkte aanbod

aan jeugdige verdachten dat binnen weegploegen wordt besproken, impliceert dat de keuzes binnen weegploegen geen grote invloed hebben op de geregistreeerde jeugdcriminaliteit.

7.3 Bevindingen uit interviews

In de groepsinterviews komt op verschillende manieren naar voren dat de aandacht door de recherche voor het thema jeugd de afgelopen jaren niet afdoende is geweest. Allereerst wijzen meerdere respondenten op de beperkte capaciteit van de recherche ten opzichte van het aantal zaken. Dit heeft volgens hen tot gevolg dat meer dan in het verleden zaken in behandeling worden genomen waarbij de dader al (vrijwel) bekend is; zaken met zicht op een oplossing en zaken zonder daderindicatie blijven daarmee liggen. 'En daar zitten ongetwijfeld ook zaken met jeugdige verdachten bij.' Bovendien constateren respondenten dat in vergelijking met het verleden minder vaak wordt doorgerechercheerd. Een implicatie daarvan is dat mogelijk niet alle (jeugdige) verdachten in beeld komen. Het feit dat jeugdzaken niet allemaal in behandeling (kunnen) worden genomen, kan volgens meerdere respondenten leiden tot frustratie – en dus een lagere meldingsbereidheid – van bijvoorbeeld wijkagenten. 'Wijkagenten zien problemen groeien en raken gedemotiveerd omdat er pas actie wordt ondernomen als een zaak escaleert naar bijvoorbeeld het plegen van zwaar geweld.' Dit betekent dat zij mogelijk op zoek gaan naar andere oplossingen dan de opsporing (zie deelonderzoek 4).

Daarnaast is de signaleringskans volgens respondenten ook kleiner dan in het verleden. Dit heeft volgens hen ten eerste te maken met een verandering in de tijdbesteding van jongeren (meer online) en type delicten die daar gepleegd worden. Een van onze respondenten refereert daarbij naar het fenomeen van sexting – waarbij het doorsturen van beelden in het geval van minderjarigen strafbaar is – en diefstal van digitale goederen en oplichting via internet. Dergelijke onderwerpen krijgen volgens onze respondenten onvoldoende aandacht vanuit de opsporing, wat vervolgens ook gevolgen heeft voor de geregistreeerde jeugdcriminaliteit. 'De wereld van jongeren is blijvend veranderd en de politie loopt vooralsnog achter de werkelijkheid aan.' Daarnaast wijzen respondenten op de verandering van jeugdgroepen naar minder zichtbare fluïde jeugdnetwerken en het feit dat een deel van de (criminele) jeugd een steeds betere kennis over de opsporingsmethoden van de politie heeft. 'Tappen levert niets meer op, cameratoezicht genereert weinig bruikbare beelden en zij zijn zeer veiligheidsbewust waardoor het inzetten van observatieteams ook niet altijd zinvol is.' Ook de inrichting van de politieorganisatie en de prioriteit die daarbinnen aan jeugd gegeven kan worden, speelt volgens hen mee bij het verdwijnen van binding met en zicht op de jeugd. 'De expertise binnen de basis-

teamrecherche is weg en bovendien bestaat daar veel handelingsvrijheid. Als voor iemand jeugd niet zoveel prioriteit heeft, kunnen zaken eerder blijven liggen.’

Wanneer we de bevindingen uit de interviews samenvatten, is er sprake van minder researchcapaciteit voor jeugdcriminaliteit, een lagere meldingsbereidheid van jeugdcriminaliteit onder professionals op straat, minder zicht op de jeugd en zijn jeugdige criminelen beter in staat om buiten het zicht van de politie te opereren. Volgens respondenten wordt, mogelijk mede vanwege de daling van de jeugdcriminaliteit, geen urgentie gevoeld om het thema jeugdcriminaliteit nadrukkelijk op de agenda te plaatsen. ‘Als je de focus verliest, gaat ook de prioriteit verloren.’ Om dit te illustreren refereren zij onder andere naar het gegeven dat geen prestatieafspraken omtrent jeugdgroepen meer worden gemaakt. De meeste respondenten vinden het gebrek aan prioriteit onwenselijk, daar juist op het gebied van jeugdigen op de lange termijn veel winst voor de samenleving te behalen valt.

7.4 Beschouwing van de onderzoeksbevindingen

Dit tweede deelonderzoek richt zich op de vraag of en zo ja in hoeverre de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit een gevolg is van de afgenomen prioriteit in de opsporing. Dat in de afgelopen jaren en decennia expliciet aandacht is geweest voor jeugdcriminaliteit, blijkt mede uit de regeerakkoorden van meerdere recente kabinetten. Op basis van documentatie kan echter niet worden vastgesteld in hoeverre dit gevolgen heeft gehad voor de prioritering van jeugdcriminaliteit in de opsporing, hoewel bekend is dat wel aanzienlijk is geïnvesteerd op toezicht en handhaving in relatie tot problematische jeugdgroepen. Uit de interviews die met politiemedewerkers zijn gehouden, kan worden afgeleid dat de urgentie voor jeugdcriminaliteit binnen de opsporing beperkt is geweest. Dit lijkt zowel te gelden voor de veelvoorkomende criminaliteit waaraan jongeren zich schuldig maken (ook online) als voor zwaardere vormen van criminaliteit: het aantal projectvoorstellen met daarin jeugdige verdachten dat in weegploegen is behandeld, is in ieder geval in twee casestudies (voormalige politieregio's) over een langere periode beperkt. Dit betekent dat keuzes die in weegploegen worden gemaakt, geen aannemelijk registratie-effect vormen. Cijfers van de Nationale Politie maken duidelijk dat – mogelijk vanwege een gedaalde prioriteitsstelling voor jeugdcriminaliteit binnen de opsporing c.q. het ontbreken van voldoende bewijslast – het aantal septs sinds 2012 een sterke stijging vertoont en meer dan verdubbelt. Dit is zowel in absolute aantallen als relatief het geval. Hoe groot het effect daarvan op de geregistreerde jeugdcriminaliteit precies is, kan op basis van het beschikbare materiaal echter niet worden bepaald. Mogelijk leidt dit tot een vicieuze cirkel waarbinnen de daling van

de jeugdcriminaliteit leidt tot een gebrek aan urgentie voor dit thema, wat vervolgens een verdere daling van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit in de hand werkt.

Eindnoten

1. Bijvoorbeeld Kamerstuk 28 282 (vergaderjaar 2001-2002), 'Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit'
2. Kamerstuk 28741 nr. 1 (vergaderjaar 2002-2003).
3. Het regeerakkoord is te downloaden via www.rijksoverheid.nl
4. Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 29628 nr. 256 (vergaderjaar 2010-2011).
5. Deze zijn voor de afzonderlijke jaren te downloaden via www.rijksoverheid.nl.
6. 'Reactie OM op CBS-cijfers daling aantal strafzaken', 11 september 2017. Te raadplegen via www.om.nl.

Veranderingen in het werkproces

8 Achtergrond en uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond en uitvoering van het deelonderzoek “Veranderingen in het werkproces”. Eerst behandelen we kort de achtergrond van dit deelonderzoek en de daarbij behorende vraagstelling. Vervolgens beschrijven we de gehanteerde onderzoeksmethodiek.

8.1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn meerdere wijzigingen doorgevoerd in de afhandeling van strafbare feiten die raken aan de rechten van kwetsbare verdachten (de Salduz-regeling) en de afhandeling van incidenten (de ZSM-werkwijze). Het vierde deelonderzoek behandelt de vraag of de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit gerelateerd is aan deze veranderingen in het werkproces. De veronderstelling is dat, vanwege de tijd die deze processen met zich meebrengen, politiemedewerkers op basis van hun discretionaire bevoegdheid vaker voor alternatieve afhandelingsmogelijkheden (zorgmeldingen, reprimandes) kiezen.

8.1.1 De Salduz-regeling

In reactie op een uitspraak van het Europese Hof in november 2008 is in Nederland per 1 april 2010 in de ‘Aanwijzing Rechtsbijstand Politieverhoor’ vastgelegd dat een verdachte recht heeft op consultatiebijstand: het recht om voorafgaand aan het eerste inhoudelijke verhoor¹ door de politie een advocaat te raadplegen.² In het geval van zeer ernstige misdrijven of misdrijven met een grote maatschappelijke impact (categorie A) dan wel misdrijven waarbij voorlopige hechtenis is toegestaan (categorie B) vindt dit contact doorgaans op het politiebureau plaats. Wanneer het misdrijven betreft waarbij voorlopige hechtenis niet is toegestaan of in het geval van overtredingen (categorie C), kan consultatiebijstand ook telefonisch verleend worden. Specifiek voor minderjarigen heeft de Hoge Raad overwogen dat zij ook recht hebben op bijstand van een raadsman of een ander vertrouwenspersoon tij-

dens het verhoor. Aangehouden minderjarigen kunnen afstand doen van het recht op consultatiebijstand en het recht op bijstand tijdens het verhoor voor C-zaken. Jongvolwassenen van 16 en 17 jaar kunnen dit – in tegenstelling tot minderjarigen van 12 t/m 15 jaar – tevens doen in het geval van categorie B-zaken. In het geval van A-zaken kan geen afstand van dit recht worden gedaan.³ Een gevolg van de Salduz-regeling is dat (minderjarige) verdachten niet altijd meer direct verhoord kunnen worden. In het geval van zaken in categorie A kan het verhoor starten wanneer overleg met de raadsman heeft plaatsgevonden. Wanneer dit overleg niet binnen twee uur nadat de raadsman is geïnformeerd over de aanhouding van diens cliënt heeft plaatsgevonden, kan de Officier van Justitie een beslissing nemen over het starten van het verhoor. Wanneer verdachten van categorie B-zaken geen afstand doen van het recht op consultatiebijstand, kan de hulpofficier van Justitie beslissen over het al dan niet aanvangen van het verhoor indien de raadsman niet binnen twee uur op het bureau aanwezig is. Ook indien een verdachte nadien in verzekering wordt gesteld, hoeft niet te worden gewacht met het starten van een verhoor of het voortzetten daarvan. In het geval van categorie-C zaken heeft een verdachte maximaal twee pogingen om een raadsman te bereiken. Indien consultatie op het bureau gewenst is, wordt twee uur gewacht met de aanvang van het verhoor. Als de raadsman na twee uur niet aanwezig is op het bureau, kan de politie starten met het verhoor.

8.1.2 De ZSM-werkwijze

Een andere verandering in het werkproces betreft ZSM. De ZSM-werkwijze – waarbij de afkorting staat voor ‘Zo Snel, Slim, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk – kent zijn oorsprong in 2011. In dat jaar starten het Openbaar Ministerie (OM) en de politie met de inrichting van een nieuwe werkwijze om de afhandeling van verdachten van veelvoorkomende criminaliteit en qua bewijs eenvoudige misdrijven te verbeteren. De tot dan toe (te) lange doorlooptijden en de gedachte dat veelvoorkomende criminaliteit doelmatiger en effectiever kan worden afgehandeld, vormen hiervoor de aanleiding. Het uitgangspunt van de nieuwe werkwijze is dat partijen in de strafrechtsketen parallel werken in plaats van op elkaar volgend. Ofwel: als iemand wordt aangehouden, neemt de Officier van Justitie op basis van de informatie van alle ketenpartners een afdoeningsbeslissing of een routeringsbeslissing. In het geval van een afdoeningsbeslissing wordt besloten hoe een strafzaak wordt afgedaan, een routeringsbeslissing houdt in dat de zaak voor verdere beoordeling wordt doorverwezen (Thomas e.a., 2016).⁴

8.2 Methoden en verantwoording

Om de onderzoeksvraag in dit deelonderzoek te kunnen beantwoorden, zijn drie onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Het betreft een deskresearch, en BVH-analyse en interviews. We beschrijven deze activiteiten kort in de volgend subparagrafen.

8.2.1 Deskresearch

Via een deskresearch is aandacht besteed aan de inhoud van het Salduz-arrest (ingevoerd per 1 april 2010) en ZSM (ingevoerd per 1 januari 2013) en de implementatie van deze werkprocessen. Daartoe is gebruikgemaakt van documentatie die in eerder onderzoek is verzameld, waaronder rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (zie Van Ham e.a., 2015).

8.2.2 BVH-analyse (zorgmeldingen en reprimandes)

Op basis van een BVH-analyse onder minderjarigen is bekeken hoe alternatieve afhandelingsmogelijkheden (i.c. zorgmeldingen en reprimandes) zich ontwikkeld hebben. De BVH-analyse heeft zich toegespitst op verschillende periodes. Allereerst op het moment van introductie van de Salduz-regeling (april 2010) en het voorgaande jaar. Daarnaast hebben we ons gericht op een jaar na de introductie van ZSM (januari 2014 t/m maart 2014), wanneer de werkwijze – zo mag worden verondersteld – bekend is binnen de strafrechtssketen c.q. volledig geïmplementeerd is. Binnen de BVH-analyse is aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- de kenmerken van jeugdige verdachten (leeftijd);
- type delict waarop de zorgmelding of reprimande betrekking heeft;
- ontwikkelingen in het aantal zorgmeldingen en reprimandes.

Box 8.1 – Effecten van de invoering van Salduz kwantificeren

Data in BVH mag maximaal vijf jaar worden opgeslagen. Een implicatie daarvan is dat het niet mogelijk is om BVH-data op te vragen die betrekking heeft op het moment van de effectuering van het Salduz-arrest (april 2010). Omdat managementrapportages en criminaliteitsbeelden van politieregio's dan wel politie-eenheden rondom deze periode niet konden worden opgeleverd, is hiervoor gebruikgemaakt van door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) aangeleverde data.

8.2.3 Interviews

Ter duiding en verdieping van de bevindingen, zijn interviews gehouden in twee politie-eenheden met respondenten die kennis hebben van de politiepraktijk en

vanuit hun functie veelvuldig met jongeren in contact komen (zie bijlage 2). Met hen hebben we onze bevindingen uit de deskresearch en BVH-analyse besproken en nader geduid.⁵

Eindnoten

1. Er wordt gesproken over een inhoudelijk verhoor wanneer dit verhoor betrokkenheid bij een strafbaar feit betreft, in de eerste zes uur van het politieonderzoek plaatsvindt en/of het horen van een verdachte voor diens eventuele in verzekeringstelling.
2. Zie wetten.overheid.nl voor een beschrijving van deze wet.
3. We merken hierbij op dat de Salduz-regeling per 1 maart 2017 is aangescherpt. Concreet houdt dit in dat elke minderjarige verdachte als kwetsbaar wordt aangemerkt. Gelet op de periode van dataverzameling blijft dit aspect in dit hoofdstuk buiten beschouwing.
4. Een aandachtspunt is de vraag hoe deze werkwijze zich verhoudt tot het recht op consultatie- en rechtsbijstand zoals vervat in de Salduz-regeling.
5. We willen hierbij opmerken dat respondenten die hebben meegewerkt aan de derde deelstudie hier ook over gesproken hebben. Waar van toepassing is hun input ook in dit hoofdstuk verwerkt.

9 Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de onderzoeksbevindingen. Eerst bespreken we de uitkomsten van de deskresearch. Dit biedt een kader waarbinnen de cijfermatige bevindingen kunnen worden geduid. Daarna behandelen we de opbrengsten uit de interviews, zodat nadere verdieping aan deze cijfers kan worden gegeven. Tot slot volgt een korte beschouwing op de onderzoeksbevindingen in hun totaliteit.

9.1 Salduz-regeling en ZSM: Inhoud, implementatie en uitvoering

In deze paragraaf bespreken we op basis van documentatie de inhoud, implementatie en uitvoering van de Salduz-regeling en ZSM. In Nederland hebben Verhoeven & Stevens (2013) de Salduz-regeling geëvalueerd. Hoofdvraag was of met de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor bereikt wordt dat de Nederlandse opsporingspraktijk voldoet aan de voorwaarden rondom de rechtsbijstand voorafgaand aan en tijdens het eerste politieverhoor. In hun evaluatie is echter, op basis van de verzamelde data, ook aandacht voor de gevolgen voor de praktijk. Op basis van hun bevindingen lijkt de aanwijzing grotendeels te worden uitgevoerd zoals bedoeld. Dit betekent dat verdachten vrijwel altijd op hun rechten worden gewezen, advocaten doorgaans tijdig in kennis worden gesteld en verdachten in de gelegenheid worden gesteld een advocaat te spreken voor aanvang van het verhoor indien zij dit wensen. Het credo was daarbij wel ‘oefening baart kunst’, daar informatie over de nieuwe werkwijze op de verkeerde manier of zonder de benodigde uitleg is verspreid. In die zin was sprake van een moeizame start. Dit lijkt de algehele implementatie en uitvoering uiteindelijk in beperkte mate beïnvloed te hebben. In het verlengde hiervan wijzen zij wel op enkele neveneffecten van de Salduz-regeling die raken aan het werkproces en leiden tot een langer tijdsbestek om strafrechtelijke feiten af te handelen. Zo stellen respondenten dat zij aan relatief lichte vergrijpen veel tijd kwijt zijn; zij wijten dit met name aan het brede scala aan delicten dat in categorie B valt. Daarbij komt dat advocaten om uiteenlopende redenen (economisch

en praktisch) niet of slecht bereikbaar zijn, waarmee tijd verloren gaat. Dit kan, afhankelijk van de werkwijze in een korps, er aanvullend in resulteren dat agenten in de noodhulp lang van de straat zijn en zij minder adequaat op meldingen kunnen reageren (Verhoeven & Stevens, 2013).

De ontwikkeling van de ZSM-werkwijze is als ‘werkenderwijs’ te typeren, waarbij in de pilotfase (medio 2011 tot medio 2012) een vooraf vastgestelde implementatiestrategie en doelstellingen ontbraken. Vanaf 2012 volgt een landelijke uitrol waarbij ook ketenpartners (i.c. Slachtofferhulp Nederland (SHN), de drie Reclasseringsorganisaties (3RO) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)) betrokken worden. Op bestuurlijk niveau zijn ambities geformuleerd en wordt gestuurd op het borgen en verder invullen van de werkwijze. Het onderzoek van Thomas e.a., 2016) maakt duidelijk dat professionals meerdere aandachtspunten rondom de uitvoering ervaren. Zo wordt de roulatie van medewerkers die vanuit de ketenpartners betrokken zijn bij ZSM als te snel ervaren, waardoor het aan continuïteit ontbreekt. Daarnaast is niet alle relevante informatie rondom een zaak en verdachte tijdig beschikbaar en wordt geconstateerd dat partijen onvoldoende op de hoogte zijn van elkaars mogelijkheden. Ook wordt aangegeven dat onduidelijkheid kan bestaan over de zaken die wel en niet volgens de ZSM-werkwijze moeten worden afgehandeld: de verschillende invullingen die respondenten geven aan het begrip veelvoorkomende criminaliteit, is hier mede debet aan. Ondanks dergelijke aandachtspunten en het gegeven dat er regionale verschillen bestaan in de uitvoering, ervaren professionals de werkwijze als positief. Zij vinden dat de kwaliteit van het werk omhoog is gegaan en zouden niet meer terug willen naar de wijze waarop voor de introductie van ZSM werd samengewerkt (Thomas e.a., 2016).

9.2 Ontwikkeling in aantal verdachten rondom invoering Salduz

In deze paragraaf geven we een cijfermatig beeld van de ontwikkeling van het aantal geregistreerde jeugdige verdachten rondom de invoering van de Salduz-regeling. De Salduz-regeling is landelijk ingegaan per 1 april 2010. Een aantal van de cijfers die het CBS ter beschikking heeft gesteld ten behoeve van onderhavig onderzoek, staat weergegeven in tabel 9.1. In deze tabel staan het gemiddeld aantal verdachten over een driemaandelijks periode na invoering en het aantal verdachten in de maand van invoering weergegeven. Ter referentie staan ook de cijfers uit 2009 vermeld. Ongeacht de gekozen referentieperiode ligt het aantal jeugdige verdachten na invoering van Salduz in 2010 lager dan in 2009 en is deze daling sterker voor minderjarige verdachten vergeleken met de groep jeugdige verdachten in zijn geheel. Het 3-maandelijks gemiddelde daalt voor minderjarigen namelijk met 9,9 procent (versus 2,9 voor de groep jeugdige verdachten als geheel). Voor de maand april betreft de daling onder minderjarige verdachten 9,1 procent (versus een daling

van vier procent voor alle jeugdige verdachten). Uit de cijfers van het CBS (zie bijlage 1) blijkt dat het aantal minderjarige unieke jeugdige verdachten tussen 2009 en 2010 daalt van 39.110 tot 36.610 (-6.4%) en het aantal unieke jeugdige verdachten van 12 tot en met 24 jaar licht afneemt (-0.7%). De daling direct na de invoering van de Salduz-regeling in 2010 is derhalve aanmerkelijk groter dan de daling over het jaar in zijn geheel. Dit valt des te meer op omdat in de periode april tot en met juni in eerdere jaren (2008, 2009) juist een bovengemiddeld aantal unieke jeugdige verdachten werden geregistreerd. Kortom: rondom de invoering van de Salduz-regeling is sprake van een trendbreuk.¹

Tabel 9.1 – Aantal unieke jeugdige en minderjarige verdachten in BVH in aantallen rondom de invoering van de Salduz-regeling vergeleken met twee referentieperiodes (bron: CBS).

Soort verdachten	3-maandelijks gemiddelde april t/m juni 2009	3-maandelijk gemiddelde april t/m juni 2010	Verandering (n, %)
Jeugdige verdachten (12 t/m 24 jaar)	11.673	11.340	-333 (-2.9%)
Minderjarige verdachten (12 t/m 17 jaar)	4.460	4.020	-440 (-9.9%)

Soort verdachten	April 2009	April 2010	Verandering (n, %)
Jeugdige verdachten (12 t/m 24 jaar)	12.290	11.800	-490 (-4.0%)
Minderjarige verdachten (12 t/m 17 jaar)	4.710	4.280	-430 (-9.1%)

De bevindingen suggereren dat de invoering van de Salduz-regeling met name heeft gezorgd voor een daling van het aantal minderjarige verdachten. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is, is echter maar de vraag. Tussen 2009 en 2010 daalt het totaal aantal jeugdige verdachten met 0,7 procent en het aantal minderjarige verdachten met 6,4 procent. De ten opzichte van het jaargemiddelde sterkere daling in de gekozen referentieperiodes (zie hiervoor) is echter niet uniek. Zo blijkt dit bijvoorbeeld ook in 2008 het geval te zijn. De cijfers suggereren met andere woorden een verband, maar geven geen uitsluitsel.

9.3 Zorgmeldingen en reprimandes in beeld

In deze paragraaf geven we een cijfermatig beeld van zorgmeldingen en reprimandes. In tabel 9.2 staat het aantal zorgmeldingen en reprimandes weergegeven voor twee periodes: drie maanden voor de landelijke invoering van ZSM (oktober t/m december 2012) en drie maanden direct na deze landelijke invoering. De cijfers laten zien dat het aantal zorgmeldingen tussen deze twee periodes toeneemt van 980 naar 1.069 (+9%). Het aantal geregistreerde reprimandes daalt echter, tegen de verwachting in, van 1.303 naar 1.115 (-14%). Verder kan uit tabel 9.2 worden afgeleid dat het aantal zorgmeldingen binnen alle onderscheiden delictcategorieën stijgt. Het aantal geregistreerde reprimandes daalt daarentegen voor alle delicttypen, vuurwapen- en drugsgerelateerde incidenten uitgezonderd.

Tabel 9.2 – Zorgmeldingen en reprimandes per delictcategorie naar periode in aantallen (bron: Nationale Politie).

Incidenten	Voor invoering (okt t/m dec 2012)	Direct na invoering (jan t/m maa 2013)	Verandering (n, %)
Vermogen			
Zorgmeldingen	442	470	28 (+6%)
Reprimandes	392	366	-26 (-7%)
Geweld (goederen)			
Zorgmeldingen	145	151	6 (+4%)
Reprimandes	453	392	-61 (-13%)
Geweld (personen)			
Zorgmeldingen	214	226	12 (+6%)
Reprimandes	165	82	-83 (-50%)
Verkeer			
Zorgmeldingen	16	25	9 (+56%)
Reprimandes	17	12	-5 (-29%)
Drugs			
Zorgmeldingen	26	45	19 (+73%)
Reprimandes	39	86	47 (+121%)

Vuurwapen			
Zorgmeldingen	23	29	6 (+26%)
Reprimandes	21	29	8 (+28%)
Zeden			
Zorgmeldingen	11	16	5 (+45%)
Reprimandes	7	6	-1 (-14%)
Overig			
Zorgmeldingen	103	107	4 (+4%)
Reprimandes	209	142	-67 (-32%)
Totaal			
Zorgmeldingen	980	1.069	89 (+9%)
Reprimandes	1.303	1.115	-188 (-14%)

In tabel 9.3 staat het aantal zorgmeldingen en reprimandes weergegeven voor een periode van drie maanden direct na deze landelijke invoering (januari t/m maart 2013) en dezelfde periode een jaar later. Uit deze tabel blijkt dat het aantal zorgmeldingen tussen deze twee periodes toeneemt van 1.069 naar 1.194 (+12%) en het aantal geregistreerde reprimandes stijgt van 1.115 naar 1.400 (+26%). Onduidelijk blijft wat de oorzaak is van deze verandering. Er kan vanuit het beleid bijvoorbeeld meer aandacht zijn gekomen voor het afdoen van zaken vanuit een zorgkader, onafhankelijk of – juist – door de invoering van ZSM.

Tabel 9.3 – Zorgmeldingen en reprimandes per delictcategorie naar periode in aantallen (bron: Nationale Politie).

Incidenten	Direct na invoering (jan t/m maa 2013)	Een jaar na invoering (jan t/m maa 2014)	Verandering (n, %)
Vermogen			
Zorgmeldingen	470	566	96 (+20%)
Reprimandes	366	479	113 (31%)
Geweld (goederen)			
Zorgmeldingen	151	188	37 (+25%)
Reprimandes	392	601	209 (+53%)

Geweld (personen)			
Zorgmeldingen	226	229	3 (+1%)
Reprimandes	82	132	50 (61%)
Verkeer			
Zorgmeldingen	25	23	-2 (-8%)
Reprimandes	12	17	5 (+42%)
Drugs			
Zorgmeldingen	45	32	-13 (-29%)
Reprimandes	86	34	-52 (-60%)
Vuurwapen			
Zorgmeldingen	29	31	2 (+7%)
Reprimandes	29	36	7 (+24%)
Zeden			
Zorgmeldingen	16	27	11 (+69%)
Reprimandes	6	7	1 (17%)
Overig			
Zorgmeldingen	107	98	-9 (-8%)
Reprimandes	142	94	-48 (-34%)
Totaal			
Zorgmeldingen	1.069	1.194	125 (+12%)
Reprimandes	1.115	1.400	285 (+20%)

9.4 Bevindingen uit interviews

Uit de interviews komt naar voren dat de implementatie van de Salduz-regeling nationaal gezien op een en hetzelfde moment heeft plaatsgevonden. Respondenten geven aan dat de inwerkingtreding van de regeling verschillende gevolgen voor het werkproces heeft gehad. Zo is de ervaring van respondenten dat het aantal bekentenissen sinds de Salduz-regeling is afgenomen. ‘Het verhoor is daarmee veel minder een opsporingsmiddel. In die zin is het verhoor bijna een juridische afronding waarbij een verdachte nog kan reageren op het bewijsmateriaal.’ Tot aan het verhoor kan echter weinig actie worden ondernomen, mede omdat het volgens respondenten tot enkele uren kan duren voordat een (verplichte) advocaat aanwezig is. De impact van

de Salduz-regeling op het politiewerk achten zij dan ook groot. Daar komt bij dat de Salduz-regeling ook negatieve gevolgen kan hebben voor jeugdige verdachten. In het geval van aanhouding kunnen kleine vergrijpen zoals een winkeldiefstal – afhankelijk van het tijdstip van aanhouding – tot gevolg hebben dat jeugdigen op het politiebureau moeten overnachten. De reden daarvoor is dat in afwachting van een advocaat niet met een verhoor kan worden gestart en in de avond- en nachtelijke uren dus geen verhoor kan worden afgenomen. Daarnaast speelt een logistiek aspect een rol, omdat het aanhouden en onderbrengen van aangehouden verdachten een aanzienlijke tijdsinvestering kan vergen. ‘Door de sluiting van het cellencomplex in Lelystad moeten verdachten naar Almere worden gebracht en als je pech hebt naar Houten. Je bent dan soms uren onderweg.’ In de praktijk kan dit betekenen dat jeugdigen minder vaak worden aangehouden en verhoord c.q. als verdachte van een delict worden geregistreerd. In plaats daarvan zou ervoor gekozen kunnen worden om hen vaker als betrokkene te registreren. Dit kan worden gedaan in een algemene mutatie – die bijvoorbeeld wordt gebruikt als een samenvatting van een noodhulpdienst en daarbinnen ondernomen acties – of in een mutatie aangaande het betreffende delict zelf. Uit de cijfers aangaande misdrijven blijkt niet dat minderjarigen vaker als betrokkene bij een delict worden vermeld. Voor meerderjarige jeugdigen van 18 tot en met 24 jaar is sprake van een lichte stijging (zie box 9.1).

Box 9.1 Ontwikkeling aantal bij een delict betrokken jeugdigen in BVH

Cijfers van de Nationale Politie laten zien dat het aantal bij misdrijven als betrokkene geregistreerde minderjarige personen in BVH in 2016 piekt met ongeveer 28.500.² Dit aantal ligt iets hoger dan in 2010 (ca. 27.500). Waar blijkens de cijfers van het CBS sprake is van een daling van het aantal minderjarige verdachten, geldt dit derhalve niet voor het aantal minderjarige betrokkenen. Het aantal meerderjarige jeugdige betrokkenen van 18 tot en met 24 jaar piekt in 2013 met circa 46.500. Van een dalende trend in het aantal in BVH geregistreerde betrokkenen is ook bij meerderjarige jeugdigen geen sprake.

Samenvattend ervaren politiemedewerkers de Salduz-regeling als een regeling die het uitvoeren van het politiewerk bemoeilijkt en – soms – een disproportionele impact heeft voor jongeren, gelet op het gepleegde feit. Een implicatie die respondenten in de praktijk terugzien is dat politiemedewerkers mede om deze redenen naar alternatieve afhandelingsmogelijkheden zoeken. Zorgmeldingen en reprimandes zijn hier een voorbeeld van. Een kanttekening die respondenten hierbij maken is dat deze discretionaire bevoegdheid met name bij heterdaadzaken wordt gebruikt.

‘Buiten heterdaad worden verdachten opgeroepen voor verhoor en wordt aangegeven wat de procedure is om bijstand van een advocaat te realiseren.’ In het geval van zorgmeldingen en reprimandes kunnen politiemedewerkers ervoor kiezen om een jongere niet als verdachte maar als betrokkene in BVH te registreren. Bovendien worden volgens respondenten lang niet alle reprimandes ook daadwerkelijk geregistreerd. Een gevolg hiervan kan zijn dat jongeren ondanks het plegen van meerdere delicten als first offender worden gezien wanneer de systemen worden bevraagd. Dit kan vervolgens de afweging van individuele politiemedewerkers elke keer opnieuw beïnvloeden om bijvoorbeeld te volstaan met een reprimande en leiden tot minder goede dossiervorming op individuele (probleem)jongeren. Onduidelijk blijft echter in hoeverre dergelijke situaties zich voordoen.

Box 9.2 Toekomstige ontwikkelingen?

Een van onze respondenten geeft aan dat de Salduz-regeling sinds 1 maart jl. is uitgebreid. Daarbij zijn alle minderjarige verdachten als kwetsbaar aangemerkt en kunnen zij niet meer zelfstandig afstand doen van het recht op bijstand tijdens verhoor. Deze respondent veronderstelt dat de impact van de Salduz-regeling vanaf dat moment nog groter wordt, en verwacht om die reden een verdere daling van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit.

De door ons gesproken respondenten bezien de Salduz-regeling en de ZSM-werkwijze ten dele in samenhang met elkaar. In tegenstelling tot de uniforme Salduz-regeling stellen respondenten dat de wijze waarop invulling en uitvoering wordt gegeven aan de ZSM-werkwijze per politie-eenheid verschilt. Volgens respondenten is een overeenkomst tussen beide werkprocessen dat zij relatief veel tijd kosten. Daarbij speelt mee dat het ook binnen ZSM in de praktijk uren kan duren voordat tot een beslissing gekomen wordt en er de afgelopen jaren verschillende regels en richtlijnen bij zijn gekomen die de beslissingssnelheid negatief beïnvloeden. Daarnaast is het de ervaring van respondenten dat de ZSM-werkwijze niet altijd in staat is het maatwerk te leveren waar een zaak tegen een minderjarige of jeugdige verdachte om vraagt. Verder constateren zij dat het aantal septs sterk is toegenomen. Zij wijten dit aan de ene kant aan minder durf van Officieren van Justitie om een zaak door te zetten. Soms begrijpelijk bijvoorbeeld bij het ontbreken van daderindicaties of een onvoldoende bewijslast, maar meermaals ook lastig te begrijpen voor de buitenwacht. ‘In een zaak van fietsendiefstal met een bekende verdachte weigerde de Officier om tot vervolging over te gaan omdat geen aangifte gedaan was. Dergelijke zaken monden dan snel uit in een sepot.’ Aan de andere kant geven respondenten aan dat de kwaliteit van de proces-verbalen van politie-

medewerkers tekortschiet, wat de haalbaarheid van zaken bij de rechter vermindert. De tijdsinvestering in combinatie met de in ogen van politiemedewerkers te lage opbrengst (meer septs) kunnen er volgens respondenten toe leiden dat strafbare feiten op andere wijzen worden afgedaan. Het ontbreken van een collegiale toetsing daarin – die zich met name zou moeten toespitsen op de vraag of een alternatieve afhandeling het gevolg is van het strafbare feit en de context waarin dit gepleegd wordt of vanwege de werklast – zien respondenten als een onwenselijk gevolg. ‘Zij moeten zo al veel afwegingen aan de voorkant maken, die soms specifieke kennis vergen terwijl zij niet medisch of gedragspsychologisch zijn opgeleid.’

9.5 Beschouwing van de onderzoeksbevindingen

In het vierde deelonderzoek is geprobeerd de vraag te beantwoorden of veranderingen in het werkproces (i.c. het Salduz-arrest en de invoering van ZSM) van invloed zijn geweest op de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Uit de deskresearch komt naar voren dat een van de gevolgen van de Salduz-regeling is dat meer tijd moet worden uitgetrokken voor de afhandeling van strafbare feiten en de noodhulp dientengevolge minder adequaat op meldingen kan reageren. Dergelijke implicaties voor het werkproces blijken niet uit de documentatie aangaande ZSM, hoewel binnen deze werkwijze op zich wel aandachtspunten kunnen worden benoemd. Uit de interviews blijkt dat beide werkprocessen impact hebben gehad op de opbrengsten van het politiewerk. Een van de door professionals waargenomen gevolgen van Salduz is dat het aantal bekentenissen is afgenomen. Daarnaast bestaat volgens de door ons gesproken respondenten de indruk dat de ZSM-regeling onevenredig vaak en soms onterecht tot een sepot leidt. Zij stellen bovendien, ten dele in lijn met de bevindingen uit de deskresearch, dat beide werkprocessen (Salduz en ZSM) ertoe leiden dat politiemedewerkers meer tijd kwijt zijn aan het afhandelen van veelvoorkomende criminaliteit en dus kunnen gaan zoeken naar alternatieve afhandelingswijzen.

De veronderstelling dat de ervaringen in de praktijk (hogere tijdsinvestering, lagere opbrengst) tot andere afdoeningsmogelijkheden hebben geleid, vindt bevestiging in door de Nationale Politie aangeleverde cijfers. Zo daalt het aantal jeugdige verdachten na de introductie van Salduz sterker dan het jaargemiddelde. Bovendien is na de invoering van ZSM het aantal reprimandes en zorgmeldingen aanmerkelijk gestegen. Het is niet mogelijk om uitspraken te doen over de precieze omvang van deze stijging, mede omdat reprimandes – zo blijkt uit interviews – lang niet altijd worden geregistreerd. Desalniettemin lijken de data gezamenlijk tot een positief antwoord te leiden op de vraag of deze werkprocessen van invloed zijn geweest op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit.

Eindnoten

1. We beperken ons hier tot het moment van invoering van de Salduz-regeling. In daaropvolgende jaren kunnen namelijk ook andere ontwikkelingen een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van het aantal unieke jeugdige verdachten (waaronder pilots met de ZSM-werkwijze).
2. Cijfers zijn vanaf 2010 beschikbaar. In 2009 werd BVH geleidelijk aan geïmplementeerd, waarmee cijfers over dat jaar niet volledig zijn. Het betreft de volgende (categorieën) misdrijven: bedreiging, diefstal, discriminatie, drugshandel, horizontale fraude, huisvredebreuk, kinderporno, kinderprostitutie, mensenhandel, mishandeling, moord/doodslag, onder invloed, openlijk geweld (persoon), overige fraude, overige vermogensdelicten, overval, straatroof, vernieling c.q. zaaksbeschadiging, verticale fraude, wapenhandel, winkeldiefstal, zakkenrollerij en zedendelicten.

Samenvatting en conclusies

10 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.

10.1 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 geregistreerde 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 geregistreerde 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 hypothesen rondom registratie-effecten. Omdat een van deze hypothesen (cybercrime) separaat wordt onderzocht, heeft dit onderzoek betrekking op vier hypothesen. Deze hypothesen 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 hypothesen 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.

10.2 Uitkomsten van deelonderzoeken

We bespreken de belangrijkste bevindingen van ieder deelonderzoek in een aparte subparagraaf. Tabel 10.1 geeft bij wijze van samenvatting weer welke hypothesen zijn getoetst en wat de onderzoeksbevindingen op dit vlak zijn.

Tabel 10.1 – 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

10.2.1 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 geregistreeerde 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 doorgegeven. 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 geregistreeerde jeugdcriminaliteit, kan derhalve worden verworpen.

10.2.2 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 geregistreeerde 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.

10.2.3 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 geregistreeerde 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 geregistreeerde 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 researchcapaciteit 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 geregistreeerde 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 researchcapaciteit 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 geregistreeerde 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 septs 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.

10.2.4 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.

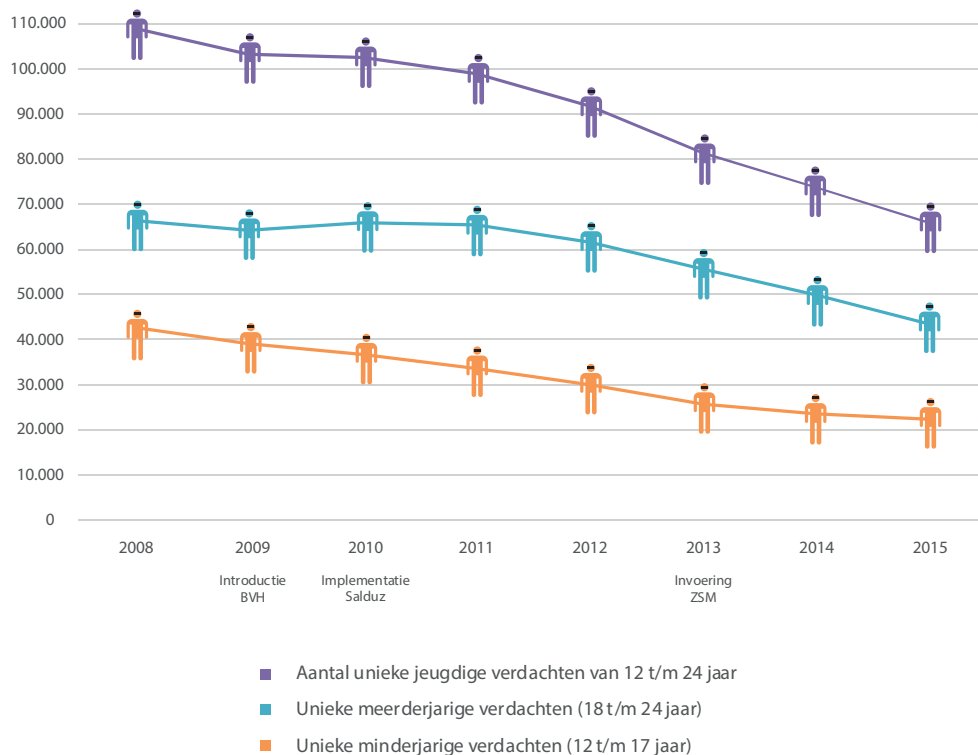
10.3 Beschouwende conclusie

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 10.1 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 10.1 – 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.

Summary and conclusions

In this summary, which may be read in lieu of a comprehensive read, the cause for and questions of the research and the outcomes of the substudies will be discussed; it ends with a contemplative conclusion.

Cause, questions and methods

Juvenile crime, irrespective of whether committed only by minors (12 to 17) or also by young adults (age 18 through 24), has undergone a great decline since 2007. Between 2008 and 2015 the number of unique male and female suspects decreased by 40%. The decline was more marked for minors (-48%) than for young adults (-35%). Relatively speaking, the greatest decreases as compared to the years previous occurred in 2009 and from 2012 onwards. It is important to realise that the decline concerns registered juvenile crime. Offences and suspects that, for whatever reason, were not *registered* in the police registration systems are not considered here. The question discussed in this study is to what extent the decline in registered juvenile crime reflects the reality or whether it is wholly or partly a result of registration effects. Registration effects are defined in this respect as '*factors that may affect the completeness and reliability of registrations*'. Accordingly, the central and main question for this research is: 'To what extent is the decline in juvenile crime attributable to registration effects?'

Preliminary research by Van Ham et al. (2015) resulted in five hypotheses regarding registration effects. Since one of those hypotheses (cybercrime) is being researched separately, this study relates to the other four. In consideration of the main question, these four hypotheses were translated into four subquestions; subsequently, the impact of the registration effect – if any – was assessed for each of the four. The four hypotheses discussed in this study are:

1. Is the decline in registered juvenile crime partly caused by a more explicit role for the municipal special investigating officer (*Bijzondere OpsporingsAmbtenaar BOA*) in surveillance?
2. Is the decline in registered juvenile crime partly caused by a decrease in juvenile crime investigation priority?
3. Is the decline in registered juvenile crime caused by automation changes at the police (relevantly here, as resulting from the introduction of the National Law Enforcement Database (*Basisvoorziening Handhaving BVH*) and the phase-out of the Identification System (*Herkenningssysteem HKS*))?
4. Is the decline in registered juvenile crime caused by changes in the police work process (relevantly here, as resulting from the *Salduz* judgment and the introduction of the accelerated procedure (*ZSM*)), as a result of which:
 - a. more often than before, criminal youth become the subject of concern notifications and subsequently, stay out of the police registration system;
 - b. more often than before, criminal youth are reprimanded and subsequently stay out of the police registration system;
 - c. more often than before, criminal youth are given a 'good talking to' and subsequently, stay out of the police registration system.

Research methods

The study consisted of four substudies. In each, desk research was carried out and interviews or group interviews were held with professionals (n=45). The third and fourth substudies ("investigation prioritisation" and "work process changes (Salduz/ZSM)", respectively) centred on respondents' relatively recent experiences. In the second substudy ("the BVH database introduction / the HKS system phase-out"), respondents' longer-term memories were taxed. This aspect, in conjunction with the fact that in this latter substudy, relatively few persons were interviewed, may have impacted the reliability of the outcomes. Where possible, also quantitative data were used. Information concerning the number of unique juvenile suspects (minors and young adults aged 18 through 24) was obtained through Statistics Netherlands (Centraal Bureau voor de Statistiek CBS). In addition, the Dutch National Police supplied quantitative information regarding the number of non-prosecution decisions made by the Public Prosecution Service, the numbers of reprimands and concern notifications, and the number of relevant persons registered in the BVH database. Finally, registrations by BOAs were used.

Outcomes of substudies

The main findings for each substudy are discussed in separate subsections. By way of a summary, Table 1 lists the hypotheses tested and the relevant findings.

Table 1 – Summary table of hypotheses, their impact and duration

Hypothesis	Impact	Duration
1. the role of municipal BOAs	No	Not applicable
2. the BVH database introduction	Yes	Short term
3. investigation prioritisation	Yes	Short and long term
4. work process changes (Salduz/ZSM)	Yes	Short and long term

Substudy 1 – the role of municipal BOAs

In recent years, changes in the police and in municipal organisations have resulted in a greater role for municipal special investigating officers (BOAs) in surveillance and enforcement. In this substudy it was investigated whether, and if so, to what extent that more explicit role has contributed to a decline in registered juvenile crime, based on three case studies in the municipalities of Apeldoorn, Rotterdam and Zundert. The findings from those case studies have shown the following:

- The number of punishable offences dealt with by BOAs was very limited in absolute numbers: between six and sixteen in a period of 6 to 12 months. Moreover, those crimes were not always committed by juveniles. In the total number of registrations, crimes have a very small share; this suggests that the activities of the BOAs are carried out in a different field, namely, nuisance and misdemeanours;
- Collaboration between BOAs and the police is good. Although information from BOA registration systems is not automatically transferred to those of the police, in practice crime information is still passed on. However, the number of crimes with which BOAs are confronted is very limited (see above);
- It can be concluded that punishable offences that used to be dealt with by the police are not more frequently dealt with by BOAs these days. As such, the hypothesis that the greater role of BOAs in supervision and enforcement has led to a decline in registered juvenile crime should be rejected.

Substudy 2 – the BVH database introduction and the HKS system phase-out

The second substudy was carried out to find an answer to the question if, and if so, to what extent, the decline in registered juvenile crime is a result of changes in police automation. Specifically, this regards the introduction of the BVH database around 2009 and the repeatedly communicated aim to stop using the HKS system (“phase-out”). The following is a summary of the findings of this substudy:

- After the implementation of the BVH database there were many problems that may have affected the registration process. More specifically, the documentation consulted shows that, because of the lack of system user-friendliness, police officers have less time to spend on the street and tend to give warnings instead of tickets. The sources consulted fail to make clear if, and if so, what consequences the repeated communications on the phase-out of the HKS system have had;
- The respondents recognise the picture that ensues from the desk research. They contend that the problems to do with the introduction and the lack of user-friendliness of the BVH have contributed to police staff registering fewer incidents, because of the time this requires. This may have led to a temporary greater decline in registered juvenile crime. They also asserts that communication on the HKS system phase-out has led to registration backlogs; it is unclear, however, if and to what extent this may have resulted in a decline in registered juvenile crime;
- Management reports (MARAPs) in which statistics on registered crimes are presented are no longer available for the period 2009-2010. Accordingly, CBS statistics were used to get an idea of the development of registered juvenile crime. The figures show that the decline of registered juvenile crime accelerated around the introduction of the BVH database. Also on account of changes in the work process and technical adjustments in later years (see substudy 4), it cannot be concluded that the BVH database introduction impacted registered juvenile crime in the long term;
- The hypothesis that changes in police automation have led to a decline in registered juvenile crime has been partly confirmed. Insofar as may be determined, especially the period 2008-2010 was affected, which is when the BVH database was gradually rolled out among the various police regions at the time. It is also noteworthy that the decline in registered juvenile crime is based on the BVH database data; as such, it is very much the question whether communications on the phase-out of the HKS system should still be considered relevant.

Substudy 3 – Investigation prioritisation

To be able to determine whether there is juvenile crime, investigative research will have to be carried out to trace suspects and determine their age. In other words: if there is less juvenile crime investigation priority, registered juvenile crime may seem to decrease without there actually being less juvenile crime. This substudy seeks to answer the question whether this seems to be the case and if so, whether this impacts registered juvenile crime. This is what the findings of this substudy show:

- The approach to juvenile crime was explicitly mentioned in several recent coalition agreements. However, those agreements and documentation on the degree of investigative capacity fail to show to what extent this has translated into greater investigation focus on this issue. The case studies conducted made clear that project proposals regarding heavier forms of crime involving juvenile suspects were put to assessment teams to only a very limited degree. Accordingly, the impact of assessment teams' decision-making on the decline in registered juvenile crime seems to be limited;
- Decisions not to prosecute may result in persons not being included in the crime statistics as suspects. Since a perpetrator is obviously in the picture, however, the development in the number of non-prosecution decisions is a mere indication of the prioritisation of juvenile crime. An overview of the number of decisions not to prosecute made between 2011 and 2015 shows that this number has doubled for both under-age and young adult suspects. The increase for both groups peaked from 2011 to 2012 and from 2012 to 2013;
- Police staff interviewed pointed out that in recent years, less investigation capacity has been available for juvenile crime. They feel that in practice, this means that fewer cases with juvenile suspects are dealt with and that, where they are, follow-up investigations are carried out less often. On the one hand, this results in a decrease in local beat officers' willingness to make reports. On the other, not all (juvenile) suspects may be spotted. According to the respondents, the registered decline has resulted in a reduced urgency to tackle the juvenile crime theme, which subsequently leads to a reduced focus on juvenile suspects. In addition, juveniles' lives are lived increasingly online; the police has relatively little insight in this, and possibly also in their delinquent behaviour;
- Respondents' experiences of and statistics on the number of non-prosecutions decisions suggest that the subject of juvenile crime has been given less investigation priority in recent years. A consequence of this is that fewer juvenile suspects were arrested. Therefore, we consider the hypoth-

esis that juvenile crime has gone down as a result of reduced investigation attention at least partly proven. Exactly how significant this registration effect is cannot be established.

Substudy 4 – Work process changes

The fourth substudy should answer the question whether, and if so, to what extent, the decline in juvenile crime is a result of changes in police work processes. Specifically, this concerns the implementation of the Salduz judgment (as per 1 April 2010) and the introduction of the ZSM (“as quickly as possible”) methodology (as per 1 January 2013).

The Salduz judgment means that at all times, a suspect is entitled to legal assistance prior to questioning: the right, preceding the first substantive examination, to speak to counsel. Specifically minors also have the right to legal representation by counsel or some other trusted representative during questioning. Persons who have been arrested may – depending on the circumstances (such as their age and the severity of the punishable offence in question) – waive these rights. The ZSM methodology aims to contribute to a faster response to lawbreaking behaviour, whereby based on information of all the chain partners a settlement is achieved or a decision is made to refer the matter for further assessment. The idea is for this methodology to contribute to a more efficient and effective settlement of frequent crimes. The assumption is that the introduction of the said two work processes contributed to the decline in registered juvenile crime. The findings of this substudy are:

- An evaluation of the Salduz rule shows that this means that the processing and settling of incidents takes relatively much time. Another implication is that police emergency relief staff may be off the street for a long time because of this;
- In comparison to the previous year, the number of unique registered juvenile suspects decreased around the introduction of the Salduz rule, more so than the average decrease of the number of unique registered juvenile suspects in 2010 and more markedly for minors. This suggests a correlation between the introduction of the Salduz rule and the number of registered juvenile crimes;
- The statistics consulted also show that the number of registered concern notifications and reprimands increased a year after the introduction of ZSM (by 12 and 26%, respectively). The cause for this change remains unclear. The introduction of ZSM may have partly induced police staff to choose a different way of settlement. Similarly, for example policy may have inspired more attention for the settlement of cases from a perspec-

tive of care, independent from or actually as a result of the introduction of ZSM;

- The interviews show that police staff consider the Salduz rule and the ZSM methodology as work processes that take up a lot of time. In the case of the Salduz rule they sometimes deem the consequences for juveniles upon arrest disproportionate to the offence committed. This is the case, for example, when juveniles are having to spend the night at the police station, if they were arrested in the evening and cannot be interviewed until the next morning. In addition, according to the respondents the time invested in the ZSM methodology – which is slower than intended – is not always worth it (many non-prosecution decisions). In practice, the respondents feel, police staff might seek other ways to deal with red-handed crime. Care notices and reprimands are examples of their use of this discretionary power; the use of both has increased somewhat but they are not always registered accordingly in the systems;
- Documentation that was consulted and the interviews held show that in practice, the Salduz rule and the ZSM methodology result in a different way of settling cases. This was also apparent from the statistics consulted for this study, although some caution is warranted with regard to the Salduz rule, since this has not led to an increase of the number of persons registered as having been involved in (rather than being suspected of) offences. It is striking that the number of juveniles registered as involved in a crime remains stable, however, whereas the number of juvenile suspects decreases greatly. The hypothesis that changes in police work processes have resulted in a decline of registered juvenile crime may be considered partly confirmed, therefore.

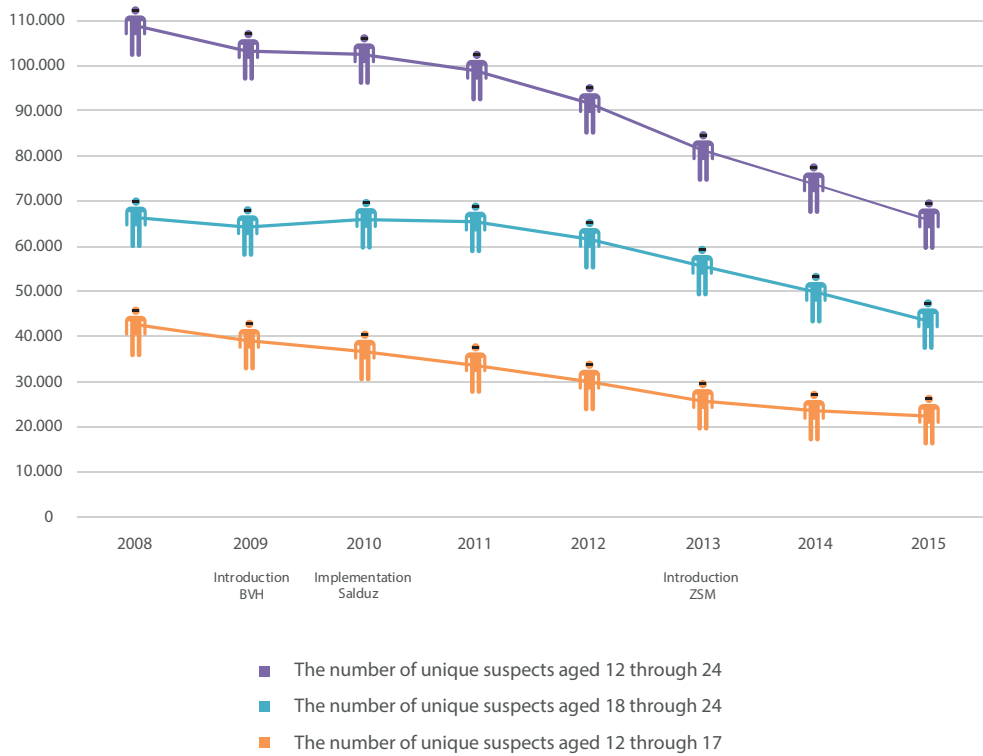
Contemplative conclusion

This study shows that, of the four hypotheses formulated by Van Ham et al. (2015), three may be deemed partly confirmed. More specifically, this means that there are clear indications that the introduction of the BVH database (2009) and changes in the work process – the introduction of the Salduz rule (2010) and the ZSM methodology (2013) – contributed to a decline in registered juvenile crime. The same applies for the attention spent in recent years on investigations of juvenile crime. It may be observed in this regard that in particular in regard to the last two hypotheses – changes in the work process and investigation priority – there seems to be a cumulative effect. Changes in the work process (Salduz/ZSM) may contribute to, for example, more frequent non-prosecution decisions (investigation priority) or more frequent choices for a care notification or reprimand.

Taking the entire study into consideration one may conclude that several registration effects affect different groups at different times. The nature of those registration effects differs. In particular the introduction of the BVH database has had consequences in the short term for the registration of under-age suspects, whereas changes in the work process and investigation priority seem to have a longer-term influence for minors (Salduz) and young adult suspects (ZSM), respectively. Moreover, expectations are that a tightening of the Salduz rule on account of a new EU directive, and the implementation of that directive in the Netherlands – so that minors can no longer waive their right to legal representation by counsel – will encourage basic police care staff to choose alternative ways of dealing with incidents more frequently.

Figure 1 shows the developments of the number of unique juvenile suspects as one group and separated into age categories (12 to 17 and 18 through 24). The study shows that the number of unique juvenile suspects decreased more strongly both around the implementation of the BVH database in 2009 and around the introduction of the Salduz rule in 2010. That decline is attributable almost entirely to under-age suspects, which supports suspicions of a registration effect. On the other hand, the total number of unique juvenile suspects decreased most markedly from the moment the ZSM methodology was introduced nationwide: this is specifically true of young adult suspects aged 18 to 24.

Figure 1. Development in the number of juvenile unique suspects and significant events.¹



Naturally, the findings of these studies do not suggest that juvenile crime has not decreased at all. It has been made plausible, however, that because of the registration effects found, the decline seems stronger than it really is. Accordingly, the truth is in the middle: the decline in registered juvenile crime is partly real and was partly caused, at least for the longer term, by two of the four registrations effects researched in this study: investigation priority and work process changes.

Endnotes

1. BOAs are not used in every municipality and municipalities started working with them at different times; accordingly, this 'event' is not represented in this figure.

Geraadpleegde bronnen

Ait Moha, A., P. Verheggen & J. Visscher (2013). *Burgers over politie en buitengewoon opsporingsambtenaren*. Amsterdam: Motivaction.

Algemene Rekenkamer (2010). *ICT Politie 2010*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw: het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Bervoets, E. (2015). De straat op: frontlijnwerkers bij jeugdoverlast: het vermeende gat tussen politie- en jongerenwerk bij overlastbestrijding. *Cahiers Politiestudies*, 1(34): 69-81.

Bervoets, E & B. Rovers (2016). *Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers? Onderzoek naar het imago in vijf gemeenten*. Amersfoort: Bureau Bervoets/BTVO.

Bremmers, B., T. Appelman & A. van Wijk (2013). *Straatcoaches in Zaltbommel: een evaluatieonderzoek naar de bekendheid, inzet en eerste resultaten*. Arnhem: Bureau Beke.

Cnossen, J. & D. Jol (2015). *Strafrecht*. Zevende druk. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Crawford, A. (2008). Plural policing in the UK: Policing beyond the police. In T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing* (p.147-181). Cullompton: Willan.

Domburgh, L. van (2009). *Very young offenders: Characteristics of children and their environment in relation to (re)offending*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Driessen, F.M.H.M., B.G.M. Völker, H.M. op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Moolenaar (2002). *Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Eikenaar, T. & B. van Stokkom (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? : gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Ferwerda, H. & A. van Wijk (2014). *Focus op jeugdcriminaliteit. Inleiding voor de beroepspraktijk*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Ferwerda, H., T. van Ham & B. Bremmers (2012). *Van wie is de straat? Methodieken, lessen en revenuen voor de politie op basis van vijf casestudies*. Arnhem: Bureau Beke.

Gemeente Apeldoorn (2014). *Integraal Veiligheidsplan 2015-2018*.

Gemeente Rotterdam (2013). *Programma Veiligheid 2014-2018*.

Gemeente Rotterdam (2015). *Stok achter de deur: Programma jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit*.

Gemeente Zundert (2014). *Kadernota Integrale Veiligheid Gemeente Zundert (2015-2018)*.

Ham, T. van, B. Bremmers & H. Ferwerda (2014). *Wisseling van de wacht. Een verkennend onderzoek naar de opkomst van een nieuw type veelpleger*. Arnhem: Bureau Beke.

Ham, T. van, E. Bervoets & H. Ferwerda (2015). *Papier en werkelijkheid? Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit*. Den Haag: WODC.

Heer-de Lange, N.E. de & S.N. Kalidien (2014). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*. Den Haag: Boom Lemma.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009). *Evenwichtige opsporing? Een onderzoek naar zicht op zaken*. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Informatiegestuurde Politie*. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

Kalidien, S.N. & N.E. de Heer-de Lange (2013). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2012*. Den Haag: Boom Lemma.

Kop, N. & P. Klerks (2009). *Doctrine intelligencegestuurd politiewerk*. Apeldoorn: Politieacademie.

Kouwenhoven, R.M., R.J. Morée & P. van Beers (2010). *Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Laan, A.M. van der & M. Blom (2011). *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010. Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010*. Den Haag: WODC.

Laan, P.H. van der, L. van Domburgh & M. Hoeve (2008). *Child delinquency as seen by children, the police and the justice system*. In R. Loeber, N.W. Slot, P.H.

Laan, van der & M. Hoeve (red.), *Tomorrow's criminals: The development of child delinquency and effective interventions* (pp. 21-34). Farnham: Ashgate Publishers.

Laan, A. van der & H. Goudriaan (2016). *Monitor Jeugdcriminaliteit: ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1997-2015*. Den Haag: WODC.

Laan, A.M. van der, H. Goudriaan & G. Weijters (2014). *Monitor jeugdcriminaliteit Ontwikkelingen in de aantallen verdachten en strafrechtelijke daders 1997 t/m 2012*. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage.

Moors, H. & E. Bervoets (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg: gevalstudies, patronen, analyse*. Den Haag: Boom Lemma.

Steden, R. van & E. Bron (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom Lemma.

Stokkom, B. van & P. Foekens (2015). *Stadshandhavers: bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag: WODC.

Terpstra, J. (2012). 'Particuliere beveiligers als publieke handhavers: de inzet van private boa's door gemeenten'. *Justitiële Verkenningen*, 38(8): 35-50.

Terpstra, J., B. van Stokkom & R. Spreeuwiers (2013). *Who patrols the streets? An international comparative study to plural policing*. Den Haag: Eleven Publishing.

Thomas, M.S., P. van Kampen, L. van Lent, M-J Schiffelers, P. Langbroek & J. van Erp (2016). *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Den Haag: WODC.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2016). *Handhaving sterk in de openbare ruimte: omdat de burger dat van ons verwacht*. Den Haag: VNG.

Verhoeven, W-J & L. Stevens (2013). *Rechtsbijstand bij politieverhoor Evaluatie van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor in Amsterdam-Amstelland, Groningen, Haaglanden, Limburg-Zuid, Midden- en West-Brabant en Utrecht*. Den Haag: WODC.

VtsPN (2009). *Resultaten Onderzoek Informatievoorziening HKS*.

Bijlagen

Bijlage 1 – Tabellen cijfers Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

*Tabel 1 – Unieke jeugdige verdachten in BVH naar geslacht, leeftijd en type misdrijf in aantallen (bron: CBS)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Geslacht								
Man	89.160	84.470	83.610	80.820	74.700	65.700	59.680	53.680
Vrouw	19.850	18.710	18.800	17.860	16.860	15.550	13.760	11.950
Leeftijd								
12 t/m 17	42.590	39.110	36.610	33.550	30.050	25.710	23.600	22.300
18 t/m 24	66.490	64.190	65.930	65.350	61.640	55.620	49.910	43.410
Aantal unieke jeugdige verdachten per type misdrijf								
Vermogen	40.900	40.420	42.010	40.290	38.020	34.820	31.500	28.470
Vernieling e.a.	32.330	29.620	26.710	23.940	20.500	16.450	14.480	12.800
Geweld/zeden	29.260	25.060	24.210	23.950	22.600	19.630	17.340	15.490
Drugs	7.370	6.580	6.120	6.420	6.900	6.950	6.750	5.820
Verkeer	13.890	13.150	13.580	13.520	11.900	10.440	9.310	8.220
(Vuur)wapen	3.150	3.170	3.100	3.410	3.280	2.890	2.680	2.560
Overig	4.020	4.060	4.090	4.370	4.450	3.900	3.790	3.280
Totaal	109.080	103.300	102.540	98.900	91.690	81.320	73.510	65.700

* Aantallen afgerond op tientallen. Voor 2008 en 2009 ontbreken gegevens uit de voormalige politieregio Haaglanden, voor 2014 en 2015 betreft het voorlopige cijfers. Omdat het geslacht soms onbekend is komen totalen niet overeen. Omdat telkens het unieke aantal geregistreerde verdachten is geteld, is het aantal verdachten per type misdrijf hoger dan het totaal aantal verdachten over alle misdrijven.

Tabel 2 – Ontwikkeling van aantal unieke jeugdige verdachten naar geslacht, leeftijd en type misdrijf vergeleken met het voorgaande jaar (Bron: CBS)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Geslacht								
Man	NVT	-5,3%	-1,0%	-3,3%	-7,6%	-12,0%	-9,2%	-10,1%
Vrouw	NVT	-5,7%	+0,5%	-5,0%	-5,6%	-7,8%	-11,5%	-13,2%
Leeftijd								
12 t/m 17	NVT	-8,2%	-6,4%	-8,4%	-10,4%	-14,4%	-8,2%	-5,5%
18 t/m 24	NVT	-3,5%	+2,7%	-0,9%	-5,7%	-9,8%	-10,3%	-13,0%
Aantal unieke jeugdige verdachten per type misdrijf								
Vermogen	NVT	-1,2%	+3,9%	-4,1%	-5,6%	-8,4%	-9,5%	-9,6%
Vernieling e.a.	NVT	-8,4%	-9,8%	-10,4%	-14,4%	-19,8%	-12,0%	-11,6%
Geweld/zeden	NVT	-14,4%	-3,4%	-1,1%	-5,6%	-13,1%	-11,7%	-10,7%
Drugs	NVT	-10,7%	-7,0%	+4,9%	+7,5%	+0,7%	-2,9%	-13,8%
Verkeer	NVT	-5,3%	+3,3%	-0,4%	-12,0%	-12,3%	-10,8%	-11,7%
(Vuur)wapen	NVT	+0,6%	-2,2%	+10,0%	-3,8%	-11,9%	-7,3%	-4,5%
Overig	NVT	+1,0%	+0,7%	+6,8%	+1,8%	-12,4%	-2,8%	-13,5%
Totaal	NVT	-6,8%	-1,9%	-3,3%	-7,1%	-11,7%	-9,7%	-10,7%

Bijlage 2 – Geraadpleegde respondenten per deelonderzoek

Deelonderzoek 1

Respondenten gemeente Apeldoorn

P. Cornelisz	Gemeente
A. Hilberts	Jeugdboa
C. Kara	Politie
C. van Kasteel	Politie
P. Mensink	Gemeente
R. Mulder	Team Handhaving en Toezicht
D. Nijntjes	Team Handhaving en Toezicht
V. Talahutu	Jeugdboa

Respondenten gemeente Rotterdam

S. van Dam	Jeugdboa
T. de Jongh	Jeugdboa
F. Mureau	Gemeente
M. Stalman	Jeugdboa
H. Tekin	Gemeente
A. Turksever	Gemeente
R. Weert	Jeugdboa

Respondenten gemeente Zundert

M. Braspenning	Gemeente
N. Brood	Boa (integrale handhaving)
B. de Groot	Boa (integrale handhaving)
L. Perdaems	Boa (integrale handhaving)
P. Snepvangers	Boa (integrale handhaving)
K. van der Spek	Gemeente

Deelonderzoek 2

Met dank aan

K. Nauta	Nationale Politie
----------	-------------------

Respondenten

R. Faber	Nationale Politie
T. Martens	Nationale Politie
N. Stolk	Nationale Politie
Anoniem	Nationale Politie

Deelonderzoek 3

Met dank aan

V. Estourgie	Nationale Politie
H. Fokkens	Nationale Politie
J. Rooijers	Nationale Politie

Respondenten

N. Bierman	Nationale Politie
D. Bosma	Nationale Politie
B. Broers	Nationale Politie
M. Derks	Nationale Politie
V. Estourgie	Nationale Politie
R. Janssen	Nationale Politie
S. Kok	Nationale Politie
F. Laan	Nationale Politie
A. Loef	Nationale Politie
M. Mulders	Nationale Politie
F. Yondemli	Nationale Politie

Deelonderzoek 4

Met dank aan

J. Boere	Nationale Politie
F. Pelzer	Nationale Politie
Y. Schouten	Nationale Politie

Respondenten

G. Aarts	Nationale Politie
C. Ballegooijen	Nationale Politie
G. van de Beek	Nationale Politie
J. Boere	Nationale Politie
D. Breedijk	Nationale Politie
J. Hamleers	Nationale Politie
D. Knoben	Nationale Politie
J. Severens	Nationale Politie
M. Weessies	Nationale Politie

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstellbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennepcultuur

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling

Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie

Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?

Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds
Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter
doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem

Resultaten van onderzoek onder mentoren,
welzijnswerkers en jongeren

2017

Duiding van problematisch jeugdgroepgedrag

Een theoretische verkenning en een praktische
handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht

Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare
en onzichtbare prostitutie in Arnhem

In het afgelopen decennium is de geregistreerde jeugdcriminaliteit sterk afgenomen. Zowel strafrechtelijk minderjarigen (12-18 jaar) als jongvolwassenen van 18 tot en met 24 jaar staan steeds minder vaak als verdachte van een misdrijf geregistreerd. Een belangrijke vraag is of deze daling de werkelijkheid reflecteert of dat (ook) sprake is van registratie-effecten. Registratie-effecten zijn daarbij gedefinieerd als factoren die de volledigheid en betrouwbaarheid van de registratie kunnen beïnvloeden.

Eerder onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) liet zien dat vijf mogelijke registratie-effecten in aanmerking komen voor vervolgonderzoek. In dit onderzoek komen er vier daarvan aan bod. Dit zijn: 1) de rol van gemeentelijk buitengewoon opsporingsambtenaren, 2) veranderingen in het gebruik van politieregistratiesystemen, 3) de prioriteit in de opsporing en 4) veranderingen in het werkproces bij de politie. Elk van deze mogelijke registratie-effecten wordt in dit rapport in de vorm van een deelonderzoek getoetst en beschreven.

De bevindingen van het onderzoek wijzen uit dat meerdere van de getoetste registratie-effecten tijdelijk en/of gedeeltelijk bijgedragen hebben aan de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Daarmee is aannemelijk gemaakt dat deze daling sterker oogt dan deze in werkelijkheid is.

ISBN 978-94-92255-22-8



9 789492 255228 >

www.beke.nl