

Jaargang 2016/4, nr. 41

Meten is weten

2de proef

Cahiers Politiestudies

Redactie Comité

Hoofdredacteur

Elke Devroe | Verantwoordelijke publicatiebeleid CPS | Institute of Security and Global Affairs, Faculty of Governance and Global Affairs | Universiteit Leiden | e.devroe@fgga.leidenuniv.nl | tel: +32 488 29 33 60 (België)

Algemene editoren

België: Paul Ponsaers | Bestuurder Centre for Policing & Security (CPS) | Universiteit Gent | paul.ponsaers@ugent.be | tel: +32 477 72 23 14

Nederland: Lodewijk Gunther Moor | Secretaris Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) | smv@maatschappijenveiligheid.nl; lodewijkgunthermoor@yahoo.com | tel: +31 24 322 78 73

Redacteuren

Contact België: Paul Ponsaers, paul.ponsaers@ugent.be | tel: +32 477 72 23 14

Contact Nederland: Arjen Schmidt, a.j.schmidt@vu.nl | tel: +31 20 59 84365

Adviesraad

Academische leden adviesraad België: Sofie De Kimpe (Vakgroep Criminologie / Vrije Universiteit Brussel) | Maarten De Waele (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) | Marleen Easton (Handelswetenschappen en Bestuurskunde / UGent) | Wim Hardyns (Veiligheidswetenschappen / UA; Strafrecht, Criminologie & Sociaal Recht / UGent) | Jelle Janssens (Strafrecht, Criminologie & Sociaal Recht / UGent) | Jannie Noppe (Strafrecht, Criminologie & Sociaal Recht / UGent) | Lotte Smets (Thomas More Hogeschool; Consulente) | Tom Van den Broeck (Comité P) | Antoinette Verhage (Strafrecht, Criminologie, Sociaal Recht / UGent)

Academische leden adviesraad Nederland: Christianne De Poot (Lectoraat Forensisch Onderzoek Hogeschool Amsterdam) | Bob Hoogenboom (SMV leerstoel / Vrije Universiteit Amsterdam; Universiteit Nyenrode) | Janine Janssen (Avans Hogeschool; Lectoraat Eergerelateerd Geweld, Nationale Politie) | Nicolien Kop (Lectoraat Geweldsbeheersing & Recherchekunde; Politieacademie) | Jan Terpstra (Criminologisch Instituut / Radboud Universiteit Nijmegen) | Kees van der Vijver (Emeritus / Universiteit Twente) | Bas van Stokkom (Centrum voor Ethiek / Radboud Universiteit Nijmegen) | Ruth Prins (Institute of Security and Global Affairs / Universiteit Leiden)

Praktijkleden adviesraad België: Kurt Tirez (korpschef PZ AMOW) | Eddy De Raedt (Federale Politie, Adviseur)

Praktijkleden adviesraad Nederland: Wim Broer (Programmadirecteur Virtueel Politiekorps) | Timo Kansil (Nationale Politie Nederland) | Bernard Welten (Adviseur Eenheid Amsterdam, Nationale Politie) | Luuk Wondergem (Eenheid Rotterdam, Nationale Politie)

Correspondenten

Academische correspondenten België: Tom Bauwens, Lieselot Bisschop, Dominique Boels, Marc Cools, Diederik Cops, Vicky De Mesmaecker, Evelien De Pauw, Steven De Ridder, Evelien De Wree, Arne Dormaels, Fien Gilleir, Franky Goossens, Harald Haelterman, Noël Klima, Katrien Lauwaert, Ronnie Lippens, Kim Loyens, Neil Paterson, Lieven Pauwels, Michel Piette, Tim Surmont, Hanne Tournel, Katrien Van Altert, Jo Van Assche, Rosamunde Van Brakel, Maarten Van Craen, Anjuli Van Damme, Tom Vander Beken, Wouter Vanderplasschen, Christophe Vandeviver, Gudrun Vande Walle, Leo Van Garsse, Veerle Van Gijsegem, Dominique Van Ryckeghem, Isabel Verwee, Gerwinde Vynckier.

Academische correspondenten Nederland: Inge Bakker, Eric Bervoets, Hans Boutellier, Frank Bovenkerk, Lex Cachet, Sinan Cankaya, Jasper de Bie, Christianne De Poot, Monica den Boer, Mariëlle den Hengst, Marsha de Vries, Wilma Duijst, Marnix Eysink Smeets, Menno Ezinga, Henk Ferwerda, Jan Fiselier, Jelle Groenendaal, Ira Helsloot, Frits Huls, Wim Huisman, Theo Jochoms, Roy Johannink, Edward Kleemans, Emile Kolthoff, Jelle Kort, Max Kommer, Mirjam Krommendijk, Jos Lammers, Ilse van Leiden, Caroline Liedenaub, Vasco Lub, Marijke Malsch, Guus Meershoek, Hans Moors, Erwin Muller, Hans Nelen, Else Pragt, Artie Ramsodit, Arthur Ringeling, Jurriën Rood, Renze Salet, Dorian Schaap, Wouter Stol, Barbra Van Gestel, Piet van Reenen, Ronald van Steden, Maartje van der Woude, Maite Verhoeven, Annemarijn Walberg, Daan Weggemans, Jeroen Wolbers.

Praktijkcorrespondenten België: Myriam Adriaensen, Nathalie Arits, Marc Bockstaele, Johan Boddin, Kaat Boon, Marc Borry, Tom Broekaert, Willy Bruggeman, Marc Crispel, Philippe De Baets, Philippe De Cock, Karen De Cock, Tom De Schepper, Chadia Dehbi, Kristof De Pauw, Kris Depovere, Steven De Smet, Maria De Sterck, Stanny De Vlieger, Cis Dewaele, Alain Duchâtelet, Mieke Haentjens, Tinne Hollevoet, Tatiana Ivaneanu, Ann Massei, Sophie Matthijs, Anne Meerkens, Tom Meeuws, Gwen Merckx, Eddie Muylaert, Peter Muyshondt, Anita Opfergelt, Martine Patryn, Raf Rondelez, Patricia Scharff, Miran Scheers, Tamara Schotte, Davy Simons, Koenraad Tack, Karel Van Cauwenberghe, John Van Erck, Koen Van Heddeghem, Annelies Van Landschoot, Alexander Van Liempt, Wouter Van Tilborgh, Jacky Vastmans, Kelly Verbist, Kurt Vermeersch, Jeffrey Vincent, Hans Wanderstein, Philip Willekens.

Praktijkcorrespondenten Nederland: Tom Bersee, Johan Bodrij, Bas Boïng, Elma Bos, Kees Buijnink, Hidde de Blouw, Frans De Ruiter, Piet Dijkshoorn, Sieb Geerds, Bart Gosen, Frank Hoogewoning, Michiel Holtackers, Henk Huisjes, Auke Klomp, Nicolien Kop, Marlies Koppers, Berber Lettinga, Joep Pattijn, Ben Rovers, Marloes Smit, Ries Straver, Evelien Uldink, Ronald van der Wal, Gerrit van de Kamp, Auke van Dijk, Esther Van Dongen, Hans van Duijn, Peter van Os, Peter Versteegh, Janny Wierda, Cas Wiebrens, Roel Willekens.

International Academic & Executive Members: Hiervoor wordt samengewerkt met de redactie van de European Journal of Policing Studies

Meten is weten

Elke Devroe

Eddy De Raedt

Henk Elffers

Dorian Schaap

(eds.)

2de proef



Maklu
Antwerpen | Apeldoorn

Cahiers Politiestudies

De Cahiers Politiestudies is een wetenschappelijke kwartaalreeks, die zich richt op hoogstaande, kwalitatieve bijdragen over politionele vraagstukken en fenomenen die de politie interesseren. De kwartaalreeks is multidisciplinair opgezet, waarbij de criminologen een prominente plaats krijgen naast andere disciplines. In deze reeks vinden Nederlandstalige publicaties hun plaats, maar ook Engelstalige bijdragen kunnen worden opgenomen. De reeks wordt begeleid door een redactieraad waarin ondermeer leden zetelen van het Centre for Policing & Security [CPS] (België) en de Stichting Maatschappij en Veiligheid [SMV] (Nederland). De redactieraad waakt over de kwaliteit van de ingediende manuscripten dankzij een double blind peerreview-procedure en ontwikkelt een proactief beleid met het oog op het samenstellen van thematische volumes. Daartoe worden gasteditoren in België en Nederland aangezocht.

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016/4, nr. 41
ISSN 1784-5300

Elke Devroe, Eddy De Raedt, Henk Elffers, Dorian Schaap (eds.)
Meten is weten
Maklu, 2016
212 pag. – 24 x 17 cm
ISBN 978-90-466-0849-4
D 2016/1997/42
NUR 824



Abonnement Cahiers Politiestudies

Jaarabonnement (vier nummers per jaar): 99 euro incl. btw en excl. verzendkosten.
Het abonnement loopt per kalenderjaar en wordt automatisch verlengd.
Opzegging kan jaarlijks voor 1 december van de lopende jaargang.
Losse nummers: 36 euro incl. btw.

Recensies

Boeken kunnen ter recensie worden ingestuurd naar: Lodewijk Gunther Moor, SMV,
Louis Couperusplein 2, NL-2514 HP Den Haag

Bestel- & klantendienst:

Voor België: Maklu-Uitgevers nv

Somersstraat 13-15 | 2018 Antwerpen | tel. + 32 (0)3 231 29 00 | fax + 32 (0)3 233 26 59
info@maklu.be | www.maklu.be

Voor Nederland: Maklu-Uitgevers bv

Koninginnelaan 96 | 7315 EB Apeldoorn | tel. + 31 (0)55 522 06 25 | fax + 31 (0)55 522 56 94
info@maklu.nl | www.maklu.nl

© 2016 Maklu-Uitgevers

Behoudens de uitdrukkelijk bij de wet bepaalde uitzonderingen mag niet uit deze uitgave worden veeveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudstafel

Editoriaal. 'Meten is Weten'	7
<i>Elke Devroe, Henk Elffers, Eddy De Raedt, Dorian Schaap (eds.)</i>	
What Should We Expect from Police Data. Can They Tell Us Whether Crime Rates Rise or Fall?	13
<i>Michael Tonry</i>	
Politiecijfers: meten is weten, maar doe vooral ook meer met ongeveer	25
<i>René Hesseling & Peter Versteegh</i>	
Als je nou politiecijfers combineert met slachtofferenquêtes, dan ... ben je nog nergens. Wat nu?	43
<i>Henk Elffers & Jasper J. van der Kemp</i>	
Het verkrijgen van betrouwbare politiestatistieken. There ain't no such thing as a free lunch	57
<i>Vincent Vanderkelen, Eddy De Raedt</i>	
'Meten is weten' als eroderend adagium? Over de afnemende geloofwaardigheid van politie- en veiligheidscijfers voor het publiek	73
<i>Marnix Eysink Smeets</i>	
Data uit de strafrechtsketen in internationaal vergelijkend perspectief	95
<i>Elke Devroe & Wouter van der Eng</i>	
Een goede politie geniet vooral vertrouwen ...	117
<i>Piet Dijkshoorn</i>	
Rijders onder invloed in beeld? Wat we kunnen leren van justitiestatistieken	129
<i>Martine Blom & Bouke Wartna</i>	
Jeugdige daders van online-criminaliteit	145
<i>André M. van der Laan, Marinus G.C.J. Beerthuizen & Gijs Weijters</i>	
Slachtofferschap van ondernemingen: wat leren de cijfers?	169
<i>Marc Cools</i>	
Meten is weten. Enkele obstakels bij het meten van gemeentelijke administratieve sancties	179
<i>Tom De Schepper & Melissa Rasschaert</i>	

Boekbespreking – Slim netwerken als basis voor een goede informatie positie. Janine Janssen (2011). <i>Schering en inslag: Enkele wenken voor politieambtenaren en andere professionals voor opbouw en onderhoud van netwerken in de multi-etnische samenleving</i> . Den Haag: Boom Lemma uitgevers	199
<i>Sjiera de Vries</i>	
Boekbespreking Michelle E. Knight (2015). <i>Cops, Critics and Confrontation. The public debate on police violence in New York and its historical roots</i> . (diss. Groningen)	201
<i>Lodewijk Gunther Moor</i>	
Boekbespreking Red. J.J.L.M. Bierens, E.R. Muller, P.L. Meurs, C. Breederveld. <i>Acute medische zorg</i> . Uitgever Wolters Kluwer	205
<i>Wilma Duijst</i>	
Auteursrichtlijnen Cahiers Politiestudies	207
Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2016	209
Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2017	211

2de proef

Editoriaal. ‘Meten is Weten’

Elke Devroe¹, Henk Elffers², Eddy De Raedt³, Dorian Schaap⁴ (eds.)

New Public Management en vooral besparingen bij politie en justitie leidden tot het meten van allerhande grootheden die een rol spelen bij prestatieafspraken ten aanzien van politiewerk. Ook de geregistreerde criminaliteit wordt jaarlijks gepresenteerd in politiestatistieken, waarbij het aantal feiten vastgesteld in proces-verbalen wordt geteld. In dit Cahier wordt de vraag gesteld naar de bruikbaarheid van deze cijfers. Wat zeggen de cijfers en wat blijft verborgen? Er wordt immers vaak geregistreerd om aan prestatieconvenanten tegemoet te komen en er worden, bijvoorbeeld, proces-verbalen uitgeschreven om bepaalde quota te halen. Wat leert dat nog over de werkelijk gepleegde criminaliteit? Kan de Politie-monitor en de Integrale Veiligheidsmonitor in Nederland en de Veiligheidsmonitor in België een degelijke aanvulling verschaffen? En wat zijn huidige registratiepraktijken en valkuilen daarbij? Heeft meten nog een toekomst als het gaat om accountability van politiewerk? Op deze en andere vragen gaat dit Cahier in.

In een **eerste deel** van dit Cahier Politiestudies wordt ingezoomd op het vraagstuk van de betrouwbaarheid van criminaliteitscijfers. Wat zeggen deze cijfers wel, en wat niet?

Michel Tonry (McKnight Presidential Professor in Criminal Law and Policy, University of Minnesota Law School), opent dit cahier met een Engelstalige bijdrage, getiteld “*What Should We Expect from Police Data: Can They Tell Us Whether Crime Rates Rise or Fall?*” Hij stelt zich de vraag wat we moeten verwachten van politiedata. Kunnen zij ons vertellen of de criminaliteit nu stijgt of daalt? Hij vertrekt van de vaststelling dat weliswaar het besef groeide dat data aangaande de geregistreerde criminaliteit onvolledig, inconsistent en manipuleerbaar zijn. Minder bekend is echter het feit dat veranderingen doorheen de tijd in het meldgedrag (van slachtoffers en anderen) ten aanzien van de politie leidt tot ingrijpende wijzigingen in criminaliteitscijfers, waardoor de interpretatie ervan misleidend kan zijn. Zo was er een overschatting in de afgelopen decennia in verschillende landen van de stijging van geweldscriminaliteit. Verandering in het meldgedrag van slachtoffers zijn begrijpelijk. Zij reflecteren deels de wijzigingen in sociale normen en houdingen ten aanzien van storend gedrag. Het gaat hier ondermeer om rijden onder invloed en geweld tegen vrouwen. Zo ook kunnen we waarnemen dat de tolerantie ten aanzien van geweld en ander storend gedrag verminderde, waardoor de antwoorden van burgers in slachtofferenquêtes en hun bereidheid om te melden wijzigden, alsook de beslissing van de politie om al dan niet te registreren. Storend gedrag, zoals bijvoorbeeld van seksuele aard, of in het verkeer, werden voorheen niet beschouwd als criminaliteit, maar zijn dat vandaag wel. Het is de stelling van Tonry, algemeen erkend als één van de leidende wetenschappers op dit gebied, dat veranderingen in meldgedrag en in de tolerantie leidden tot misleidende criminaliteitscijfers, waaruit men afleidde dat

¹ Associate Professor ‘*Institute of Security and Global Affairs*’, Faculteit ‘*Governance and Global Affairs*’, Universiteit Leiden, Hoofdredacteur Cahiers Politiestudies

² Senior onderzoeker NSCR, Amsterdam; emeritus hoogleraar Afdeling Strafrecht en Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam.

³ Hoofdcommissaris van politie en beleidsadviseur bij de algemene directie gerechtelijke politie, Academisch consulent UGent.

⁴ *Promovendus Criminologie*, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

gewelddadig en seksueel misbruik steeg gedurende de afgelopen jaren, terwijl het erg waarschijnlijk is dat deze vormen van criminaliteit in realiteit daalden.

In een tweede bijdrage gaan **René Hesseling** (Senior Onderzoeker Nationale Politie Eenheid Den Haag) en **Peter Versteegh** (Veiligheidsadviseur Eenheidsleiding Politie Eenheid Den Haag Afdeling Politieprofessie) in op *“Politiecijfers: meten is weten, maar doe vooral ook meer met ongeveer”*. Volgens de auteurs vormen politiecijfers een belangrijke informatiebron voor het in beeld brengen van aard, omvang, ontwikkeling en concentraties van vormen van criminaliteit en onveiligheid. Ook om te laten zien op welke wijze veiligheidsproblemen zijn aangepakt, worden vaak politiecijfers gebruikt. In deze bijdrage wordt besproken op welke wijze de politie eenheid Den Haag gebruik maakt van politiecijfers. Betoogd wordt dat de meeste aangiftecijfers een goede indicator vormen voor het overzicht van en inzicht in criminaliteit waar burgers slachtoffer van worden, vooral als zij worden gebruikt in combinatie met andere bronnen zoals de Veiligheidsmonitor. Voor de minder zichtbare slachtofferloze misdrijven en vormen van georganiseerde misdaad gaat dit niet op. Dit hoeft een effectieve aanpak niet in de weg te staan, omdat er wel veel informatie is over de aard van deze verschijnselen. Een belangrijke boodschap is dat in de veiligheidspraktijk grote nadruk op de beste kwaliteit van de politiecijfers – de vraag of de cijfers wel tot achter de komma kloppen – niet altijd noodzakelijk is. Het gaat vooral om consistentie (voorkom trendbreuken) én de achterliggende werkelijkheid (problematiek en de kwaliteit van de aanpak) die door de politiecijfers wordt gerepresenteerd. Op deze manier zijn politiecijfers van grote waarde voor zowel de veiligheidssturing als de prestatiesturing en kan goed gebruik van politiecijfers bijdragen aan een veilige samenleving.

In het verlengde van vorige bijdrage schrijven **Henk Elffers** (Senior onderzoeker NSCR, en emeritus hoogleraar Afdeling Strafrecht en Criminologie Vrije Universiteit Amsterdam) en **Jasper van der Kemp** (Universitair docent Criminologie Afdeling Strafrecht en Criminologie Vrije Universiteit Amsterdam) over *“Als je nou politiecijfers combineert met slachtofferenquêtes, dan ... ben je nog nergens. Wat nu?”*. Zij vertrekken van de gedachte dat het lastig is aard, omvang en locatie van de “werkelijke criminaliteit” vast te stellen. De auteurs laten in dit artikel alle bekende vertekeningfactoren de revue passeren, en bespreken de mate waarin ze tot vertekening zouden kunnen leiden. Elffers en van der Kemp betogen dat er geen remedie tegen deze vertekening bestaat, ook niet door politiekegegevens te combineren met gegevens uit slachtofferenquêtes. Zij concluderen dat het wijs is af te zien van verdere pogingen om de “werkelijke” criminaliteit te bepalen, en dat criminologen er goed aan doen de koers te verleggen: laten we ons richten op de “in de ogen van de burgers belangrijke criminaliteit”, dat wil zeggen die gevallen van criminaliteit die burgers ook feitelijk ter kennis van de politie brengen.

Deze discussie verdiepen **Vincent Vanderkelen** en **Eddy De Raedt** (beiden verbonden aan de Dienst Diefstallen Gewapenderhand bij de Directie bestrijding zware en georganiseerde criminaliteit van de gerechtelijke federale politie) vanuit de Belgische politiepraktijk in hun bijdrage *“Het verkrijgen van betrouwbare politiestatistieken : there ain't no such thing as a free lunch”*. Centrale vraag is: *Hoe kunnen we politiestatistieken dermate betrouwbaar maken dat ze bijdragen tot een degelijke beeldvorming omtrent een crimineel fenomeen of een verschijningsvorm?* In België bestaat de steeds groeiende ambitie om fenomenen op een integrale en geïntegreerde manier aan te pakken. Dit stelt als vereiste dat men heel goede inzichten dient te hebben omtrent een crimineel fenomeen: welke

maatregelen uit de integrale veiligheidsketen worden geacht het meest effect te hebben? Welke partners dienen hier te worden betrokken? De bovenvermelde vraag zal afgetoetst worden aan de beeldvorming omtrent het fenomeen "diefstal gewapenderhand". Ook deze bijdrage legt de focus op de betrouwbaarheid van politiestatistiek, en vooral: welke prijs dienen we daarvoor te betalen?

Marnix Eysink Smeets (Lector Publiek Vertrouwen in Veiligheid – Hogeschool Inholland) sluit dit eerste deel af met "*Metten is weten' als eroderend adagium? Over de afnemende geloofwaardigheid van politie- en veiligheidscijfers voor het publiek*". Politie- en andere veiligheidscijfers hebben niet alleen een interne functie, maar ook een externe. Op basis van dergelijke cijfers kunnen burgers zich een beeld vormen van de veiligheid en van de manier waarop daaraan gewerkt wordt. Daarvoor is het wel van belang dat de cijfers valide, betrouwbaar en geloofwaardig zijn en dat zij de burgers bereiken op een manier die hen past. Deze bijdrage laat zien dat dat in de huidige Nederlandse situatie maar in beperkte mate het geval is. Uiteenlopende mechanismen zijn daaraan debet, die bij de 'productie', het overbrengen en het benutten van de cijfers door de burger, zowel de geloofwaardigheid als de betrouwbaarheid van de cijfers onder druk zetten. De bijdrage sluit af met de betekenis hiervan voor onderzoek en beleid.

Elke Devroe (Associate Professor 'Institute of Security and Global Affairs', Faculteit 'Governance and Global Affairs', Universiteit Leiden) en **Wouter van der Eng** (Master Crisis & Security Management, Institute of Security and Global Affairs', Faculteit 'Governance and Global Affairs', Universiteit Leiden) verzorgen een informatieve bijdrage over "*Data uit de strafrechtssystemen in internationaal vergelijkend perspectief*". In deze bijdrage worden de belangrijkste bronnen van internationale criminaliteitsstatistiek en slachtofferstatistiek geanalyseerd, waarbij het ontstaan, de methodologie en de belangrijkste resultaten worden gepresenteerd. Het gekende onderscheid tussen objectieve criminaliteitsgegevens en subjectieve criminaliteitsgegevens wordt behouden. In een eerste paragraaf komt het European Sourcebook aan bod, gevolgd door het 'Report on World Crime Trends'. Navolgend wordt de 'International Crime Victimization Survey' (ICVS) gepresenteerd. Ten slotte verwijzen de auteurs naar een (nog) niet gepubliceerd instrument-in-wording, dat een criminaliteitsvergelijking toelaat tussen grootsteden. Zij besluiten met enkele voorzichtigheidscommentaren over de internationale vergelijking van statistieken.

In een **tweede deel** van dit Cahier Politiestudies worden specifieke sectoren belicht uit de praktijk en het onderzoeksveld. Deze bijdragen illustreren de beperkingen en mogelijkheden van criminaliteitscijfers in concrete situaties en dragen waar nodig alternatieven aan. Zo gaat het achtereenvolgens om het internationaal vergelijkend perspectief, vertrouwen van de burger als maat van politiewerk, cijfers aangaande rijden onder invloed, cijfers over het slachtofferschap van ondernemingen, en gemeentelijke administratieve sancties.

Piet Dijkshoorn (Organisatiesocioloog; voormalig directeur Kwaliteitsbureau Politie Nederland; Programmaleider Stichting Bedrijfskunde Rotterdam) vat zijn centrale stelling samen met de titel: "*Een goede politie geniet vooral vertrouwen ...*". De vraag wat een goeie politie is, is nog niet zo makkelijk te beantwoorden. Meestal blijft men hangen in deelkenmerken van..., maar tot een eenduidige definitie wordt niet gekomen. Toch is dat voor de stuurbaarheid van de politie van groot belang. Regelmatig wordt

gesuggereerd, dat het niveau van criminaliteit wel eens die indicator zou kunnen zijn. Criminaliteit moet echter gezien worden als een complex maatschappelijk product met vele determinanten en actoren. Juist het samenspel tussen al die (f)actoren is bepalend voor een succesvolle criminaliteitsbeheersing. Een eenzijdige claim van de politie op criminaliteitsreductie ontkent die weerbarstige werkelijkheid, is aanmatigend en contraproductief. Legitimiteit of vertrouwen van burgers in de politie is veel eerder een indicator waaraan een goede politie te herkennen is. Het gevoel van burgers dat de politie haar werk, misschien wel onder moeilijke omstandigheden, goed doet, is bovendien goed voor de veiligheidsbeleving.

Martine Blom (Wetenschappelijk medewerker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie) en **Bouke Wartna** (Senior wetenschappelijk medewerker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en programmaleider van de WODC-Recidivemonitor) hebben het over “*Rijders onder invloed in beeld? Wat we kunnen leren van justitiestatistieken*”. Rijden onder invloed vormt een belangrijke bedreiging voor de verkeersveiligheid. Het delict brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee. De Nederlandse overheid wil de verkeersveiligheid verbeteren en streeft dan ook naar een reductie van het aantal alcoholovertredingen op de weg. In deze bijdrage werken de auteurs toe naar een antwoord op de vraag in hoeverre justitieregistraties een bijdrage kunnen leveren aan de kennisopbouw rondom het verschijnsel rijden onder invloed. Hoewel dergelijke registraties op dit vlak zeer veel last hebben van onderrapportage, kunnen ze wel degelijk van waarde zijn voor criminologisch onderzoek. Justitiegegevens verschaffen een compleet beeld van de groep rijders onder invloed die langs formele weg op hun risicovolle gedrag werden aangesproken. De gegevens kunnen worden ingezet bij het vaststellen van de effectiviteit van maatregelen die worden getroffen om nieuwe alcoholovertredingen van reeds bekende daders te helpen voorkomen.

André M. van der Laan, Marinus G.C.J. Beerhuizen & Gijs Weijters (respectievelijk senior-onderzoeker, onderzoeker en onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC) brengen “*Jeugdige daders van online-criminaliteit*” ter sprake in hun bijdrage. Criminaliteitsstatistieken laten vanaf 2008 jaarlijks een afname zien in het aantal jeugdige verdachten en daders in Nederland. Niet alleen politie- en justitieregistraties laten een daling zien, ook het aantal zelfgerapporteerde daders van jeugdcriminaliteit neemt af. De daling is vooral zichtbaar in de traditionele vormen van offline-criminaliteit. De online-activiteiten van jongeren, zoals het gebruik van internet of sociale media, zijn in het afgelopen decennium fors toegenomen. Naast sociaal gedrag vindt ook antisociaal gedrag en crimineel gedrag online plaats. Politie- en justitieregistraties bieden op landelijk niveau nauwelijks zicht op online-criminaliteit door jeugdigen, maar zelfrapportagecijfers wel, hoewel ook die bron beperkt is. In dit onderzoek wordt ingegaan op mogelijkheden en beperkingen van zowel politie- en justitieregistraties als zelfrapportagecijfers bij het meten van online-jeugdcriminaliteit. Op basis van gegevens verzameld in de Monitor Jeugdcriminaliteit (MJC) waarin beide typen bronnen worden gebruikt, is de mate waarin Nederlandse jeugdigen betrokken zijn bij online-criminaliteit en de overlap die er is met traditionele offline-criminaliteit onderzocht. Tot slot bepleiten de auteurs dat het, om de ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit te begrijpen, van belang is dat in officiële statistieken online-criminaliteit beter wordt geregistreerd.

Marc Cools (Professor Universiteit Gent en Vrije Universiteit Brussel) kijkt naar “*Slachtofferschap van ondernemingen: wat leren de cijfers?*” In deze bijdrage gaat de auteur na of het vanuit de bestaande criminologische aandacht voor de private veiligheidszorg mogelijk is meer te weten te komen over het (potentiële) slachtofferschap van ondernemingen. Hij doet dit achtereenvolgens door aandacht te besteden aan het wetenschappelijk onderzoek naar de werknemerscriminaliteit enerzijds en naar de inzichten die de ondernemingen zelf aanreiken anderzijds. Met betrekking tot deze laatste groep staat Cools stil bij de onderzoeksresultaten van de ‘security consultancy’ ondernemingen en deze die worden medegedeeld door de Europese beroepsvereniging van de bewakingsondernemingen of de ‘Confederation of European Security Services – CoESS’ en de ‘Association of Certified Fraud Examiners – ACFE’. Ten slotte besteedt hij aandacht aan de aard van de criminaliteit waarvan ondernemingen slachtoffer (kunnen) worden.

Tom De Schepper (Bestuurskundige en stafmedewerker lokale politie en veiligheid bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten) en **Melissa Rasschaert** (Criminologe en stafmedewerker lokale politie en veiligheid bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten) hebben het over “*Meten is weten. Enkele obstakels bij het meten van gemeentelijke administratieve sancties*”. In deze bijdrage geven ze een overzicht van obstakels bij het meten van gemeentelijke administratieve sancties. Gemeentelijke administratieve sancties en het aanpakken van overlast worden vaak met elkaar verward. Er bestaan verschillende instrumenten waarmee overlast aangepakt kan worden, één daarvan is het inzetten van gemeentelijke administratieve sancties. In het eerste deel geeft Melissa Rasschaert een overzicht van de moeilijkheden waarmee een criminoloog geconfronteerd kan worden bij het meten van overlast. Zij onderzoekt daarbij hoe overlast gedefinieerd en gemeten kan worden aan de hand van een aantal principes uit de criminografie. In het tweede deel geeft Tom De Schepper een overzicht van bestaand onderzoek naar gemeentelijke administratieve sancties. In het derde deel nemen ze de proef op de som en wordt cijfermateriaal over de invoering en toepassing van gemeentelijke administratieve sancties tussen Vlaamse gemeenten vergeleken. In het vierde en laatste deel trekken beide auteurs een besluit uit het voorgaande en geven ze een aantal tips voor toekomstig onderzoek. Zij bevelen aan dat de onderzoeker bij het meten van gemeentelijke administratieve sancties minstens rekening houdt met relevante kenmerken, met name demografische, sociaal-economische en bestuurlijke kenmerken.

Dit Cahier bevat tevens drie boekbesprekingen. Ze hebben betrekking op publicaties die onder de aandacht werden gebracht van de redactie, welke dan ook niet noodzakelijk verband houden met het thema “Meten is weten”.

Een eerste van de hand van **Sjiera de Vries** (lector Sociale Innovatie bij hogeschool Windesheim) van het boek van de hand van **Janine Janssen** (2011). *Schering en inslag: Enkele wenken voor politieambtenaren en andere professionals voor opbouw en onderhoud van netwerken in de multi-etnische samenleving*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Een tweede is van **Lodewijk Gunther Moor** (Secretaris Stichting Maatschappij en Veiligheid [SMV] te Den Haag) over de dissertatie van **Michelle E. Knight** (2015), *Cops, Critics and Confrontation. The public debate on police violence in New York and its historical roots*, (diss. Groningen).

Het cahier wordt afgesloten met een recensie van **Wilma Duijst** (Forensisch arts bij het NFI in Den Haag en GGD IJsselland en raadsheer-plaatsvervanger bij het hof Arnhem-Leeuwarden) van het boek *Acute medische zorg* onder redactie van **J. Bierens, E. Muller, P. Meurs en C. Breederveld**, Uitgever Wolters Kluwer.

2de proef

What Should We Expect from Police Data

Can They Tell Us Whether Crime Rates Rise or Fall?

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 13-24
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Michael Tonry¹

Police data on registered crime are incomplete, inconsistent, and susceptible to manipulation. This has long been understood. Less well understood are changes over time in victims' and others' patterns of reporting to the police that sometimes make apparent changes in crime figures fundamentally misleading. Police data in recent decades in many countries, for example, overstated increases in violence rates, especially when the real incidence of violence was rising, and understated declines when the real incidence was falling. Changes in victim reporting are understandable; they partly reflect widely recognized changes in social norms and attitudes toward disturbing behavior. Behaviors affected include drunken driving and violence against women. Even more confounding are changes in thresholds of tolerance for violence and other disturbing behavior that shape citizens' answers to victimization surveys and their decisions to report alleged crimes, and police decisions to register them. Disturbing behaviors, for example, minor violence, sexual misconduct, and impaired driving, that formerly were not viewed as criminal now are. Taken together, changes in victim reporting and in the effects on victims and police of changing thresholds of tolerance have in some European countries generated misleading police crime data that indicate that violent and sexual offending has increased in recent years, or been stable. The best evidence, however, is they are much more likely to have declined.

"The figures showing the number of crimes and consequently the proportions, must be taken with a great deal of caution. The returns of the number of crimes depend to a considerable extent on the discretion of the police; they are not certain and definite figures." (H.M. Government 1894, p. 30)

"In publishing the [first] Uniform Crime Report, and stating that the figures it contains of the number of major felonies known to the police ... are based on 'comparable monthly crime returns,' the Department of Justice is giving the support of its name and reputation to figures unworthy of such backing.... If the Federal Government is to maintain its present reputation for the accuracy of its statistics, it must stand by the slogan: 'Better no statistics, than false statistics!'" (Sam Bass Warner 1931a, p. 30)

¹ McKnight Presidential Professor of Criminal Law and Policy at the University of Minnesota Law School. He is also the director of the University of Minnesota's Institute on Crime and Public Policy.

Like the shadows flickering on the back wall of Plato's cave, police data provide at best a blurred, indistinct, and often distorted image of reality. Physical scientists can describe the weight, density, and specific gravity of a mineral; if others are skeptical, the measurements can be repeated and confirmed or corrected. There is a there there; it can be measured and unless the mineral changes the measurements will be consistent over time. With crime, alas, it is otherwise.

Were it possible to develop durable, reliable indicators that bore a known and consistent relationship over time to the incidence of crime, it would be easy—and desirable—to know whether levels and patterns were changing, to assess the effects of changes in laws and practices, and to make valid comparisons of patterns and levels within different parts of a country and between countries. That is not possible for some reasons that have been understood since official data systems on crime were first established and for other reasons that have only recently begun to be recognized and understood.

Harvard's Sam Bass Warner (1931a, 1931b), America's leading authority on criminal statistics in the 1920s and 1930s, greeted the first release of America's *Uniform Crime Reports* on crimes recorded by the police with a series of analyses that demonstrated their fundamental inadequacy. He concluded that the problems "make it unbelievable that the police figures are really accurate and comparable. Consequently, the Department of Justice should have characterized the figures as inaccurate and worthless" (1931a, p. 313). A threshold problem, one that bedevils all cross-national comparisons, was that definitions of crime varied from state to state. That is not a problem for Western European countries since, whether unitary or federal states, criminal codes in all are national.

The other problems Warner described, however, are as pertinent to twenty-first century Europe as they were to 1930s America (Tonry and Farrington 2005). The foundation "dark figure" difficulty is that the police know only about crimes they are told about or stumble upon. Not all they learn about make it into police records. Police accept victims' requests that they drop some. Police decide that what happened wasn't really a crime, or it wasn't significant enough to justify the time needed to register it, or police managers let it be known that some crimes should be ignored for institutional or political reasons. Many crime definitions overlap, making it possible to register any of a series of possibilities: rape or sexual assault or simple assault; robbery or theft or assault or the latter two; burglary or theft or trespass. For serial offending, police may record one event, or several, or all. Choices are variously based on victims' preferences, local policies, informal conventions, and personal idiosyncrasies. Sometimes, some places, police deliberately cook the books.

These classic confounders of registered crime data would no doubt have been commonsensically obvious to Quetelet and Guerry and their pioneering colleagues in the nineteenth century (Aebi 2008). They can be ameliorated, though never eliminated, by means of establishment and enforcement of rules, policies, and management accountability mechanisms (e.g., Audit Commission 2004).

Other more recently recognized problems are much more difficult to document or address. Since the 1970s, victimization surveys have routinely asked respondents

whether identified incidents were reported to the police. Two important confounders of the accuracy of police data immediately became apparent. First, varying between types of offense, many or most victimizations are not reported to the police. Police crime data are thus inherently incomplete to different degrees for different offenses. Second, reporting levels vary dramatically over time with substantial effects on crime rates seemingly shown by police data. If reporting levels increase, police data will be misleading. If the true incidence of an offense is stable, police data will show increases in crime rates when none exist. If the true incidence is falling, police data may misleadingly show increases or show lesser decreases than are occurring. If the true incidence is increasing, police data will exaggerate the degree of increase.

The effects of exaggerated increases and unrecognized decreases are important politically, scientifically, and in policy terms. Substantial increases in victim reporting to the police in the United States in the 1970s and 1980s produced official data that significantly exaggerated increases in crime rates and thereby contributed to the political and policy reactions that fed American mass incarceration (Baumer and Lauritsen 2010). Substantial increases in victim reporting to the police in some European countries in the 1990s and the twenty-first century have produced police data that show increases in violent and sexual offending during a period when both are much more likely to be declining (Tonry 2014).

Another hitherto little recognized problem presents even larger problems for interpretation of police data. Cultural thresholds of tolerance of violence, sexual intrusiveness, and public disorder change over time in ways that are seldom recognized while they are occurring. This is easier to see historically. The German sociologist Norbert Elias's (1978 [1939]) work on the "civilizing process" is now widely recognized and accepted. He suggested, and documented, a centuries-long shift in prevailing sensibilities that became increasingly intolerant of violence between humans and of uncomfortable social practices such as eating meat. These can be shown in relation to criminal law enforcement, the gradual abandonment of dueling and weapons carrying, declines in acceptance of corporal punishment, and changes in social norms toward meat-eating. The sixteenth century's whole animal carcass on the table was replaced by carefully presented roasts and chops which in turn were replaced by sanitized red objects in plastic-wrapped styrofoam that look as much like seitan or wheat gluten as animal flesh. Contemporary increases in vegetarianism and veganism are part of that story. Albert Camus (1959 [1957]) showed a similar evolution in the technologies and acceptability of capital punishment. Changing attitudes toward blood sports such as boxing provide another example.

Something similar has occurred in recent decades concerning violent and sexually aggressive behavior. Victims more often report incidents to the police and police more often register them as crimes. Both for public relations reasons—to forestall criticism of police insensitivity—and because police are part of society and inevitably are affected by changing cultural attitudes, reported violent and sexual incidents have become more likely to be officially registered as crimes.

These two phenomena—changes in patterns of victim reporting to the police and declines in thresholds of tolerance—interact in a multiplicative way. Higher proportions of unseemly or aggressive behavior have become socially characterized as criminal

and, varying with time and place, higher proportions of those expanded categories of behavior are reported to the police. The effects appear both in victim surveys, when more behaviors are reported as violent or sexual assaults, and in official data as a result of increased victim reporting and police registration.

I elaborate on three subjects: the effects of changes in methods of police registration of offenses and the distortions in police data resulting from changes in the likelihood of victim reports to the police and of changes in thresholds of tolerance. I say no more about the mundane and long-recognized problems of incomplete, inconsistent, and dishonest police records-keeping. In the final section I show how changes in victim reporting, thresholds of tolerance, and police practice have fostered almost certainly incorrect appearances of rising violent and sexual crime in some countries.

1. Changes in Methods of Police Registration of Crime

In all developed countries, the use of computerized data systems and adoption of modern management practices since the 1970s have artificially increased crime rates (Reiss 1992; Mastrofsky and Willis 2010). Paper reports might or might not be completed and might or might not be delivered to a records office. Contemporaneous electronic crime reports much less often get lost. When an electronic report is submitted, it is difficult to ignore. Administrative accountability systems make losing or burying a report harder. Reported crimes that victims decide they do not want to be processed, crimes that police believe do not justify spending time on, and crimes the police decide are best handled informally remain in the system once they are entered.

The nature of registration methods makes a big difference. It is intuitively plausible to predict that an “input” system in which crime reports are registered when made generate higher crime rates than “output” systems in which reports are received but not registered until they are validated by the police. Using *European Sourcebook* data, Marcelo Aebi (2010) has shown a direct relation between crime levels shown by input, “intermediate,” and output systems. They are highest in input systems, lowest in output systems, and fall in between in intermediate systems. This is not surprising since there is less opportunity for “unfounding” or, the English term “no-criming.”

Dramatic evidence of the effects of changes in police data systems is provided by recent English developments, some technical, some ideological. In 1998–99, counting rules were changed to record more minor, or “summary,” offenses particularly for less serious violent crimes, frauds, and drug offenses. The Home Office estimated that the change increased crime statistics overall by 14 percent. However, there were wide variations by type of offense. Burglary and robbery were estimated to have been little affected but registered rates for other violence against the person increased by 118 percent (Povey and Prime 1999). Hough, Mirrlees-Black, and Dale (2005, p. 28) later observed that the changes “would have taken several years to bed in. . . [and] will have artificially inflated the count of crimes each year.”

In 2002, the National Crime Recording Standard was introduced (Home Office 2003). It was motivated partly by the Labour Government's populist ideological aim to make the criminal justice system more victim-centered. England and Wales shifted from an output system in which police applied established criteria before recording incidents as crimes to an "input" system in which citizens' reports are taken at face value. Home Office researchers estimated that the change increased total crime rates by 10 percent in 2002/3, but as with the 1998–99 change, the effects varied between types of crime and were predicted to be especially significant for violent crimes (Simmons and Dodd 2003).

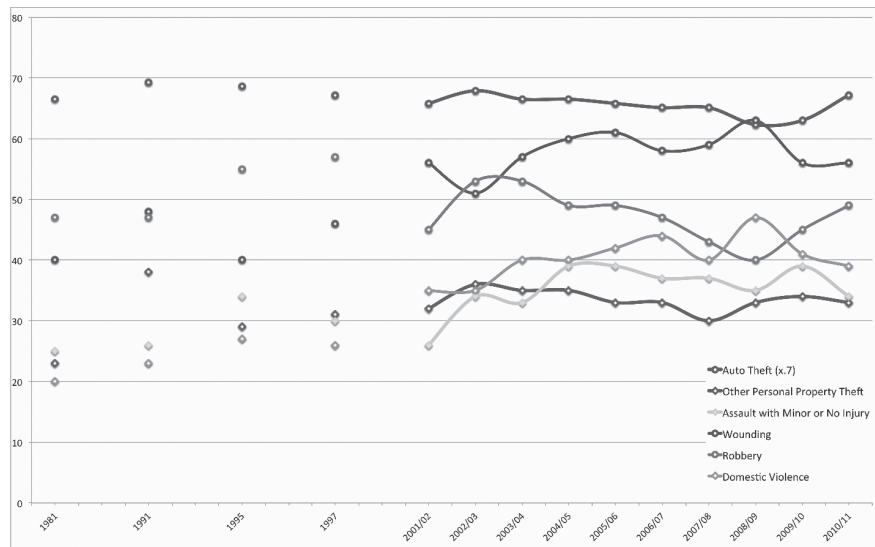
2. Changes in Victim Reporting to the Police

Findings of victimization surveys in many countries show that victims of many crimes have become more likely to report incidents to the police. The best evidence comes from the United States where a large (typically 40,000 households) victimization survey has been conducted at six-month intervals since 1973. In the American national surveys, reporting rates for rape and domestic violence increased in the 1970s; after the mid-1980s, reporting rates for violent and sexual offenses generally increased substantially. Among the effects are that apparent increases in violent crime in the 1970s and 1980s were exaggerated and recent declines have been substantially underestimated. The most comprehensive analysis concludes that, when changes in victim reporting are taken into account, nonlethal serious violence decreased by 51 percent between 1991 and 2005. Police data indicate only a 27 percent decline (Baumer and Lauritsen 2010, p. 173). Their main findings:

The overall empirical pattern that emerged from our research indicated that. . . an apparent widespread and important increase can be observed in the likelihood of police notification in the United States during the past 30 years. This increase seems to have been led by a rise in reporting for sex offenses and family violence, but we also observed significant increases in police notification since the early 1970s for burglary and motor vehicle theft as well as from the mid-to-late 1980s for nonsexual assaults, violence against both men and women, larceny, stranger and non-stranger assaults, [and] robberies committed by non-strangers. (p. 173)

The British Crime Survey (since renamed the Crime Survey for England and Wales) demonstrated comparable patterns of increased victim reporting in England and Wales, as figure 1 shows (Chaplin, Flatley, and Smith 2011).

Figure 1 : British Crime Survey, increased victim reporting (Chaplin, Flatley, and Smith 2011)



Similar patterns of increased levels of reporting to the police have been documented in other countries where annual victimization surveys have long been conducted, including in Scandinavia (Kivivuori 2014). Apparent rate increases in official crime data have most likely been exaggerated and decreases underestimated in all developed countries.

3. Changes in Cultural Thresholds of Tolerance of Wrongful Conduct

Changes in thresholds of tolerance are much harder to see while they are happening than in retrospect. There are convincing reasons to believe that people in (at least) Western countries have since the 1960s become increasingly intolerant of violence and sexual misconduct². Put differently, thresholds of tolerance have lowered. Behaviors that were once seen as impolite, intrusive, or boorish are increasingly viewed as criminal. Almost no one would deny that this has happened concerning domestic and some sexual violence. Long seen as not the law's business, private matters of concern primarily to the people involved, beginning in the 1970s they became a major focus of social and criminal justice policy.

This can be seen by imagining responses to victimization surveys in the 1960s and 2010s. A woman or a man who had been struck in a domestic conflict in the 1960s, without significant injury, would have been highly unlikely to say "yes" if asked in a survey whether they had recently been assaulted. In the 2010s, a "yes" would be substantially more likely. The nature of the incident would not have changed, but its social meaning would have. Janne Kivivuori (2014) surveyed literatures on diverse subjects from the United States, England and Wales, France, and the Scandinavian countries and found

² Respectable international surveys suggest these changes have occurred in many or most countries (e.g., Pierotti 2013).

compelling evidence of reductions in thresholds of tolerance that were manifested in perceptions—and measures—of increased wrongdoing.

If the cultural meanings of behaviors change over time, people at different times will use the same words to describe wrongful acts but will mean different things. Violence within domestic relationships, fights between acquaintances or drinking partners, and unwanted sexual familiarity are the paradigm cases.

Issues of reporting and registration by definition are not raised concerning behaviors that are not thought of as crimes. The social meanings of some physical and sexual contacts has changed even though individual involved often would not have been aware that they now considered behaviors to be criminal that earlier they would not have. Behaviors now regarded as appropriately reported to police were often regarded in earlier times as unpleasant, undesirable, or socially unacceptable, but not as criminal.

Changes in thresholds of tolerance sometimes occur imperceptibly, and sometimes by design. Such changes have occurred in recent decades in relation to domestic violence and a wide range of sexual incidents, especially those occurring in dating and acquaintance relationships. Feminists have worked hard since the 1970s to expand cultural conceptions and legal definitions of rape and sexual assault (Estrich 1987). Few people would disagree that that their efforts were successful. Something similar occurred in the United States concerning to child abuse. Rates of reported child physical and sexual abuse increased enormously in the 1980s as the result of a succession of new laws requiring social workers, psychologists, nurses, doctors, and psychiatrists to report suspected incidents to the police (Garbarino 1989; Kalichman 1999). After the early 1990s, recorded rates of child physical and sexual abuse plummeted. Between 1992 and 2004, reported physical abuse fell by 43 percent and sexual abuse by 49 percent (Finkelhor and Jones 2006, fig. 1). Campaigns against drunk driving (and smoking) offer other examples of successful efforts to change values and thereby lower thresholds of tolerance.

4. Why Police Data Misleading Show Rising or Stable Violence Rates

Violent and property crime have almost certainly been falling in recent decades in all Western countries. Crime rates have moved in parallel in Western countries since the 1960s, with occasional lags in particular countries. No informed person disagrees that homicide rates rose from various starting points in the 1950s and 1960s, peaked in the 1990s, and have since fallen (e.g., Eisner 2008, 2014). No informed person disagrees that non-violent property crime rates—burglary, theft, motor vehicle theft—have been falling in all Western countries since at least the 1990s (van Dijk and Tseloni 2012). The property crime declines are especially striking since they continued during the recessions that afflicted almost all Western countries beginning in 2008.

The disagreements concern trends in non-homicidal violence and sexual offending since the early 1990s. In the English-speaking and some Western European countries, both police and victimization data show that robbery, rape, and aggravated assault rates have fallen since the early to mid-1990s (Tonry 2014). In other Western European countries rates for non-homicidal and sexual violence in official data have not fallen since the early

1990s and in some have increased (e.g., Aebi and Linde 2010, 2012). The challenge is to explain those divergent patterns.

There is no divergence. The appearance of one is misleading. The incidence not only of homicide but of all violent crime is almost certainly falling in all developed Western countries, but this has been obscured in some countries by changes in police operations and victim reporting, and both have been influenced by declining thresholds of tolerance of violence. Taken together, changes in reporting, recording, and cultural thresholds of tolerance have increased official crime rates substantially in all developed countries. Those increases are, however, appear to have occurred at different times in different places. Their effects on official crime rates were largely manifest in the United States and some other countries by the early and mid-1990s. In other places, including many western European countries, and particularly in Sweden, they occurred and are occurring later. It is difficult, for example, not to hypothesize that all three mechanisms are major causes of recent increases in rates of sexual offending and assaults in official data in the Scandinavian countries (Selmini and McElrath 2014). Sexual crimes are the targets of major social and political movements there and the subjects of important changes in criminal laws and practices (Skilbrei and Holmström 2011, 2014; Tham, Rönneling, and Rytterbro 2011). It would be astonishing if those initiatives had no effects on cultural attitudes, victim behavior, and police policies and practices.

Non-lethal violence should be probabilistically associated with lethal violence in the same way that traffic deaths are to kilometers driven. Both sets of outcomes are products of the law of large numbers. In a particular place and period, one hundred thousand potentially violent incidents should produce predictable numbers of injuries and deaths in the same way that 100 million kilometers driven produces predictable numbers of traffic injuries and deaths. Deaths should be probabilistically associated with the total number of potentially violent incidents (e.g., Harris, Thomas, Fisher, and Hirsch 2002).

Homicide rates have declined in all Western countries. Non-lethal violence rates *should* be declining everywhere, but appear in some places not to be. Either the law of large numbers does not apply in those countries, or the data are misleading. The data are misleading. The fundamental reason is that there have been major shifts in cultural thresholds of tolerance of violence. Police are no less likely than anyone else to be affected by changing cultural thresholds of tolerance. An English example is illustrative. Table 1 shows absolute numbers of the four most violent crimes recorded by the police between 1991 and 2001: murder, attempted murder, threat or conspiracy to murder, and “wounding or endangering life.” The table documents probably unconscious bracket creep. If homicide has a probabilistic relationship to other forms of serious violence, the increases should be comparable for each. Instead, year by year, the relationships became increasingly attenuated.

Table 1 : England and Wales, Ratios of Murders to Other Violent Recorded Offences, 1990-2000/01

A. Recorded violent crimes													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	97/ 98	98/ 99	98/ 99*	99/ 00*	00/ 01*
1. Murder	669	725	687	670	726	745	679	739	748	750	750	766	850
2. Attempted murder	476	555	568	661	651	634	674	652	661	676	676	750	708
3. Threat/conspiracy to murder	4,162	4,712	5,487	5,638	6,844	7,044	8,533	9,340	9,661	11,112	11,212	13,434	14,064
4. Wounding/ Endangering life	8,920	9,408	10,741	10,701	11,033	10,445	12,169	12,531	12,833	13,960	14,006	15,135	15,662
B. Ratios of murders to other violent crimes													
Total 1+2	1,145	1,280	1,255	1,331	1,377	1,379	1,353	1,391	1,409	1,426	1,426	1,516	1,558
1÷(1+2)	.584	.566	.547	.503	.527	.540	.502	.531	.531	.526	.526	.505	.546
Total 1+2+3	5,307	5,992	6,742	6,969	8,221	8,423	9,886	10,731	11,070	12,538	12,638	14,950	15,622
1÷(1+2+3)	.126	.121	.102	.096	.088	.088	.069	.069	.068	.060	.059	.081	.054
Total 1+2+3+4	14,227	15,400	17,483	17,670	19,254	18,868	22,055	23,262	23,903	26,498	26,644	30,085	31,284
1÷(1+2+3+4)	.047	.047	.039	.038	.038	.039	.031	.032	.031	.028	.028	.025	.027

This can be seen in Part B. It shows changing ratios of murders to various combinations of serious violent offenses. The first row, for example, shows that criteria for registering a crime as an attempted murder did not much change. From 1991 to 2001 the murder proportion of completed and attempted homicides together fell modestly, from 58.4 to 54.6 percent.

It is otherwise for the other offense groupings. Among offenses registered as murders, or as attempts, threats, or conspiracies to murder, the murder proportion fell from 12.6 to 5.4 percent, more than halving. When all serious violent offenses are considered, the murder proportion nearly halved, falling from 4.7 to 2.7 percent.

The proportion of homicides among serious violent incidents in England and Wales declined in the 1990s because the criteria police used to classify incidents gradually changed. Shifts in cultural attitudes toward violence, equivalent to shifts in cultural attitudes toward drunk driving, are the likeliest reason. British police increasingly classified incidents as very serious violence that in earlier years they would not have.

Similar things have happened in many countries. In the conclusion to a recent book on the “international crime drop,” Jan van Dijk and colleagues observe:

“In times of declining rates of crime, police forces are inclined to lower their thresholds for recording cases of less serious crime. Crime recording in our view tends to be counter-cyclical. This institutional mechanism seems to account for the remarkable divergences over the past ten or fifteen years between survey results on assault and police figures on less serious violent crime in the US, Canada, several Western European countries, and Australia/New Zealand. Almost everywhere a degree of statistical net widening seems to have taken place, which has inflated the police count of violent crime. In our view, police figures of violent crime have, in recent years, been increasingly inflated.” (van Dijk, Tseloni, and Farrell 2012b, p. 305)

Bibliography

- AEBI, Marcelo F. 2008. "Measuring the Influence of Statistical Counting Rules on Cross-National Differences in Recorded Crime." In *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America, 1995–2004*, edited by Kauko AROMAA and Markku HEISKANEN. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control and United Nations.
- AEBI, Marcelo. 2010. "Methodological Issues in the Comparison of Police-Recorded Crime Rates." In *International Handbook of Criminology*, edited by Shlomo Gioa SHOHAM, Paul KNEPPER, and Martin KETT. London: CRC Press.
- AEBI, Marcelo, and Antonia LINDE. 2010. "Is There a Crime Drop in Western Europe?" *European Journal of Criminal Policy and Research* 16:251–77.
- AEBI, Marcelo, and Antonia Linde. 2012. "Crime Trends in Western Europe According to Official Statistics from 1990 to 2007." In *The International Crime Drop: New Directions in Research*, edited by Jan VAN DIJK, Andromachi TSELONI, and Graham FARRELL. London: Palgrave Macmillan.
- Audit Commission. 2004. *Crime Reporting—Improving the Quality of Crime Records in Police Authorities and Forces in England and Wales*. London: Audit Commission Publications.
- BAUMER, Eric P., and Janet L. LAURITSEN. 2010. "Reporting Crime to the Police, 1973–2005: A Multivariate Analysis of Long-Term Trends in the National Crime Survey (NCS) and National Crime Victimization Survey (NCVS)." *Criminology* 48:131–85.
- CAMUS, Albert. 1959 [1957]. *Reflections on the Guillotine*. Michigan City, Indiana: Fridtjof-Karla Publications.
- CHAPLIN, Rupert, John FLATLEY, and Kevin SMITH, eds. 2011. *Crime in England and Wales 2010/11: Findings from the British Crime Survey and Police Recorded Crime*. 2nd ed., July. London: Home Office Statistics.
- EISNER, Manuel. 2008. "Modernity Strikes Back? A Historical Perspective on the Latest Increase of Interpersonal Violence (1960–1990)." *International Journal of Conflict and Violence* 2:288–316.
- EISNER, Manuel. 2014. "From Swords to Words: Does Macro-level Change in Self-Control Predict Long-Term Variation in Levels of Homicide?" In *Why Crime Rates Fall, and Why They Don't*, edited by Michael TONRY. Chicago: University of Chicago Press.
- ELIAS, Norbert. 1978 [1939]. *The Civilising Process*. Two Volumes. Translated by Edmund Jephcott. New York: Urizen Books.
- ESTRICH, Susan. 1987. *Real Rape*. Cambridge: Harvard University Press.
- FINKELHOR, David, and Lisa JONES. 2006. "Why Have Child Maltreatment and Child Victimization Declined?" *Journal of Social Issues* 62(4):685–716.
- GARBARINO, James. 1989. "The Incidence and Prevalence of Child Maltreatment." In *Family Violence*, edited by Lloyd OHLIN and Michael TONRY. Chicago: University of Chicago Press.

- HARRIS, Anthony R., Stephen H. THOMAS, Gene A. FISHER, and David J. HIRSCH. 2002. "Murder and Medicine: The Lethality of Criminal Assault 1960-1999." *Homicide Studies* 6: 128-66.
- Home Office. 2003. *Home Office Counting Rules for Recorded Crime*. London: Home Office Research, Development, and Statistics Directorate.
- H.M. Government. 1894. *Judicial Statistics, England and Wales—1894*.
- HOUGH, Michael, Catriona MIRRLEES-BLACK, and Michael DALE. 2005. *Trends in Violent Crime since 1999/2000*. London: King's College, ICPR.
- KALICHMAN, SETH C. 1999. *Mandated Reporting of Suspected Child Abuse: Ethics, Law, and Policy*. 2d. ed. Washington, DC: American Psychological Association.
- KIVIVUORI, Janne. 2014. "Understanding Trends in Personal Violence: Does Cultural Sensitivity Matter?" In *Why Crime Rates Fall and Why They Don't*, edited by Michael TONRY. Chicago: University of Chicago Press.
- MASTROFSKY, STEPHEN D., and James J. WILLIS. 2010. "Police Organization Continuity and Change: Into the Twenty-first Century." In *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 39, edited by Michael TONRY. Chicago: University of Chicago Press.
- PIEROTTI, Rachael S. 2013. "Increasing Rejection of Intimate Partner Violence: Evidence of Global Cultural Diffusion." *American Sociological Review* 78:240–65.
- POVEY, David, and Julian PRIME. 1999. *Recorded Crime Statistics England and Wales: April 1998–March 1999*. Home Office Statistical Bulletin 18/99. London: H.M. Stationery Office.
- REISS, Albert J., Jr. 1992. "Police Organization in the Twentieth Century." In *Modern Policing*, edited by Michael TONRY and Norval MORRIS. Chicago: University of Chicago Press.
- SELMINI, Rossella, and Suzy MCEL RATH. 2014. "Violent Female Victimization Trends in Europe, Canada, and the United States." In *Why Crime Rates Fall, and Why They Don't*, edited by Michael TONRY. Chicago: University of Chicago Press.
- SIMMONS, Jon, and Tricia DODD. 2003. *Crime in England and Wales, 2002–2003*. Home Office Statistical Bulletin 07/03. London: H.M. Stationery Office.
- SKILBREI, May-Len, and Charlotta HOLMSTRÖM. 2011. "Is There a Nordic Prostitution Regime?" In *Crime and Justice in Scandinavia*, edited by Michael TONRY and Tapio LAPPI-SEPPÄLÄ. Chicago: University of Chicago Press.
- SKILBREI, May-Len, and Charlotta HOLMSTRÖM. 2014. *Prostitution Policy in the Nordic Region: Ambiguous Sympathies*. Farnham, Surrey, UK: Ashgate.
- THAM, Henrik, with Anita RÖNNELING, and Lise-Lotte RYTTERBRO. 2011. "The Emergence of the Crime Victim: Sweden in a Scandinavian Context." In *Crime and Justice in Scandinavia*, edited by Michael TONRY and Tapio LAPPI-SEPPÄLÄ. Chicago: University of Chicago Press.
- TONRY, Michael. "Why Crime Rates Are Falling throughout the Western World." In *Why Crime Rates Fall and Why They Don't*, edited by Michael TONRY. Chicago: University of Chicago Press.

TONRY, Michael, and David P. FARRINGTON. 2005. "Punishment and Crime across Space and Time." In *Crime and Punishment in Western Countries, 1980–1999*, edited by Michael TONRY and David P. FARRINGTON. Chicago: University of Chicago Press.

VAN DIJK, Jan, and Andromachi TSELONI. 2012. "Global Overview: International Trends in Victimization and Recorded Crime." In *The International Crime Drop: New Directions in Research*, edited by Jan VAN DIJK, Andromachi TSELONI, and Graham FARRELL. London: Palgrave Macmillan.

VAN DIJK, Jan, Andromachi TSELONI, and Graham FARRELL. 2012. "Conclusions—Understanding International Crime Trends: A Summing Up." In *The International Crime Drop: New Directions in Research*, edited by JAN VAN DIJK,

Andromachi TSELONI, and Graham FARRELL. London: Palgrave Macmillan.

WARNER, Sam Bass. 1931a. "Crimes Known to the Police: An Index of Crime?" *Harvard Law Review* 45(2):307-34.

WARNER, Sam Bass. 1931b. "Report on Criminal Statistics." In National Commission on Law Observance and Enforcement, *Report*, vol. 1, pp. 58-72.

2de proef

Politiecijfers: meten is weten, maar doe vooral ook meer met ongeveer

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 25-41
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



René Hesseling¹ & Peter Versteegh²

Politiecijfers vormen een belangrijke informatiebron voor het in beeld brengen van aard, omvang, ontwikkeling en concentraties van vormen van criminaliteit en onveiligheid. Ook om te laten zien op welke wijze veiligheidsproblemen zijn aangepakt, worden vaak politiecijfers gebruikt. In deze bijdrage wordt besproken op welke wijze de politie eenheid Den Haag gebruik maakt van politiecijfers. Betoogd wordt dat de meeste aangiftecijfers een relatief goede indicator vormen voor het overzicht van en inzicht in criminaliteit waar burgers slachtoffer van worden, vooral als zij worden gebruikt in combinatie met andere bronnen zoals de Veiligheidsmonitor. Voor de minder zichtbare slachtofferloze misdrijven en vormen van georganiseerde misdaad gaat dit niet op. Dit hoeft een effectieve aanpak niet in de weg te staan omdat er wel veel informatie is over de aard van deze verschijnselen. Een belangrijke boodschap is dat in de veiligheidspraktijk grote nadruk op de beste kwaliteit van de politiecijfers – de vraag of de cijfers wel tot achter de komma kloppen – niet altijd noodzakelijk is. Het gaat vooral om consistentie (voorkom trendbreuken) én de achterliggende werkelijkheid (problematiek en de kwaliteit van de aanpak) die door de politiecijfers wordt gerepresenteerd. Op deze manier zijn politiecijfers van grote waarde voor zowel de veiligheidssturing als de prestatiesturing en kan goed gebruik van politiecijfers bijdragen aan een veilige samenleving.

1. Inleiding

Een snelle blik op het Jaarverslag 2014 van de politie eenheid Den Haag laat zien dat de rapportage vol staat met cijfers. Cijfers over bijvoorbeeld het aantal geregistreerde misdrijven, de afgehandelde verdachten, demonstraties en evenementen, High Impact Crime (HIC) delicten, problematische jeugdgroepen, ontnemingrapportages, het aantal OMG-leden dat in aanmerking kwam voor een persoonsgerichte-aanpak, het aantal criminele samenwerkingsverbanden dat is aangepakt en het aantal daarbij aangehouden verdachten. Verder gaat het om cijfers in het kader van het dienstverleningsconcept zoals het percentage 112-oproepen dat binnen 10 seconden is beantwoord en cijfers over de afspraken die zijn gemaakt met het Openbaar Ministerie (OM) over de instroom van verdachten, doorlooptijden, de aanpak van ondermijning, HIC en afpakken. Kortom, de politie eenheid Den Haag werkt met vele en diverse soorten politiecijfers.

¹ Senior Onderzoeker, Nationale Politie Eenheid Den Haag.

² Veiligheidsadviseur Eenheidsleiding, Politie Eenheid Den Haag, Afdeling Politieprofessie.

Zo vormen de ter kennis van de politie gekomen en geregistreerde misdrijven en overtredingen een belangrijke indicator bij het in beeld brengen van en monitoren van de veiligheid. Dat geldt niet alleen voor de politie eenheid Den Haag maar ook voor alle andere eenheden van de Nationale Politie en diverse andere overheidsorganisaties. Zo houdt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in Nederland sinds 1948 bij wat het aantal bij de politie geregistreerde misdrijven is (Zoomer & Rijpma, 2006). De cijfers geven een antwoord op de vraag hoe vaak en waar een bepaald misdrijf is gepleegd en of er sprake is van specifieke ontwikkelingen (Bijleveld, 2007). Zo weten we bijvoorbeeld op basis van politiecijfers dat in Nederland de geregistreerde criminaliteit sinds 2002 is afgenomen. Een daling die overigens eveneens zichtbaar is in veel andere Westerse samenlevingen en bekend staat als de crime drop (Weerman, Van der Laan, Haen Marshall & Pauwels, 2015, pp. 154-157). Een ontwikkeling die vervolgens weer de vraag oproept hoe deze daling is te verklaren (Farrell, 2013; Van Dijk, Tseloni & Farrell, 2012, Weerman et al., 2015; Waard, 2016).

Naast indicator voor veiligheid worden cijfers over de ter kennis van de politie en geregistreerde criminaliteit ook gebruikt in het kader van prestatiesturing. In het begin van deze eeuw kwam bij de politie onder invloed van New Public Management namelijk een belangrijke beweging van prestatiesturing op gang. Er was bij de politie een handhavingtekort geconstateerd, prestatiesturing zou de gewenste verbeteringen moeten brengen. Met de politie werden convenanten afgesloten, waarin cijfermatige, afrekenbare doelstellingen werden opgenomen. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen prestaties (output) en resultaten (outcome). Bij politiestatistiek gaat het uitsluitend om de activiteiten en maatregelen, die de politie zélf dient uit te voeren en ook zélf kan beïnvloeden. Resultaten hebben betrekking op de (maatschappelijke) effecten van de gehele veiligheidsketen: de objectieve en de subjectieve veiligheid (Versteegh, 2005). De politie kan daarop niet als enige organisatie worden afgerekend. Zo werd in het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' opgenomen dat "... een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met – indicatief – circa 20 tot 25% vanaf 2006 in het vizier" diende te komen (Ministers van BZK & Justitie, 2002). In de regionale politieconvenanten werden vervolgens concrete afspraken gemaakt over onder meer de aanpak van (minderjarige) veelplegers, het aantal verdachtendossiers naar het OM en het aantal bekeuringen na staandehouding. Met name de prestatieafspraken over het aantal verdachten en bekeuringen hebben gezorgd dat veel nadruk kwam op cijfersturing. Later kwamen daar onder meer de aanpak van criminele jeugdgroepen bij.

Politiecijfers zijn tegenwoordig op diverse manieren te raadplegen. Cijfers van het CBS over de geregistreerde criminaliteit in Nederland zijn tegenwoordig voor iedereen te raadplegen via het internet op de databank StatLine van het CBS (<http://statline.cbs.nl/statweb/>). Specifieke cijfers over de geregistreerde criminaliteit zijn ook te vinden op de website [politie.nl](http://www.politie.nl) (misdad in kaart) of de website <http://www.hoeveiligismijnwijk.nl/> van de politie eenheid Den Haag. Politiecijfers worden bovendien al vele jaren opgevraagd, bewerkt en gepubliceerd door de media. Het meest bekende voorbeeld is wellicht de jaarlijkse AD Misdadmeter (zie: <http://www.ad.nl/ad/nl/30740/AD-Misdadmeter/index.dhtml>) waarvan in 2016 alweer de 15e editie is verschenen. Iedereen die op zoek is naar politiecijfers over de criminaliteit heeft tegenwoordig dan ook vele informatiebronnen tot zijn of haar beschikking.

Kale politiecijfers zeggen echter op zich niet zoveel. Het gaat juist om de context waarin en de manier waarop zij worden gebruikt en om de duiding van de cijfers. In de politie eenheid Den Haag worden politiecijfers gebruikt als onderdeel van een expliciete veiligheidsstrategie voor de aanpak van de belangrijkste (lokale) veiligheidsproblemen en een sturingsmodel waarin veiligheidssturing en prestatiesturing een geheel vormen (Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten, 2010; Van Musscher & Versteegh, 2013; Dijk, Van Musscher & Versteegh, 2015). De politiecijfers en daarop gebaseerde veiligheidsanalyses zijn in principe openbaar en worden veelal gedeeld met het bevoegd gezag en veiligheidspartners waaronder burgers, de media en de wetenschap.

Mede daarom is de kwaliteit van de politiecijfers essentieel. Validiteit, betrouwbaarheid en gedetailleerdheid van de gebruikte politie-informatie is een belangrijke randvoorwaarde (Versteegh, 2007). Validiteit en betrouwbaarheid zijn echter geen vanzelfsprekendheid. Al sinds het bestaan van politiecijfers zijn zij onderwerp van (criminologisch) onderzoek en worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de cijfers als indicator voor criminaliteit of de prestaties van de politie. Kern van de kritiek is dat de geregistreerde criminaliteit geen goede weergave vormt van de werkelijke criminaliteit omdat er sprake is van een dark number en/of allerlei registratie-effecten (Lissenberg, 2001; Van Dijk, Huisman & Nieuwbeerta, 2014).

Kritiek die weer – politiek – actueel wordt als er sprake is van grote schommelingen in de cijfers, bij opvallende stijgingen of dalingen in de geregistreerde criminaliteit (Elffers & Bruinsma, 2005; Wittebrood & Nieuwbeerta, 2006). Zo zijn er in de Tweede Kamer vragen gesteld bij de betrouwbaarheid van de cijfers over de zogenaamde High Impact Crime (HIC) delicten woninginbraken, straatroven en overvallen. Een deel van de Tweede Kamer stelt zelfs dat de daling van deze HIC delicten een gevolg zou zijn van “creatief boekhouden” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 628, nr. 490, p. 61). Anders gezegd, hebben we anno 2016 nog wel goed zicht op de veiligheid en de prestaties van de politie als wordt afgegaan op politiecijfers.

Deze bijdrage gaat over de wijze waarop in de politie eenheid Den Haag politiecijfers in de praktijk worden benut. Wat is de veiligheidsstrategie? Welke rol spelen daarbij politiecijfers? Vormen politiecijfers op dit moment nog wel een goede indicator voor het in kaart brengen van veiligheid en prestaties?

2. The Best of Three Worlds: veiligheidsstrategie en politiecijfers

De veiligheidsstrategie van de politie eenheid Den Haag ‘The Best of Three Worlds’ (B3W) geldt sedert 2012 als de basis voor het veiligheidsbeleid van de eenheid Den Haag (Regionaal Bestuurlijk Overleg, 2014). Deze veiligheidsstrategie is gebaseerd op onderzoek naar de veiligheidsontwikkeling in de voormalige politieregio Haaglanden (Versteegh et al., 2010).

In dit onderzoek is ten eerste de (buitenlandse) wetenschappelijke literatuur op het gebied van effectieve veiligheidszorg uitgebreid bestudeerd. Ten tweede heeft een empirische confrontatie plaatsgevonden van criminologische theorieën over de ruimtelijke spreiding van criminaliteit en over de levensloop van delinquenten aan de Haaglandse werkelijkheid. Hierbij is uitvoerig gebruik gemaakt van politiecijfers op basis van het – inmiddels bij de politie uitgefaseerde – Herkenningsdienstsysteem (HKS). Het HKS

bevatte gecontroleerde en betrouwbare gegevens over aangiften van misdrijven en verdachten. In het (cijfermatige) onderzoek werd de regelmatigheid dat criminaliteit en onveiligheid zich in de regel concentreert in hotspots en onder hotshots, hotgroups en hotvictims herhaaldelijk bevestigd (Koch, 1997).

In het onderzoek is geconcludeerd dat een probleemgerichte én informatiegestuurde aanpak met grote betrokkenheid van burgers en ondernemers een belangrijke bijdrage levert aan de veiligheid. Op deze manier zijn de – op basis van veel wetenschappelijke studies – effectief gebleken veiligheidsstrategieën problem oriented policing, community policing en intelligence led policing met elkaar verbonden en zijn politieciijfers een buitengewoon belangrijke rol gaan spelen.

Hoe werkt dat dan bij B3W? Een strategie overigens die in de huidige veiligheidspraktijk vooral nog betrekking heeft op de traditionele aangiftecriminaliteit waar burgers direct slachtoffer van worden of last van hebben. In de wereld van de veiligheidszorg zijn tal van modellen voor probleemgericht werken in omloop. Bij B3W is gekozen voor het internationaal meest gebruikte model SARA, een acroniem voor de vier fasen waaruit de aanpak bestaat: Scanning, Analyses, Response en Assessment (Clarke & Eck, 2005). In elke fase van de aanpak speelt veiligheidsanalyse een doorslaggevende rol. Door deze veiligheidsanalyses te verbinden met de veiligheidssturing – “*Intelligence is kennis en informatie op basis waarvan beslissingen kunnen worden genomen.*” (Den Hengst, 2009) – wordt informatiesturing gebruikt om SARA werkend te krijgen. Dat is niet voor niks.

Over de effectiviteit van problem oriented policing is verre weg het meest wetenschappelijke bewijs aanwezig, tegelijkertijd blijkt keer op keer dat er sprake is van een ‘implementation failure’ (Kirby, 2013). Het blijkt in de veiligheidszorg en ook binnen de politie buitengewoon lastig een probleemgerichte aanpak werkend te krijgen en met name te houden. In dat laatste geval wordt in B3W gesproken over een uitdovingseffect dat wordt veroorzaakt door verschillende factoren. De allerbelangrijkste is wellicht dat bij afnemende criminaliteit het urgentiegevoel verdwijnt, niet alleen bij de politie maar met name ook bij het bestuur en andere veiligheidspartners. Bij afnemende criminaliteit gaat men weer over tot de orde van de dag. Zijn echter alleen de daders als belangrijkste oorzaak weggenomen, maar is er nog steeds voldoende gelegenheid voor criminaliteit en weinig toezicht dan neemt de criminaliteit in de regel snel weer toe.

Kortom: naast een probleemgerichte aanpak is de sturing op die aanpak mede op basis van politieciijfers daarop buitengewoon belangrijk (Van Musscher & Versteegh, 2013). Ook als het gaat om de betrokkenheid van burgers en ondernemers zijn politieciijfers onmisbaar. Als van burgers wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de eigen veiligheid door bijvoorbeeld het treffen van preventieve maatregelen, het melden van verdachte situaties of het begeleiden van risicojongeren dan moeten zij wel weten welke problemen er spelen, wat zij er aan zouden kunnen doen en of het ook heeft gewerkt. Laten we de rol van politieciijfers tijdens de vier fasen van SARA eens nalopen.

Scanning

Tijdens de eerste fase van de probleemgerichte aanpak wordt onderzocht welke veiligheidsproblemen binnen de vastgestelde beleidsprioriteiten met voorrang aangepakt zouden moeten worden en waar deze problemen zijn geconcentreerd: de hotspots,

hotshots, hotgroups, hotvictims en hottargets. De politie realiseert – bij voorkeur samen met vertegenwoordigers van het bevoegde gezag: de burgemeester en het Openbaar Ministerie – een jaarlijkse Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast, waarin op basis van de jaarlijkse Veiligheidsmonitor van het CBS, systeemkennis (politiecijfers) en praktijkkennis de belangrijkste problemen op een rij worden gezet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van politiecijfers over de geregistreerde criminaliteit en meldingen van overlast. Er wordt een trendanalyse gemaakt van de aangiftecriminaliteit waarbij uitgegaan wordt van het peiljaar zoals dat in de beleidsplannen is afgesproken. Op dit moment is 2011 bijvoorbeeld een belangrijk peiljaar, het jaar 2002 is dat in de vorige veiligheidsplannen lange tijd geweest. Met behulp van hotspotkaarten worden in de rapportage ook de belangrijkste ruimtelijke concentraties van de belangrijkste delicten weergegeven. Ook de relevante resultaten uit de Veiligheidsmonitor worden gebruikt om de belangrijkste problemen volgens de burgers te achterhalen. Sinds vier jaar wordt in de Gebiedsscan ook aandacht besteed aan problemen die lokaal een ondermijnd effect kunnen hebben. Deze problemen worden echter niet vastgesteld op basis van politiecijfers maar door uit te gaan van lokale ervaringskennis van met name wijkagenten.

De Gebiedsscan vormt binnen de politie de basis voor het werkplan. Daarnaast wordt de rapportage – in het licht van de signalerende en adviserende taak van de politie – besproken in de lokale driehoek en vormt het de basis voor het integrale veiligheidsplan van de gemeente. Waar in de Gebiedsscan de lokale veiligheid wordt besproken, wordt op basis van dezelfde informatie op een geaggregeerd niveau een veiligheidsbeeld van de gehele eenheid gepresenteerd in het regionale beleidsplan.

Soms wordt in deze fase van de probleemgerichte aanpak de Gebiedsscan als rapportage openbaar gemaakt door publicatie op het internet. Dat is zeker (nog) geen gewoonte, maar is wellicht wel een goede manier om de lokale veiligheidssituatie met de burgers te delen en daarmee waar nodig de betrokkenheid te vergroten. In de eenheid Den Haag wordt daarvoor ook de website www.hoeveiligismijnwijk.nl gepubliceerd. Op deze website worden de lokale politiecijfers over de meest voorkomende vormen van criminaliteit en overlast maandelijks gepresenteerd en kan de burger zien welke veiligheidsproblemen zich binnen de eigen wijk of buurt wel of juist niet voordoen. Daarbij wordt (vanzelfsprekend) ook aangegeven wat er aan wordt gedaan en wat de burger zelf kan doen.

Analyses

Ook in de volgende fase van een probleemgerichte aanpak spelen politiecijfers een belangrijke rol, namelijk bij de realisatie van een diepgaande probleemanalyse met behulp waarvan de achterliggende oorzaken worden gezocht. De veiligheidsdriehoek van Eck speelt dan als verklaring voor hardnekkige concentraties van onveiligheid een belangrijke rol (Clarke & Eck, 2005). Wie zijn de aantrekkelijke slachtoffers en wie zijn de gemotiveerde daders. Welke omgevingsfactoren zorgen voor beperkt toezicht en veel gelegenheid voor criminaliteit? In de eenheid Den Haag worden met name voor de probleemgerichte aanpak van hardnekkige hotspots van woninginbraken en van criminele jeugdgroepen en -netwerken een probleemanalyse gerealiseerd: de hotspotanalyse woninginbraken, de tactische dadergroepanalyse en de probleemgerichte dadergroepanalyse. In alle gevallen spelen politiecijfers – naast tal van andere relevante informatiebronnen – een belangrijke rol.

Response

Bij de uitvoering van de probleemgerichte aanpak spelen politiecijfers en met name de uitkomsten van de analyse daarvan vanzelfsprekend een belangrijke rol. Zo laat de hotspotanalyse van woninginbraken zien of er binnen de hotspot concentraties zijn die extra aandacht verdienen (bijvoorbeeld de eerste verdieping van een flat), op welke tijdstippen de risico's het grootst zijn, op welke manier er vaak wordt ingebroken, welke buit aantrekkelijk is, welke inbrekers er in de buurt wonen, wie er slachtoffer zijn van herhaalde inbraken. In de probleemanalyse van een criminele jeugdgroep wordt op basis van de politiecijfers (bijvoorbeeld het aantal arrestaties) onder meer getoond, wie de kopstukken en wie de meelopers zijn. Maar ook wordt zichtbaar wie nog niet eerder met de politie in aanraking is geweest. Ook wordt duidelijk aan welke soorten criminaliteit men zich schuldig maakt en waar deze delicten in de regel worden gepleegd en in welke samenwerkingsverbanden. De uitkomsten worden in de responsefase vertaald in concrete slachtoffergerichte, omgevingsgerichte en dadergerichte maatregelen en wordt ook vastgesteld wie verantwoordelijk is voor de uitvoering, zoals de politie, de gemeente, het Openbaar Ministerie, woningbouwcorporaties of het veiligheidshuis.

Assessment

Politecijfers spelen bij een probleemgerichte aanpak en de veiligheidssturing daarop ook een belangrijke rol bij het in beeld brengen van de effecten van de aanpak, de resultaten en ook welke (politie)maatregelen daaraan hebben bijgedragen. B3W betekent sturen op de gewenste effecten in de samenleving, politiecijfers worden gebruikt als indicatoren van deze maatschappelijke effecten. Zeker als de politiecijfers worden gecombineerd met de resultaten van slachtofferonderzoek kan de veiligheidsontwikkeling op lokaal niveau, zoals later betoogd, goed in beeld worden gebracht en gehouden. In dit verband hebben de Early Warnings die tegenwoordig elke week en elke maand voor alle politie-eenheden in Nederland beschikbaar komen een belangrijke waarde. Voor de politie-eenheid Den Haag betreft het een cijfermatig overzicht van de ontwikkeling van de meest voorkomende en belangrijkste aangiftemisdrijven op het niveau van de eenheid, de 7 districten, de 28 basisteams en voor alle gemeenten in de eenheid Den Haag. De ontwikkeling wordt gevolgd door uit te gaan van diverse tijdvakken zoals de afgelopen week of de afgelopen 52 weken. Bovendien worden de cijfers vergeleken met het peiljaar 2011 zodat we ook een vinger aan de pols kunnen houden hoe het gaat met de beoogde resultaten. Het belang van de Early Warning ligt niet zo zeer in de cijfertjes, maar vanwege de veiligheidstrends die er mee worden weerspiegeld.

Hetzelfde geldt voor politiecijfers die betrekking hebben op de activiteiten van de politie. Maandelijks worden aan de hand van de Veiligheidsagenda per eenheid en voor het hele land onderwerpen in beeld gebracht zoals bijvoorbeeld het aantal zaken zware georganiseerde criminaliteit (ZGC), afpakken, cybercrime, fraude, kinderporno en het aantal HIC delicten.

Ook deze cijfers spelen bij de veiligheidssturing, zowel nationaal als lokaal, een belangrijke rol, omdat op die manier de kwalitatieve sturing van het politiewerk kan worden ondersteund (Van Dijk et al., 2015). Dan gaat het niet zo zeer om de cijfers sec maar om de aanpak die er achter zit, waarbij het uitgangspunt is dat alles altijd beter kan en dat er bij veiligheidssturing van elkaar kan worden geleerd. Leidende vragen bij

de veiligheidssturing zijn dan ook: wat is het probleem, wat zijn de achterliggende oorzaken, wat is er aan gedaan, hoe kan het beter en welke hulp is daarbij nodig.

3. Over de bruikbaarheid van politieciijfers anno 2016

Zoals hiervoor beschreven vormen politieciijfers een belangrijke rol bij de veiligheidssturing in de politie eenheid Den Haag. Het veronderstelt wel dat de politieciijfers bruikbaar zijn voor dat doel. Politieciijfers hebben te kampen met een dark number en allerlei registratie-effecten. Mensen zijn er niet altijd bewust van dat zij slachtoffer zijn geworden van een (nieuw) misdrijf, slachtoffers en benadeelden doen niet altijd melding en aangifte bij de politie, de politie kan het misdrijf op verschillende manieren registreren of in het ergste geval helemaal niet. Wat weten we daarvan anno 2016 in het algemeen en voor de eenheid Den Haag? Wat betreft de bruikbaarheid van politieciijfers wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen slachtofferloze delicten en misdrijven waar burgers, bedrijven, verenigingen en overheden slachtoffer van worden. Een ander onderscheid is die tussen haal- en brengdelicten (Lissenberg, 2001; Versteegh, 2007; Van Dijk et al., 2014).

Slachtofferloze delicten en georganiseerde misdaad

Slachtofferloze delicten worden meestal getypeerd als haaldelicten, omdat zij ter kennis komen van de politie en/of bijzondere opsporingsdiensten door zelf controles uit te voeren of door opsporing. Bekende voorbeelden zijn dronken rijden en heling. Maar het gaat bij dit soort delicten vooral om economisch gemotiveerde misdaad zoals de illegale productie van en handel in verdovende middelen, mensensmokkel, illegale wapenhandel, niet zichtbare illegale seks- en gokpraktijken, de handel in beschermde dieren en planten, sigarettensmokkel of het knoeien met producten en intellectueel eigendom. Het zijn zogenaamde consensuele delicten waarbij verschillende partijen baat hebben en dus geen aangifte doen bij de politie (Van Dijk et al., 2014). Bovendien gaat het om een categorie van misdrijven waarbij er meestal sprake is van georganiseerde misdaad (Openbaar Ministerie, 2005; KLPD-IPOL, 2012).

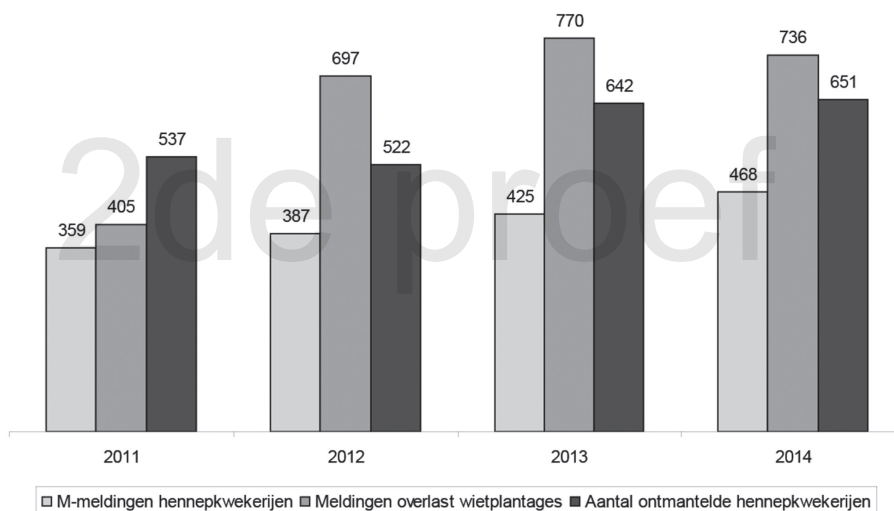
Een groot en terugkerende probleem bij veel slachtofferloze delicten en georganiseerde misdaad is het antwoord op de vraag wat er eigenlijk geteld moet worden al dan niet op basis van politieciijfers (Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 16, p.30; Bunt & Kleemans, 2000; Lampe, 2004; Duyne, 2006). Tellen we bijvoorbeeld bij het smokkelen van vluchtelingen en illegale immigranten het aantal bekend geworden misdrijven op basis van artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht? Of tellen we het aantal gesmokkelden? Of gaan we juist uit van het aantal verdachten of het aantal criminele samenwerkingsverbanden die actief zijn op deze misdaadmarkt? Bovendien is er tegenwoordig brede consensus “*dat het niet veel zin heeft de omvang van georganiseerde criminaliteit in beeld te brengen door het tellen van criminele organisaties*” (Van Dijk et al., 2014, p. 338).

Daarbij kan een trend worden gesignaleerd dat tegenwoordig diverse haaldelicten in toenemende mate ter kennis komen bij de politie door meldingen van burgers, bedrijven en professionals. Een toename die samenhangt met gerichte voorlichtingscampagnes. Veel meldingen zijn afkomstig van Meld Misdaad Anoniem. Uit de meest recente jaarcijfers blijkt:

“In 2015 is bij Meld Misdaad Anoniem (M.) fors meer gemeld over harddrugs. Het aantal meldingen over de productie, smokkel en het dealen van de drugs steeg met veertien procent naar 3.120. Nooit eerder was dit aantal meldingen zo hoog. In totaal gaven tipgevers vorig jaar 16.400 meldingen door via het anonieme meldpunt.”

Naast een toename bij verdovende middelen gaat het ook om een toename van het aantal meldingen met betrekking tot sociale zekerheid, wapens en munitie, mensenhandel/smokkel, brandstichting en extremisme (Jaarcijfers 2015 Meld Misdaad Anoniem, www.meldmisdaadanoniem.nl). Verder komen er meldingen van burgers binnen via de gemeenschappelijke meldkamer van de politie. Meldingen die de politie weer op spoor kan brengen van zogenaamde haalmisdrijven. In de eenheid Den Haag is de samenhang tussen de toename van meldingen van burgers en het aantal haaldelicten duidelijk zichtbaar bij de hennepsteelt (zie figuur 1).

Figuur 1: M-meldingen over hennepkwekerijen, meldingen bij de politie over overlast van hennepkwekerijen en het aantal door de politie ontmantelde hennepkwekerijen in de eenheid Den Haag (2011-2014).



Bron: Meld Misdaad Anoniem en politie eenheid Den Haag

Hoe dan ook, cijfermatige gegevens over slachtofferloze misdrijven, al dan niet gepleegd in het kader van georganiseerde misdaad, zijn vaak summier aanwezig bij de politie. Deze politiecijfers kunnen we dan ook niet zonder meer gebruiken als valide en betrouwbare indicatoren bij het scannen van de veiligheid of bij het uitvoeren van analyses bij slachtofferloze misdrijven. Uitgaande van het eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland van de onderzoeksgroep Fijnaut uit 1995, de vier rapportages op basis van de WODC monitor georganiseerde criminaliteit in Nederland (zie bijvoorbeeld: Kruisbergen, Van der Bunt & Kleemans, 2012) en de drie Nationaal Dreigingsbeelden georganiseerde criminaliteit die zijn gemaakt door de Nederlandse politie (zie bijvoorbeeld: KLPD-IPOL, 2012) is dit de laatste 10 à 20 jaar ook niet veranderd.

Bovengenoemde rapportages laten overigens zien dat op basis van onder meer politiegegevens het wel mogelijk is om bepaalde aspecten van de problematiek te kwantificeren zoals het aantal liquidaties, het aantal malafide dienstverleners dat verwijtbaar betrokken is bij georganiseerde misdaad, het aantal afvaldumpingen bij de XTC-productie, het aantal ontmantelde hennepkwekerijen of een schatting van de criminele verdiensten in onderzochte opsporingsonderzoeken.

De vraag is of het gebrek aan valide en betrouwbare politiecijfers over de omvang van bovengenoemde categorie van misdrijven en veiligheidsproblemen een sta-in-de-weg is bij het vaststellen van prioriteiten en het sturen op betekenisvolle (integrale) interventies in de eenheid Den Haag. Als we uitgaan van economisch gemotiveerde en georganiseerde misdaad dan is dit niet het geval. Want in Nederland én in de eenheid Den Haag is over de aard van het verschijnsel vaak veel bekend. Zo heeft Nederland een mooie reputatie als het gaat om de (wetenschappelijke) beeldvorming over de ontwikkelingen in de aard van georganiseerde misdaad. Beeldvorming op basis van zowel de eerder genoemde WODC monitor georganiseerde criminaliteit, het Nationaal dreigingsbeeld en vele studies op deelterreinen. Zo verzorgt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen periodiek diverse rapportages met betrekking tot mensenhandel gebaseerd op verschillende soorten bronnen zoals meldingen bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha), politieregistraties, gegevens van de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie en Naturalisatiedienst, de dienst Terugkeer & Vertrek, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de International Organisation of Migration. Rapportages die ook vele cijfermatige tabellen bevatten, ook al erkend de Nationaal rapporteur dat de exacte omvang van mensenhandel en het aantal slachtoffers onmogelijk is vast te stellen (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2012).

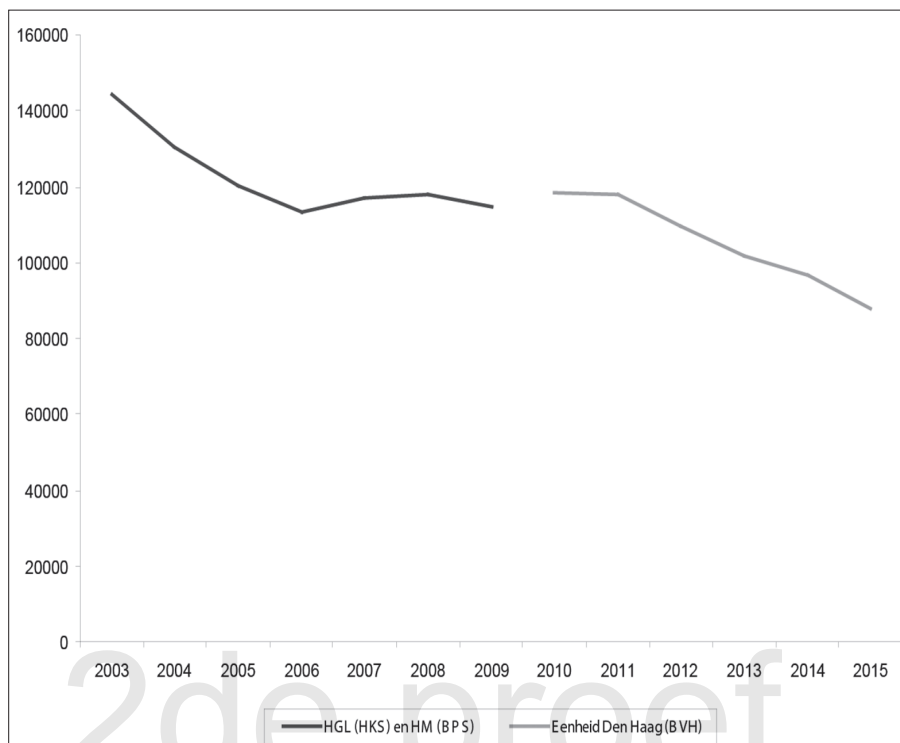
Op basis van dit soort landelijke onderzoeken en lokaal of op eenheidsniveau uitgevoerde veiligheidsanalyses is het niet alleen mogelijk om beleid te maken, maar worden ook vele praktische preventieve en repressieve maatregelen en instrumenten bedacht in de eenheid Den Haag. In de politie eenheid Den Haag wordt hierbij onder meer uitgegaan van de sociale netwerkbenadering en diverse barrièremodellen om sleutellocaties, sleutelpersonen en vitale (logistieke) processen in kaart te brengen ten behoeve van een probleemgerichte en integrale aanpak (Duijn, 2013).

Misdrijven met slachtoffers

Delicten waar men slachtoffer van kan worden zijn ten eerste allerlei klassieke vormen van vermogens-, gewelds en seksuele misdrijven (waaronder mensenhandel), vernieling, brandstichting of (gedigitaliseerde) fraude. Ten tweede gaat het om nieuwe vormen van criminaliteit gericht op en gepleegd met behulp van ICT zoals computervredbreuk, een DDOS-aanval of afpersing met ransomware. Anders gezegd om cybercrime. Delicten met een slachtoffer zijn meestal ook aangifte- en brengdelicten (Versteegh, 2007; Van Dijk et al., 2014).

In de inleiding is gerefereerd naar de daling van de geregistreerde criminaliteit in Nederland. Deze daling is ook zichtbaar in de eenheid Den Haag (zie figuur 2).

Figuur 2: Ontwikkeling geregisteerde criminaliteit in de eenheid Den Haag



Bron: politie eenheid Den Haag

Naast een daling laat figuur 2 echter ook iets anders zien, namelijk de verschuiving in de bronnen die zijn gehanteerd door de politie eenheid Den Haag. Zo maakten de voormalige regiokorpsen Haaglanden en Hollands-Midden, die per 1 januari 2013 zijn samengevoegd tot de eenheid Den Haag, tot en met 2009 gebruik van respectievelijk het HKS en het Basis Processensysteem (BPS) om politiecijfers te genereren over de geregisteerde criminaliteit. Vanaf 2010 wordt gebruik gemaakt van cijfers op basis van registraties van aangiften en misdrijven in de (landelijke) Basisvoorziening Handhaving (BVH) en die ontsloten worden door middel van de Basisvoorziening Informatie (BVI). Hoewel er sprake is van een trendbreuk in 2009, met name bij geweldsmisdrijven, is het lange termijn patroon dat de geregisteerde criminaliteit dalende is. Gaan we uit van de BVH dan gaat het om een daling van 26 procent tussen 2010 en 2015.

Het valt niet uit te sluiten dat de daling van de geregisteerde criminaliteit (deels) samenhangt met registratie-effecten. Het valt buiten het kader van deze bijdrage om diepgaand na te gaan hoe het zit met de ontwikkeling van deze registratie-effecten. Op basis van de huidige kennis kunnen op hoofdlijnen wel de volgende opmerkingen geplaatst worden.

Ten eerste is bekend dat de aard en omvang van de geregisteerde criminaliteit wordt beïnvloedt door de meldings- en aangiftebereidheid van de slachtoffers. Hierbij kan een

onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds natuurlijke personen (lees: individuele burgers) en anderzijds rechtspersonen zoals bedrijven en overheden.

Overheden kunnen slachtoffer worden van diverse misdrijven zoals inbraken in en vernielingen van overheidsgebouwen, van fraude of van bedreigingen tegen bestuurders of ambtenaren. Er is echter in de eenheid Den Haag geen systematisch en cijfermatig overzicht in welke mate en van welke misdrijven (personen werkzaam bij) overheden slachtoffer worden en welke ontwikkelingen er zijn.

Met betrekking tot het slachtofferschap van bedrijven zijn tussen 2004 en 2010 landelijke gegevens beschikbaar op basis van de jaarlijkse Monitors Criminaliteit Bedrijfsleven (zie bijvoorbeeld: TNS NIPO, 2011). Deze gegevens zijn sinds 2010 niet meer beschikbaar omdat de genoemde monitor niet langer wordt uitgevoerd (Kalidien & de Heer-de Lange, 2015, p. 15). Tegenwoordig dient een beroep gedaan te worden op de uitkomsten van specifieke (eenmalige) onderzoeken als we in de eenheid Den Haag willen weten wat er in het algemeen speelt in het bedrijfsleven, zoals bijvoorbeeld de recente “Economic Crime Survey Nederland 2014” van PWC in samenwerking met de Vrije Universiteit van Amsterdam of het onderzoek “Cybercrime among companies” (Veenstra et al., 2016). Omdat er sinds 2010 geen (trend)gegevens zijn, weten we ook niet of en in welke mate politiecijfers een valide en betrouwbare afspiegeling vormen van de criminaliteit waar bedrijven en overheden slachtoffer van worden en of dit in de loop van de tijd is veranderd. Dit geldt niet alleen voor de eenheid Den Haag, maar voor heel Nederland.

Op basis van de uitkomsten van de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM), de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) en vanaf 2012 de Veiligheidsmonitor (VM) weten we wel dat tussen 2005 en 2015 in Nederland de meldings- en aangiftebereidheid van burgers een licht dalende trend vertoont. In vergelijking met 2005 is de meldingsbereidheid voor alle ondervonden delicten in totaliteit met 16% gedaald en is de aangiftebereidheid met 23% afgenomen (CBS, 2016, p. 91). Op basis de Veiligheidsmonitor 2015 blijkt dat vanaf 2012 in de eenheid Den Haag de meldingsbereidheid in zijn totaliteit is gedaald van 40,9 procent in 2012 naar 35,1 procent in 2015. De aangiftebereidheid is gedaald van 30,8 procent in 2012 naar 26,5 procent in 2015 (I&O Research, 2016).

Ten tweede is bekend dat de meldings- en aangiftebereidheid varieert naar type delict. Althans dat weten we voor die misdrijven waar in slachtofferenquêtes expliciet naar is gevraagd. Bij de traditionele misdrijven worden in de politie eenheid Den Haag vermogensmisdrijven het meest opgenomen via een aangifte (33,6% in 2015), gevolgd door geweldsmisdrijven (22,4% in 2015) en vandalismedelicten (14,3% in 2015). We constateren verder dat deze rangorde in de loop van de tijd niet wezenlijk is veranderd (I&O Research, 2016). Maar wie de vragenlijst van de veiligheidsmonitor kent, weet dat er bijvoorbeeld geen vragen zijn opgenomen over het slachtofferschap van klassieke misdrijven die vallen onder het paraplubegrip fraude (zoals oplichting en bedrog). Een blinde vlek want uit landelijk onderzoek uit 2008 weten we dat destijds 11 procent van de Nederlanders in een periode van 2,5 jaar ten minste een keer te maken heeft gekregen met (een poging tot) oplichting, waarvan 31 procent slaagde (Oudejans & Vis, 2008). Wel vraagt het CBS sinds 2012 of burgers slachtoffer worden van digitale koop- en verkoopfraude (CBS, 2016).

Bij cybercrime (koop- en verkoopfraude, digitale identiteitsfraude, cyberpesten en hacken) zijn de meldings- en aangiftepercentages in de eenheid Den Haag in 2015 achtereenvolgens

5,8 procent en 6,6 procent. Opvallend bij deze vormen van criminaliteit is dat men veelal juist niet naar de politie gaat, maar dat men wel melding maakt bij andere organisaties zoals banken, andere financiële instellingen, consumentenorganisaties of allerlei andere organisaties (CBS, 2016, pp. 75-87). Een uitkomst die mogelijk te maken heeft met het oordeel van burgers over de veiligheid op het internet. Zo concluderen Domenie et al. (2013, p. 93) op basis van een landelijke slachtofferenquête onder ruim 10.000 inwoners in Nederland dat in 2013: *“Most respondents consider financial institutions and website owners to be responsible for security on the internet. 29.0 per cent of internet users felt that the police, too, have a responsibility to safeguard security on the internet”*. Uit recent landelijk onderzoek onder het MKB en ZZP-ers blijkt dat ook hier een grote meerderheid van de slachtoffers van cybercrime geen contact opneemt met de politie. Van de slachtoffers in het MKB wordt in 3,6 procent van de gevallen een aangifte opgenomen en voor de ZZP-ers is het aangiftepercentage 4,3 procent. Voor bedrijven heeft dit te maken met het feit dat *“... they did not experience any damage.”* (Veenstra et al., 2016, p. 12-16). Ook bij fraudedelicten zien we tegenwoordig dat naast de politie burgers ook gebruik kunnen maken van bijna 100 (individuele) fraudemeldpunten. In hoeverre de vele meldingen ook resulteren in een aangifte is, met uitzondering van het Landelijk Meldpunt Internet Oplichting, niet bekend (Homburg & Van den Tillaart, 2015).

Een derde factor die meespeelt is de wijze waarop de politie na de aangifte het misdrijf registreert in de politiesystemen. Op dit punt is er sinds 2009 wel het nodige veranderd bij de politie in Nederland en in de eenheid Den Haag door de overgang van het gebruik van drie verschillende basisprocessensystemen (Genesys, BPS en XPOL) en het HKS naar de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Dit heeft gezorgd voor een trendbreuk in de politiecijfers. Uit een destijds binnen de voormalige politieregio Haaglanden uitgevoerd onderzoek blijkt dat de duidelijkste effecten van de overgang van HKS naar de BVH vooral te zien waren bij de geweldsdelicten. De BVH kent een fors lager aantal aangiften omdat in de BVH uitsluitend het zogenoemde hoofddelict wordt geteld ook als er gelijktijdig meerdere delicten gepleegd zijn (b.v. mishandeling én bedreiging met een vuurwapen). In HKS werden alle afzonderlijke misdrijven geteld.

Uit eigen ervaring weten we dat bij de invoer in de BVH fouten gemaakt kunnen worden bij het toekennen door de verbalisant van de zogenaamde ‘maatschappelijke klasse’ die weergeeft over welk type misdrijf het gaat. De mate waarin dit leidt tot grote en vooral systematische afwijkingen is niet bekend.

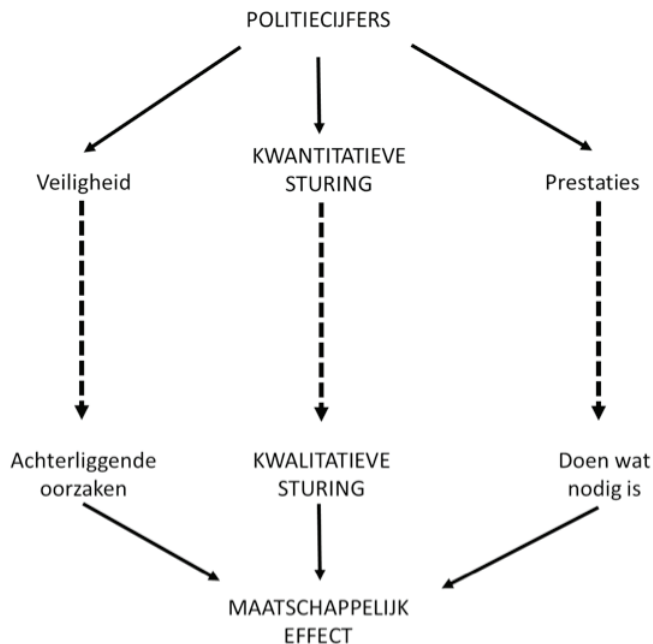
De praktijk leert dat de aangiftecijfers in de eenheid Den Haag voldoende bruikbaar zijn voor inzicht in de aard, omvang, ontwikkeling en concentraties van specifieke vormen van commune criminaliteit, onder de voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de hiervoor genoemde ontwikkelingen en registratie-effecten. Bij het scannen van veiligheidsproblemen, het doen van veiligheidsanalyses of het in kaart brengen van prestaties is dan ook niet de vraag “kloppen de cijfers wel tot achter de komma?”, maar wat zeggen zij als indicator over een achterliggende werkelijkheid. Hierbij worden de politiecijfers vaak met andere, relevante informatiebronnen gecombineerd (brontriangulatie). In de eenheid Den Haag speelt in dit verband – met name waar het gaat om de ontwikkeling van criminaliteit en onveiligheid – de Veiligheidsmonitor een belangrijke rol. Jaarlijks is deze in de eenheid Den Haag gebaseerd op een grote steekproef van ruim 20.000 inwoners, zodat ook uitspraken kunnen worden gedaan over veiligheidsontwikkelingen op lokaal niveau. Als het om inzicht in de omvang en aard van een specifiek criminaliteitsprobleem gaat zoals

waar gebeurd het, wanneer en hoe, spelen politieciijfers nog steeds een onmisbare bron. Hierbij worden politieciijfers eveneens gecombineerd met andere informatiebronnen. In alle gevallen gaat het erom dat de politieciijfers altijd een indicator is van een achterliggende werkelijkheid en niet de werkelijkheid zelf.

4. Slotbeschouwing

In de dagelijkse politiepraktijk van de eenheid Den Haag spelen politieciijfers een belangrijke rol, zowel bij de veiligheidssturing als de prestatiesturing. Bij de veiligheidssturing gaat het ten eerste om de vraag welke veiligheidsproblemen met voorrang aangepakt dienen te worden. Politieciijfers worden dan gebruikt om de aard, omvang, ontwikkeling en concentraties in beeld te brengen. Ten tweede gaat het om de vraag hoe deze veiligheidsproblemen het meest effectief aangepakt kunnen worden. Politieciijfers vormen dan een bron om inzicht te krijgen in de achtergronden van het probleem. Bij de prestatiesturing gaat het er om of wordt gedaan wat nodig is om de belangrijkste veiligheidsproblemen te voorkomen en te bestrijden. Ook dan worden politieciijfers gebruikt, maar dan vooral om op kwantitatieve wijze de aanpak van deze prioritaire veiligheidsproblemen te tonen. In alle gevallen – en dat is een belangrijke conclusie van de bijdrage – geldt dat politieciijfers slechts een representatie of indicatie zijn van een achterliggende werkelijkheid. Politieciijfers gaan bij de sturing pas echt een betekenisvolle rol spelen als kwalitatieve duiding van de achterliggende werkelijkheid plaatsvindt. Het gaat dan enerzijds om goed inzicht in de achterliggende oorzaken van het veiligheidsprobleem en anderzijds de wijze waarop het probleem zo goed mogelijk wordt aangepakt. Uiteindelijk gaat het er dan om dat de gewenste positieve effecten in de samenleving worden bereikt (Politie eenheid Den Haag, 2016). Zie onderstaande schema.

Schema: Het gebruik van politieciijfers bij veiligheids- en prestatiesturing



Politiecijfers kunnen zonder duiding niet zonder meer gebruikt worden als indicator voor alle mogelijke vormen van criminaliteit. Zo zijn politiecijfers over de omvang en ontwikkeling van slachtofferloze misdrijven, georganiseerde misdaad, fraude en nieuwe vormen van gedigitaliseerde criminaliteit en cybercrime niet (altijd) beschikbaar en onvolledig. Of politiecijfers een valide en betrouwbare weergave geven van misdrijven waar bedrijven en overheden in de eenheid Den Haag slachtoffer van worden weten we niet anno 2016. Dankzij de jaarlijkse veiligheidsmonitor (en de diverse voorgangers daarvan) weten we wel veel over de ontwikkeling en de spreiding van slachtofferschap van burgers van diverse klassieke misdrijven en de meldings- en aangiftebereidheid daarvan binnen de eenheid Den Haag. De bruikbaarheid van politiecijfers over deze misdrijven en vooral de veranderingen daarin zijn daardoor goed te duiden.

Wat betekent het dat politiecijfers niet voor alle misdrijven een bruikbare indicator vormt voor de omvang van de werkelijke criminaliteit? Het antwoord op deze vraag hangt af van het doel waarvoor, de context waarin en door wie deze cijfers worden gebruikt. Zo zijn politiecijfers inderdaad niet geschikt om na te gaan wat de ontwikkelingen zijn met betrekking tot de omvang van het verschijnsel georganiseerde misdaad of vormen van fraude en cybercrime. In de politiepraktijk is het maar de vraag of dit altijd erg is. Wij zijn al lang blij als bij diverse minder zichtbare en relatief nieuwe veiligheidsproblemen op basis van de literatuur, diverse (open) bronnen en indicatoren er wat gezegd kan worden in termen van orde van grootte of over de aard van deze veiligheidsproblemen. En dan blijkt er vaak veel kennis aanwezig te zijn op diverse gebieden. Kortom, dan gaan we op zoek naar wat we wel weten en welke andere bronnen er zijn. Politiecijfers kunnen dan heel goed worden gebruikt om te laten zien wat er aan deze problemen is gedaan.

Aangiftecijfers zijn bruikbaar en nog steeds onmisbaar voor het overzicht en inzicht in (concentraties van) specifieke lokale veiligheidsproblemen waar burgers mee te maken hebben en dragen daarmee bij aan een optimale kwalitatieve veiligheidssturing. Wel dienen we bewust te zijn van de vertekeningen die inherent zijn aan politiecijfers. Honderd procent validiteit en betrouwbaarheid is in de praktijk vaak niet realiseerbaar, dat hoeft ook niet altijd. Het gaat om de wereld achter de cijfers. In de dagelijkse politiepraktijk geldt daarom “meten is weten, maar doe vooral ook meer met ongeveer”.

Bibliografie

- BIJLEVELD, C.C.J.H. (2007). *Methoden en Technieken van Onderzoek in de Criminologie*. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.
- BUNT, H.G. VAN DE & KLEEMANS, E.R. (2000). 'De WODC-monitor georganiseerde criminaliteit'. In MOERLAND, H. & ROVERS, B. (red.) *Criminaliteitsanalyse in Nederland*. 's Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- CBS (2010). *Meeste ondervonden delicten niet bekend bij politie*. www.cbs.nl.
- CBS (2016). *Veiligheidsmonitor 2015*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CLARKE, R. & ECK, J. (2005). *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. U.S. Department of Justice.
- DIJK, J. VAN, TSELONI, A. & FARRELL, G. (eds.) (2012). *The international crime drop: new directions in research*. London: Palgrave MacMillan.

- DIJK, J. VAN, HUISMAN, W. & NIEUWBEERTA, P. (2014). *Actuele Criminologie*. Achtste, herziene druk. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- DIJK, T. VAN, MUSSCHER, P. VAN & VERSTEEGH, P. (2015). 'Doen wat nodig is, kwalitatieve sturing en – verantwoording'. In: *Verantwoording*. Cahier Politiestudies, jaargang 2015, nr. 37.
- DOMENIE, M.M.L, LEUKFELDT, E.R., WILSEM, J.A. VAN, JANSEN, J. & STOL, W.P.H. (2013). *Victimisation in a Digitised Society*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- DUIJN, P. (2013). Stilstaan of meebewegen? Over de effectiviteit van het opsporingsproces binnen de politie, belicht vanuit de bestrijding van georganiseerde hennepteelt. *Proces* 2013 (92) 3, 176-189.
- DUYNE, P.C. VAN (2006). 'Introduction: Counting clouds and measuring organised crime'. In DUYNE, P.C. VAN, MALJEVIC, A., DIJCK, M. VAN, LAMPE, K. VON & NEWELL, J.L. (eds.). *The organisation of crime for profit. Conduct, Law and Measurement*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- ELFFERS, H. & BRUINSMAN, G. (2005). De misdaadcijfers lopen terug! Politie, proficiat! Of, eh, ...?. *Tijdschrift voor Criminologie* (47) 4, 376-388.
- FARRELL, G. (2013). 'Five tests for a theory of the crime drop'. *Crime Science*, 2(5), 1-8.
- HENGST, M. DEN (2009). *Intelligence*, presentatie in Landelijke Expertgroep Criminaliteitsanalyse, 3 december, De Bilt.
- HOMBURG, G. & TILLAART, J. VAN DEN (2015). *Fraudemeldpunten: synergie en samenwerking*. Amsterdam: regioplan.
- I&O RESEARCH (2016). *Tabellenboek Veiligheidsmonitor Eenheid Den Haag*.
- KALIDIEN, S.N. & DE HEER-DE LANGE, N.E. (red.) (2015). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014. Ontwikkeling en samenhangen*. Meppel: Boom uitgeverij.
- KIRBY, S. (2013). *Effective Policing? Implementation in Theory and Practice*. Palgrave Macmillan Ltd, UK.
- KLPD-IPOL (2012). *Nationaal Dreigingsbeeld 2012 Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD-IPOL.
- KOCH, R. (1997). *Het tachtig/twintig principe. Het geheim van meer bereiken met minder moeite*, Academic service, Schoonhoven.
- KRUISBERGEN, E.W., BUNT, H.G. VAN DE & KLEEMANS, E.R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Meppel: Boom Lemma uitgevers.
- LAMPE, K. VON (2004). 'Measuring Organised Crime A Critique of Current Approaches'. In DUYNE, P.C., JAGER, M., LAMPE, K. VON & NEWELL, J.L. *Threats and Phantoms of Organised Crime, Corruption and Terrorism. Critical European perspectives*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- LISSENBERG, E. (2001). 'Het meten van criminaliteit'. In LISSENBERG, E., RULLER, S. VAN & SWANINGEN, R. VAN. *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

- Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties & Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.
- MUSSCHER, P. VAN & VERSTEEGH, P. (2013). 'Veiligheidssturing én prestatiesturing, een uitstekende match'. In: *Schaalveranderingen*. Cahier Politiestudies, jaargang 2013-1.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007-2011)*. Den Haag: BNRM.
- Openbaar Ministerie (2005). *Aanpak van georganiseerde misdaad*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- OUDEJANS, M. & VIS, C. (2008). *Slachtoffers van (poging tot) oplichting; onderzoek onder burgers in Nederland*. Tilburg (CentERdata).
- Politie Eenheid Den Haag (2016). *Eenheidsplan 2016*.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005). *Politie in Ontwikkeling*, Den Haag: Raad van Hoofdcommissarissen, NPI.
- PWC (2014). *Economische criminaliteit: Een bedreiging voor elk bedrijf*. www.pwc.com/crimesurvey
- Regionaal Bestuurlijk Overleg (2014). *Samen werken aan veiligheid en vertrouwen. Regionaal Beleidsplan 2015-2018 Eenheid Den Haag*.
- TNS-NIPO (2011). *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2010. Feiten en trends inzake aard en omvang van criminaliteit in het bedrijfsleven*. Amsterdam: TNS NIPO.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr 16. *Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland*.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2014–2015, 29 628, nr. 490. *Politie. Verslag van een wetgevingsoverleg*.
- VEENSTRA, S., ZUURVEEN, R. & STOL, W. (2016). *Cybercrime among companies. Research into cybercrime victimisation among small- and medium-sized enterprises and one-man businesses in the Netherlands*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- VERSTEEGH, P. (2005). *Informatiegestuurde Veiligheidszorg*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- VERSTEEGH, P. (2007). 'Haaldelicten en brengdelicten. Tien voorwaarden voor veiligheidsanalyses'. *Secondant*, #3/4, 68-71.
- VERSTEEGH, P., PLAS, T. VAN DER & NIEUWSTRATEN, H. (2010). *The Best of Three Worlds. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hots shots en hot groups*. Apeldoorn: Politieacademie.
- VERSTEEGH, P. (2013). 'Politiewerk en de rol van omgevingscriminologie', in : RUITER, S., BERNASCO, W., HUISMAN, W. & BRUINSMA, G. (2013). *Eenvoud & Verscheidenheid, Liber Amicorum voor Henk Elffers*, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) & Afdeling Strafrecht en Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam.
- WAARD, J. DE (2015). *Daling van (geregistreeerde) criminaliteit: Trends en mogelijke verklaringen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

WEERMAN, F., LAAN, A. VAN DER, HAEN MARSHALL, I. & PAUWELS, L. (2015). De bestu-
dering van criminaliteit op macroniveau: een inleiding. *Tijdschrift voor Criminologie*
(57) 2, 149-169.

WITTEBROOD, K. & NIEUWBEERTA, P. (2006). Een kwart eeuw stijging in geregistreeerde
criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie* (48) 3, 227-242.

ZOOMER, O. & RIJPMA, J. (2006). Meten van onveiligheid. In STOL, W., RIJPMA, J., TIE-
LENBURG, VEENHUYSEN, H. & ABBAS, T. (red.), *Basisboek Integrale Veiligheid*. Bussum:
Uitgeverij Coutinho.

2de proef

2de proef

Als je nou politiecijfers combineert met slachtofferenquêtes, dan ... ben je nog nergens. Wat nu?

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 43-55
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Henk Elffers¹ & Jasper J. van der Kemp²

Dat het lastig is aard, omvang en locatie van de “werkelijke criminaliteit” vast te stellen is geen nieuws. Wij laten in dit artikel alle bekende vertekeningfactoren nog eens de revue passeren, en bespreken de mate waarin ze tot vertekening zouden kunnen leiden. We betogen dat er geen remedie tegen deze vertekening bestaat, ook niet door politiegegevens te combineren met gegevens uit slachtofferenquêtes. Wij concluderen dat het wijs is af te zien van verdere pogingen om de “werkelijke” criminaliteit te bepalen, en dat criminologen er goed aan doen de koers te verleggen: laten we ons richten op de “in de ogen van de burgers belangrijke criminaliteit”, dat wil zeggen die gevallen van criminaliteit die burgers ook feitelijk ter kennis van de politie brengen.

Inleiding

Hoeveel misdrijven worden er gepleegd? Dat klinkt als een eenvoudige vraag. Toch is het antwoord erop niet bekend. Zeker, er zijn allerlei cijfers in omloop die soms met enige gretigheid worden geïnterpreteerd alsof ze de “werkelijke” omvang van criminaliteit goed weergeven. Vaak wordt met die cijfers dan gepoogd een beeld van aard, omvang en locatie van het vóórkomen van misdrijven te geven. We moeten evenwel onder ogen zien dat zulks maar tot betrekkelijke hoogte een succes is.

De twee voornaamste bronnen van criminaliteitscijfers zijn politieregistraties en slachtofferenquêtes. In dit essay zullen we nagaan wat er precies schort aan deze bronnen. Strikt genomen is niet te bepalen hoe goed of hoe slecht de cijfers een weergave vormen van de “werkelijke” criminaliteit als we die laatste niet kennen. We zullen daarom vooral nagaan of we kunnen vaststellen op welke punten politieregistraties en slachtofferenquêtes, vatbaar zijn voor vertekening. Dat is onze indirecte weg om na te gaan in hoeverre ze mogelijk een onjuist beeld geven en of daar iets aan te doen is.

¹ Senior onderzoeker NSCR, Amsterdam; emeritus hoogleraar Afdeling Strafrecht en Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam.

² Universitair docent Criminologie, Afdeling Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam.

We schreven hierboven “werkelijke” criminaliteit steeds tussen aanhalingstekens om aan te geven dat het een moeilijk benaderbaar begrip is. “Werkelijke” criminaliteit is moeilijk te meten, maar dat betekent niet dat een dergelijke grootheid niet bestaat. Terecht wordt er wel op gewezen dat het begrip criminaliteit een lastig concept is. Het is lastig omdat wat strafbaar is gesteld tijd- en plaatsafhankelijk is. Ook zitten er vaak juridische haken en ogen aan het vaststellen of een bepaalde gedraging strafbaar is. Die constatering is natuurlijk juist, maar dat impliceert ook dat, in een geografisch en temporeel bepaalde periode en gegeven de in die periode geldende omschrijving van wat als een misdrijf telt, sprake is van een wel bepaald, maar moeilijk vast te stellen begrip.

Registratieproblemen, door de politie of in zelfrapportage in slachtofferenquêtes, zijn zo oud als de criminologie, en dan ook regelmatig voorwerp van studie en reflectie. In ons taalgebied is Van Kerckvoorde (1995) een vooraanstaande publicatie op dit gebied, die ook een mooie behandeling vanuit historisch perspectief bevat.

Is het mogelijk door het combineren van politieregistraties en slachtofferenquêtes de werkelijke criminaliteit beter te bepalen? Wij zullen hier betogen dat dat maar beperkt mogelijk is. We constateren dat de onderkende problemen onoplosbaar zijn. Daarom doen we een voorstel om de aandacht te verleggen van “werkelijke criminaliteit” naar “als belangrijk ervaren criminaliteit”.

Probleemschets

Het meten van de omvang, aard en locatie van het voorkomen van misdaad wordt in de regel gedaan op basis van officiële registraties. Er zijn verschillende vormen en soorten van registraties, bij de politie, bij het openbaar ministerie en bij de rechtspraak. Een veelgebruikte benadering is die op grond van wat door politie wordt geregistreerd op basis van haar eigen bevindingen of op basis van meldingen of aangiften van getuigen of slachtoffers. Dat is de input-kant van de politieactiviteiten: hoe vaak bemerkt de politie dat er sprake is van een misdrijf? Men kan ook kijken naar de output-kant van de strafrechtketen. Dan wordt geteld hoe vaak een officier van justitie een strafbeschikking heeft opgelegd of een strafrechter een veroordeling heeft uitgesproken voor het begaan van een strafbaar feit. Uiteraard bevat de output-registratie veel minder gevallen dan de input-registratie. Immers, de politie lost lang niet alle zaken op, en stuurt ook niet alle wel opgeloste zaken naar het OM. Het OM seponereert vervolgens ook heel wat zaken. Komt een zaak voor de rechter, dan zal die de rechter uiteraard ook af en toe vrijspreken.

Men kan er over twisten welke registratie “beter” is, de input- of de outputregistratie. Bij de inputregistratie zullen ook allerlei gevallen zitten die wel degelijk gevallen van misdaad zijn, maar waarvan dat niet onomstotelijk wordt vastgesteld door een veroordeling. Aan de andere kant zullen er ook gevallen tussen zitten die ten onrechte als een geval van misdaad worden gezien, en er verderop in de strafrechtketen zouden zijn uitgefilterd. De outputregistratie heeft als sterk punt dat er in ieder geval meer dan één persoon (een politiebeambte én een officier van justitie, én soms ook nog een rechter) naar het geval heeft gekeken. Daarom zal er allicht minder twijfel kunnen bestaan omtrent of een dergelijk in een veroordeling eindigend feit een geval van een misdaad is geweest. Natuurlijk, ook dan kan dat oordeel niet terecht zijn. Rechtelijke dwalingen komen voor, al lijkt het niet aannemelijk dat het aantal dwalingen de criminaliteitscijfers wezenlijk vertekent. *So far so good*, maar dat betekent niet dat op basis van de cijfers

Als je nou politiecijfers combineert met slachtofferenquêtes, dan ... ben je nog nergens. Wat nu?

van veroordeelde feiten een weergave kan worden gegeven van de werkelijk gepleegde criminaliteit. Er is immers sprake van *selectie* van criminaliteit die in beeld komt bij de politie, die tot opsporingshandelingen leidt, die tot oplossing van de zaak en het aanhouden van een verdachte leidt, die tot vervolging leidt en waarvoor een veroordeling volgt. De aantallen feiten die in veroordeling eindigen maken dus wel een relatief zuivere registratie uit: dat wat is geregistreerd heeft een grote kans correct te zijn. Echter, de totaliteit aan gebeurtenissen die tot veroordeling leiden is zowel qua aard als qua omvang een minieme en niet-representatieve afspiegeling van de werkelijke criminaliteit. Een groot en bovendien selectief deel van de zaken valt in die keten van opsporing, vervolging en berechting af, ook als het wel degelijk om 'echte' gevallen van criminaliteit gaat.

Zeker als we willen overwegen om slachtofferenquêtes te combineren met registratiecijfers lijkt daarom de inputregistratie van de politie een mogelijk betere benadering voor het vaststellen van het voorkomen van misdaad. Immers, slachtofferenquêtes vragen in het algemeen of mensen slachtoffer zijn geworden van een geval van misdaad en of ze dat aan de politie hebben laten weten. Dat sluit duidelijk aan bij de politieke inputregistratie. Daarom zullen wij onze aandacht daar nu op richten.

Factoren van vertekening van politieregistraties van criminaliteit.

Om te kunnen worden geregistreerd moet van een criminele gebeurtenis melding worden gemaakt, of de politie moet de gebeurtenis zelf constateren. Misdrijven die bij de politie worden aangebracht worden *brenghmisdrijven* genoemd (Elffers, 2003). Dat zijn die incidenten die burgers ter kennis brengen van de politie. Of burgers melding maken begint bij de vraag of ze een incident wel als criminaliteit herkennen. Van sommige vormen van criminaliteit is het vrij helder, een inbraak in je woning is een duidelijk herkenbare vorm. Maar hoe zit dat met uitgescholden en bedreigd worden op straat? Niet elke burger zal dat herkennen als een incident dat je als misdrijf telt. Het is te verwachten dat het herkennen van een incident als een geval van misdaad zal variëren tussen verschillende typen van delicten. Denk bijvoorbeeld aan een poging tot inbraak waarbij er geen sporen zijn van een poging tot braak. Zonder directe waarneming van die poging tot criminaliteit merk je er niets van en meld je dus niet. Zelfs als je het wel hebt zien gebeuren is het nog de vraag of zo'n mislukte poging wel als misdrijf wordt gezien: het is immers goed afgelopen. Niet iedereen zal een poging tot een misdrijf ook als een misdrijf ervaren. Toch zou zo'n poging veelal wel behoren mee te tellen bij het bepalen van aard, omvang en locatie van criminaliteit. Het niet herkennen van misdrijven of strafbare pogingen daartoe zal leiden tot een stevige ondervertegenwoordiging in de politieregistraties. En voor sommige vormen van criminaliteit zal het herkennen lastiger zijn dan voor andere vormen. Een vorm van criminaliteit waarvoor vermoedelijk in hoge mate geldt dat herkenning ervan lastig is, is cybercrime. Het inbreken in een computer via *malware* is tegenwoordig niet al te ingewikkeld. *Malware* kan vervolgens de computer doorzoeken op mogelijke kwetsbaarheden voor verder misbruik en daar eventueel gebruik van maken. Van dit alles hoeft het (potentiële) slachtoffer niets mee te krijgen.

Naast het al dan niet herkennen ervan, kan bij brenghmisdrijven ook een rol spelen dat het slachtoffer het incident niet ervaart als vorm van criminaliteit waarvan melding kan worden gedaan. De situatie van een vechtpartij waar twee personen bij betrokken zijn, hoeft niet te leiden tot een melding van criminaliteit als beiden vinden dat zij dader

zijn of niet vinden dat de politie erbij moet worden betrokken. Dit laatste punt geldt in de regel voor alle criminaliteit tussen misdadigers onderling. Deze gevallen van criminaliteit worden dan alleen naar de politie 'gebracht' als er sprake is van waarneming door een getuige die besluit er melding van te maken. Voor die getuige geldt dan eerst weer dat die een incident moet herkennen als vorm van criminaliteit, en dat hij het als vorm van criminaliteit ervaart die meldenswaardig is.

Een incident kan dus al dan niet worden herkend en erkend als meldenswaardig. Maar zelfs als er wel een melding wordt gedaan bij de politie hoeft dit niet tot registratie in de vorm van een *aangifte* te leiden. Soms besluit de politie iets anders te doen met die melding. Zo kan een melding van overlast op een plein door hanggroepjongeren ertoe leiden dat een wijkagent polshoogte gaat nemen. Als de groep zich al heeft verplaatst of blijkt geen ernstige overlast te geven, dan hoeft die situatie niet tot verdere registratie te leiden. Zelfs als een slachtoffer van criminaliteit zich meldt bij het bureau kan de situatie zich voordoen dat er geen registratie wordt gedaan in de vorm van een aangifte. Weliswaar is er een wettelijke verplichting aangifte op te nemen (krachtens artikel 163 lid 6 Sv), maar lang niet altijd is, in de ogen van de behandelende agent, duidelijk of iemand eigenlijk aangifte wil doen of daar verstandig aan doet. Dit lijkt met name bij mogelijke zedenmisdrijven een probleem voor de registratie te zijn. Hierover werd eind 2015 in verschillende Nederlandse media discussie gevoerd naar aanleiding van een opiniestuk van Laterveer (2015) over haar ervaring met het niet kunnen doen van aangifte.³ Ter discussie werd gebracht in hoeverre de mate waarin een slachtoffer schat dat een aangifte zinvol is, van invloed is op het doen van een melding van bij de politie. Of de politie vervolgens de melding registreert als aangifte wordt ook beïnvloed door de schatting van de betreffende politiebeambte op mogelijkheden voor opsporingsonderzoek en eventueel vervolging.

Zo komen wij bij de vijfde factor die de registratie van brengmisdrijven beïnvloedt, namelijk een mogelijke discrepantie tussen hoe criminaliteit wordt ervaren door een slachtoffer en de *wijze waarop* daarvan *registratie* wordt gedaan in de politiestructuren. De burger die slachtoffer is geworden van een inbraak, komt zich bij de politie melden met die mededeling. Ook als de politie dat geval wel degelijk opneemt in de politieregistratie, is vervolgens dat incident niet meer gemakkelijk als zodanig terug te vinden. De omschrijving van de inbraak wordt bijvoorbeeld diefstal door middel van braak, of het gebruik maken van een valse sleutel. De wijze waarop de melding van een slachtoffer wordt geregistreerd en gecategoriseerd beïnvloedt daarmee het zicht op de werkelijke criminaliteit. Hier wreekt zich dat een incident niet slechts één onomstotelijke beschrijving en kwalificering als geval van misdaad kent.⁴ Die wijze van vervorming van ervaren misdaad naar registratie van criminaliteit is logischerwijs verschillend voor verschillende typen criminaliteit. Het voorbeeld hierboven van een inbraak is maar een kleine vervorming en alleszins nog redelijk te volgen als we inzicht in de mate en aard van inbraken willen krijgen. Maar voor, bijvoorbeeld, veel vormen van dierenmishandeling geldt dat zij doorgaans worden geregistreerd als economische delicten, waarbij het delict wordt omschreven als het vernielen van andermans eigendom. Hoezeer

³ Zie ook de reactie van Swier (2015) in de Volkskrant. Een wetenschappelijk diepgaander behandeling van deze problematiek vindt men bij Haket (2007).

⁴ Strafvorderlijk wordt dit verder in de keten vaak opgelost door complexe subsidiaire tenlasteleggingen, en het gebruik van verzachtende termen als "althans", "omstreeks", etc. Voor de vertekening die er tussen criminele gebeurtenis en geregistreerde gebeurtenis plaatsgrijpt vormt dat geen oplossing.

Als je nou politiecijfers combineert met slachtofferenquêtes, dan ... ben je nog nergens. Wat nu?

ook juridisch correct, die omschrijving geeft weinig inzicht in de aard (en daarmee de omvang) van de werkelijke vorm die dat delict had, namelijk geweld tegen een dier.

Opsommend, we zien vijf vertekeningsfactoren (Elffers, 2003): brengmisdrijven die burgers waarnemen of ervaren kunnen: (a) niet worden herkend als geval van misdaad; (b) niet worden gemeld bij de politie; (c) wel worden gemeld maar niet aangegeven; (d) niet worden geregistreerd; (e) bij registratie worden vervormd.

Naast het registreren van brengcriminaliteit constateert de politie ook zelf gevallen van misdaad: *haalmisdrijven* (Elffers, 2003). Of de politie zulke gevallen tegenkomt en dan registreert, wordt uiteraard sterk beïnvloed door de inzet van politiepersoneel en de kwaliteit van hun waarneming. Allereerst is een belangrijke factor die de registratie van haalcriminaliteit beïnvloedt de capaciteit die de politie beschikbaar heeft of maakt om zulke criminaliteit te constateren. Als voorbeeld voor het effect op de vertekening van registratiecijfers door politie-inzet kunnen we kijken naar verkeersmisdrijven. Het constateren van dronken rijden vergt veel politie-inzet. Dat betekent dat heel veel gevallen van dronken rijden niet zullen worden waargenomen, ongeacht hoe makkelijk of moeilijk het is om een geval van dronkenschap vast te stellen. Dat geldt ook zelfs wanneer dat laatste, het vaststellen van een overtreding, met vrijwel 100% zekerheid kan plaatsvinden door automatische registratie. Zo zal trajectcontrole op de snelweg een accurate weergave in de registratie geven van snelheidsovertredingen (overigens meestal niet gekwalificeerd als misdrijf maar als overtreding) ter plaatse. De haalcapaciteit van de camera's is immers zeer hoog. Maar zolang niet alle wegen van zulke systemen zijn voorzien, kunnen we er van uitgaan dat op het totaal van snelheidsovertredingen de registraties door middel van trajectcontrole een beperkte weergave zijn van alle werkelijk gepleegde snelheidsovertredingen. Als de mate van selectie door onvolledige waarneming al geldt voor goed vast te stellen vormen van criminaliteit, dan is duidelijk dat voor minder zichtbare vormen dat tot een navenant sterkere selectie leidt.

De politie neemt zelf maar weinig misdrijven waar. Dat is ook niet zo vreemd. De meeste daders plegen hun misdrijven immers niet onder de neus van de politie. De mate waarin de politie gericht aan het zoeken is of er criminaliteit valt waar te nemen, en vervolgens de mate waarin die criminaliteit dan ook wordt gevonden, bepaalt dus de registratie. In de regel geldt dat de politie haalcriminaliteit kan registreren na toevallige waarneming of na gericht zoeken. De politie zoekt gericht naar vormen van criminaliteit waar het beleid prioriteit aan heeft toegekend. Extra problematisch voor de registratie is daarbij dat zulke prioriteiten vaak snel wisselen: wat vorig jaar als prioriteit gold, wordt vaak dit jaar door een nieuwe vervangen. En die wisselingen in prioriteit variëren dan ook nog lokaal en regionaal. Als voorbeeld, de politie zoekt actief naar hennepplantages of synthetische drugslaboratoria in woonwijken, vanwege de risico's voor de volksgezondheid. Het kunnen registreren van zulke vormen van criminaliteit wordt bepaald door de mate waarin de politie succesvol is in het kunnen vinden van de locaties waar die criminaliteit wordt gepleegd. De registratie die volgt na zo een succesvolle vondst leidt weer tot de eerder genoemde vervorming want een hennepplantage wordt niet als zodanig geregistreerd, maar valt al snel onder vier of vijf verschillende delictsoomschrijvingen.

Daarmee komen wij op het laatste punt van het probleem van criminaliteitscijfers. De registraties in de verschillende systemen hebben soms betrekking op één incident, waarvan ook één registratie wordt geadmistreerd. Soms echter hebben meerdere

geregistreerde feiten betrekking op één incident. Dat laatste is het geval wanneer een incident, zoals het exploiteren van een hennepplantage, tot overtreding van verschillende wetten leidt. De vraag is dan natuurlijk wat moeten wij precies meten als we de criminaliteit willen meten; de verschillende overtredingen van verschillende wetten of de criminele gebeurtenis?

Men kan zich afvragen of het mogelijk is de mate van inzet van de politie te gebruiken als een weegfactor, teneinde daarmee de aantallen haalmisdrijven te corrigeren en zodoende de werkelijke haalcriminaliteit beter te benaderen. Dat is in theorie een prachtig idee, maar het is praktisch volstrekt onuitvoerbaar. Er bestaat geen registratie van waar elke agent zijn tijd aan besteedt op het niveau van individuele haalmisdrijven. Het lijkt wel zeker dat zo'n registratie er ook niet gaat komen (Elffers & Bruinsma, 2005).

De mate van vertekening

In de vorige paragraaf hebben wij aangevoerd dat politieregistraties op een aantal punten de werkelijke criminaliteit niet volledig en juist weergeven. Thans zullen we nagaan hoe serieus dat probleem eigenlijk is: is er sprake van een wezenlijke misrepresentatie, zodat we op grond van politiecijfers een behoorlijk verkeerd beeld krijgen? Of valt het allemaal wel mee, is er weliswaar sprake van vertekening, maar is die qua aard en omvang beperkt? Teneinde daarover een gefundeerde mening te vormen zullen we de in de vorige paragraaf aan de orde gestelde vertekeningmechanismen een voor een nagaan: wat is er over bekend, en valt de vertekening vanwege die factoren te kwantificeren?

Het is goed zich te realiseren dat politiecijfers vaak worden gebruikt voor vergelijking in de tijd. Daarvoor geldt dat vertekening mogelijkwijs niet zo'n ernstig probleem is, voor zover althans de vertekeningfactoren redelijk stabiel zijn in de tijdspanne waarover wordt vergeleken. Als zowel in 2014 als in 2015 ongeveer 30% van alle vernielingen wordt aangegeven, dan kan je aan de geregistreerde aantallen vernielingen in beide jaren goed zien of er sprake is van een stijging of daling. Weliswaar zijn die aantallen elk voor zich vertekend ten opzichte van de werkelijke aantallen, maar de mate van vertekening is nagenoeg constant. Helaas is de aanname van stabiliteit van vertekening vaak moeilijk hard te maken. Analoge argumentatie kan van nut zijn bij andere vergelijkingen, zoals tussen politiedistricten, getroffen bevolkingsgroepen, soorten misdrijven, telkenmale mits de vertekeninggraad min of meer constant is over de te vergelijken eenheden. We zullen daarom steeds onderscheid maken naar absoluut gebruik van politiecijfers en vergelijkend gebruik.

Vertekeningfactor a): misdrijf niet als zodanig herkend

Het is duidelijk dat de mate waarin misdrijven als zodanig door slachtoffers en omstanders (en daders trouwens ook) worden herkend in de loop van de tijd aan verandering onderhevig is. In de eerste plaats kan dat komen doordat gebeurtenissen die vroeger in de strafwet of jurisprudentie niet als misdrijf werden aangemerkt, later wel die status verwierven. Soms gebeurt dat door nieuwe strafbaarstellingen door de wetgever, in het Wetboek van Strafrecht, of wellicht vaker, in instrumentele wetten. Denk bijvoorbeeld aan handel met voorkennis, of aan allerlei milieudelicten. Soms ook gebeurt het door rechterlijke wetsuitleg (denk aan het tongzoenarrest, dat de omschrijving van aanranding en verkrachting aanscherpte). Het kan natuurlijk ook de andere kant op, dat wil zeggen

Als je nou politiecijfers combineert met slachtofferenquêtes, dan ... ben je nog nergens. Wat nu?

dat wat vroeger als strafbaar werd aangemerkt die status verliest. Door de versoepeling van de euthanasieregelgeving zijn bepaalde gebeurtenissen die vroeger als moord zouden worden omschreven gedecriminaliseerd. Misschien wel belangrijker dan veranderingen in wet of jurisprudentie is verminderde of juist versterkte maatschappelijke acceptatie van bepaalde gebeurtenissen. Huiselijk geweld of kindermishandeling is daarvan een voorbeeld: waar men vroeger veelal vond dat men zich niet moest bemoeien met wat er achter de voordeur van anderen gebeurt, is er nu een sterke maatschappelijke druk om dat bij bepaalde gebeurtenissen juist wél te doen. Wet noch wetsuitleg zijn veranderd, maar burgers herkennen en erkennen zulke gebeurtenissen als misdrijf, waar ze dat vroeger niet zouden hebben gedaan. Soms worden burgers daartoe gestimuleerd door overheidscampagnes of meldpunten. De acceptatie van coffeeshops waar men softdrugs kan kopen is een voorbeeld de andere kant op, dat is vrijwel algemeen geaccepteerd, onder voorwaarden.

Waar het niet moeilijk is om voorbeelden te verzinnen van ontwikkelingen die tot vaker dan wel juist minder vaak herkennen als misdrijf aanleiding geven, is ons geen onderzoek bekend dat dit verschijnsel kwantificeert voor verschillende misdrijven. We kunnen ons dan ook geen mening vormen over de mate waarin dit fenomeen politiecijfers vertekent. Wanneer cijfers binnen een zelfde tijdvak worden vergeleken, bijvoorbeeld tussen regio's, zal dit probleem allicht minder spelen. Ook voor vergelijkingen door de tijd over korte tijdsperiodes, zeg één of een paar jaar terug zal dit verschijnsel niet al te storend zijn, veranderingen in maatschappelijke opvattingen plegen traag te gaan. Dat geldt minder ten aanzien van het veranderen van wettelijke strafbaarstellingen, die immers juist op een bepaald punt in de tijd gelokaliseerd zijn. Hier is onderzoek denkbaar, in die zin dat we kort na een wetswijziging dan meer of juist minder gevallen in de politiecijfers verwachten, waarbij we er natuurlijk rekening mee moeten houden dat er allicht enige of zelfs behoorlijk veel tijd overheen gaat voordat een wetswijziging ook doordringt tot het collectieve bewustzijn.

Vertekeningfactoren b) en c): als zodanig herkend misdrijf wordt niet aan de politie gemeld, of wel gemeld maar de melder wil daar geen aangifte van maken

Niet iedereen die zich bewust is dat hij weet heeft van een misdrijf, wendt zich met die informatie tot de politie. Slechts 38% van hen die een gewelds-, vermogens- of vandalismemisdrijf hebben meegemaakt meldt dat de politie (Veiligheidsmonitor 2015:77). Dat is natuurlijk verrassend weinig, en Van der Kemp (2015) stelt aan de orde of het publiek eigenlijk nog wel op de politie mag mopperen, of zich mag ergeren aan het feit dat de vraag naar stijging of daling van criminaliteit niet kan worden beantwoord. Als in meer dan 60% van alle gevallen dat het publiek een misdrijf meemaakt, men niet eens de moeite neemt om dat aan de politie te laten weten, is het geen wonder dat slechts een onvolledig beeld van de criminaliteit beschikbaar is. Enigszins cynisch legt Van der Kemp de schuld bij de burger: die kan het kennelijk niks schelen dat de politie geen weet krijgt van een groot deel van de misdrijven die hen overkomen. Hij wordt daarin gesteund door onderzoek naar de redenen waarom burgers geen aangifte doen. De cijfers hierover zijn al wat ouder, sinds 2012 gaat de veiligheidsmonitor niet meer in op de reden waarom mensen wel of niet melding maken. We geven hier de cijfers van de voorganger van de Veiligheidsmonitor, de Politiemonitor 2003 (waarin 125000 Nederlanders werden ondervraagd) deed dat wel, en daaruit komt dit citaat:

“Gevraagd naar de redenen om geen aangifte te doen, antwoordt 36 procent dat ze het niet belangrijk genoeg vonden en 34 procent dat aangifte doen toch niets zou helpen. Daarnaast noemt 21 procent de schade te gering om aangifte te doen, terwijl 20 procent zulke zaken zelf regelt.” (Politiemonitor 2003:60)

Dat wil zeggen dat een ruime meerderheid van niet-aangevers laat weten dat ze weliswaar kennis dragen van een misdrijf, maar dat het om zaken gaat waarvoor aangifte doen niet de moeite waard is. Dit zet vraagtekens bij de gedachte dat we eigenlijk geïnteresseerd zouden moeten zijn in “alle gevallen” van criminaliteit. Je zou je kunnen voorstellen dat we eigenlijk alleen maar baat hebben bij kennis omtrent zaken waar het publiek behoefte heeft aan steun van de politie, blijkend uit het doen van aangifte. Ofwel, dat onze aandacht voor vertekening door niet melden en aangeven nergens op slaat, omdat de aldus gedefinieerde “echt belangrijke” gevallen de statistiek wel degelijk halen. Anderzijds blijkt dat aangifte toch vooral ook wordt gedaan omdat daarmee financiële compensatie van schade, bijvoorbeeld door een verzekering, in zicht komt:

Redenen om aangifte te doen die het meest worden genoemd zijn: om een bewijs van de verzekering te krijgen (53%), omdat de dader gepakt moest worden (49%) en omdat men het een plicht vindt (40%). Redenen die verder relatief vaak worden genoemd zijn: om de gestolen goederen terug te krijgen (34%), om te voorkomen dat de situatie erger zou worden (27%) en om de politie extra te laten surveilleren (23%). (Politiemonitor 2003:60)

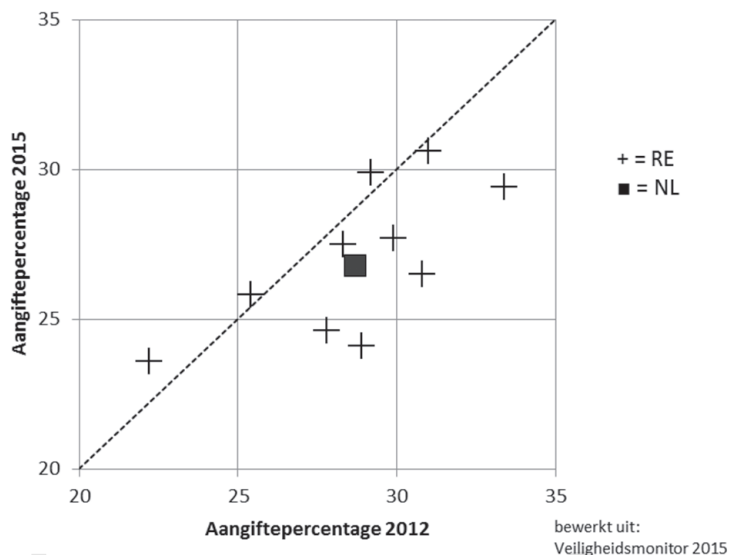
Je kunt je afvragen of een aangifte om die reden gedaan eigenlijk kwalificeert als een “echt belangrijk geval”. Eigenlijk wordt de politie hier gebruikt als de registratie-afdeling van de verzekeringsmaatschappijen, hetgeen zeker voor kleinere zaken wellicht niet wenselijk is. Wij menen dat hier in totaliteit een beeld oprijst van onvoldoende helderheid voor onderzoek naar wat eigenlijk wordt verstaan onder “een criminele gebeurtenis”. Zou het niet de moeite lonen om een serieuze poging te wagen om het begrip op te breken in “geval van politie-waardige criminaliteit” en “bagatelgeval van criminaliteit”, om op die manier het vraagstuk van de meldings- of aangiftetbereidheid beter onder controle te krijgen?

Het onderscheid tussen melden en aangeven is een bijzonderheid van het Nederlandse systeem. Wie zich tot de politie wendt om hen op de hoogte te stellen van een gebeurtenis waarvan de rapporteur vermoedt dat er sprake is van een misdrijf, krijgt vroeg of laat de vraag of men bereid is ook aangifte te doen, en die aangifte, zoals in artikel 163 Sv is voorgeschreven, te ondertekenen. Voor zover er geen sprake is van een verplichting tot aangifte (art. 160 Sv: dat gaat om misdrijven tegen de staatsveiligheid; art. 162 Sv: dan gaat het om ambtenaren die in de uitoefening van hun ambt kennis nemen van een misdrijf) staat het de melder vrij daarvan af te zien. Soms realiseren mensen zich pas doordat ze een aangifte gaan ondertekenen welke gevolgen dat met zich kan brengen (bekend worden van hun naam en adres bij een verdachte, verstoorde relatie met de dader of zijn bekenden, kans op represailles, bekend worden van hun eigen rol in de zich ontrollende gebeurtenissen, noodzaak eventueel in de rechtszaal te verschijnen, ...), en men kan daarvoor terugschrikken. Politie mensen zullen, desgevraagd of uit eigen beweging, melders wijzen op zulke risico's. Het komt daarom regelmatig voor dat

Als je nou politiecijfers combineert met slachtofferenquêtes, dan ... ben je nog nergens. Wat nu?

melders uiteindelijk géén aangifte doen. In 2014 was dat bij bijna 1 op de 4 meldingen het geval (C&R 2014:19).⁵

Figuur 1 : Aangiftepercentages 2012-2015 per regionale eenheid (RE)



Een van de andere zaken die naar voren kwamen uit de Politiemonitor-bevolking is dat het percentage gevallen van bij een burger bekend misdrijf tot melding of aangifte leidde nogal uiteenloopt, zowel qua regio als qua type criminaliteit. (Die grootheden worden vaak enigszins misleidend meldings- en aangiftebereidheid genoemd, ofschoon het gaat om feitelijke percentages meldingen en aangiftes t.o.v. het aantal bij burgers bekende gevallen; wij zullen hier aansluiten bij deze ingeburgerde terminologie). We zullen hier echter niet op de Politiemonitor-bevolking ingaan, maar op zijn recentere nakomeling, de Veiligheidsmonitor 2015. Kijken we naar aangiftebereidheid voor alle delicten, dan loopt dat over de 43 politiedistricten in 2015 uiteen van 20% in district Amsterdam Zuid tot 39% in district Helmond (Veiligheidsmonitor 2015:187, tabel 4.8b). Tussen sommige typen criminaliteit zijn de verschillen nog groter: aangiftebereidheid (landelijk) loopt uiteen van 12% voor seksuele delicten tot 55% voor (poging tot) auto-diefstal, over heel Nederland (Veiligheidsmonitor 2015:186, tabel 4.8a; voor cybercrime zijn deze percentages nog veel lager). Dat wil dus zeggen dat zelfs bijna de helft van de autodiefstallen (nochtans het meest aangegeven misdrijf) niet aan de politie ter ore zou komen! Als we ook kijken naar aangiftepercentages door de recente tijd, dan blijkt dat over het hele land tezamen in tussen 2012 en 2015 niet geweldig uiteen te lopen (tussen de 29% in 2012 en 27% in 2015 ; Veiligheidsmonitor 2015:190). Kijken we echter naar de ontwikkelingen per regionale politie-eenheid voor dat tijdvak, dan zien we een heel

⁵ Overigens is het jargon dat hier, in navolging van de Politiemonitor, is gebruikt voor burgers niet helder. Daarom formuleerden de enquêteurs, begrijpelijk maar tekenend voor de gevreesde verwarring, in de feitelijke vragenlijst van de Politiemonitor de vraag naar *melding* als: “Heeft u dit voorval aangegeven bij de politie?”, terwijl de vraag naar *aangifte* vervolgens dan wordt gesteld als: “Heeft u van deze aangifte een aangiftekaart of proces-verbaal ondertekend?”.

wat grilliger beeld (figuur 1). We zien voor de verschillende regionale eenheden sterk uiteenlopende cijfers, in absolute zin en in termen van verandering.

Een en ander betekent dat ook voor veel comparatief gebruik van politieregistraties de cijfers onbruikbaar zijn, als we ze willen zien als afspiegeling van de totale criminaliteit. We herhalen daarom de vraag of we eigenlijk er goed aan doen om vast te houden aan het doel van het vaststellen van de “totaal ervaren criminaliteit”.

Vertekeningmechanisme (d) registratiefouten

“Alles wordt geregistreerd, tenzij dat niet nodig is” was ooit het adagium van een wachtcommandant op een niet nader te noemen politiebureau, en daar is in een kort zinnenstuk het hele probleem weergegeven. “Altijd aangifte opnemen” is een wettelijke verplichting (Art 163 lid 6 Sv) die evenwel niet zo eenvoudig op te volgen is. Het is een vroom voornemen, dat nogal eens in de nieuwjaarstoespraken van politiechefs voorkomt. Het miskent dat het helemaal niet altijd duidelijk is of een gebeurtenis waarover een burger de politie komt aanspreken eigenlijk onder de noemer van “alles” valt, in de zin dat het een door een burger als geval van criminaliteit ervaren gebeurtenis is. De politieman of -vrouw achter de balie, aan de telefoon of tijdens de surveillance moet daarover een beslissing nemen. Een verstandige beslissing is allerminst altijd “aangifte opnemen”. Bekijk eens dit voorbeeld: “*Help, ik ben bestolen*” gilt een burger aan de balie. Is dat een verzoek om aangifte te doen? Of een verzoek om hulp? Een vergeetachtige oude dame die komt klagen dat haar huissleutel is gerold wordt misschien beter geholpen door haar handtas samen nog eens onderste boven te keren, dan door een aangifte van dit veronderstelde misdrijf op te nemen. Boze jongeren die een politiek statement over het jeugdloon komen maken willen natuurlijk niet echt aangifte doen tegen een bepaalde werkgever, maar aandacht voor hun standpunt genereren. Een paranoïde man die meent te worden belaagd kan misschien beter naar de geestelijke gezondheidszorg worden begeleid dan dat zijn aangifte wordt opgenomen. Het sussen van een caféruzie kan een veel bevredigender actie van een politieagent zijn, dan dat hij twee aangiften gaat opnemen van de vechtersbazen die elkaar van geweldpleging betichten. Kortom, tussen “alles” en “alles wat tot een aangifte moet leiden” zit nogal wat ruimte. Politie mensen hebben de taak om daar naar bevind van zaken een verstandige keus te maken. Het is op voorhand aannemelijk dat de cultuur op een bepaald bureau daarop van invloed zal zijn: op sommige bureaus krijg je waardering als je veel aangiftes opneemt, op andere misschien als je veelvuldig een helpende hand toesteekt. Het is, menen wij, zo een mechanisme dat het verschil tussen melden en aangeven, zoals boven behandeld, begrijpelijk maakt. Als een agent een gesprek met een burger niet als een verzoek om aangifte ervaart en behandelt, wil dat natuurlijk geenszins zeggen dat die burger niet later in een slachtofferenquête invult wel gemeld, maar niet aangegeven te hebben. Er is ons geen systematische studie van de interactie tussen burgers en agenten tijdens het melden bekend, zodat we in het duister tasten over de mate waarin dit de verhouding tussen politieregistraties en “alles wat de burger als geval van misdrijf ervaart” aantast.

Vertekeningmechanisme (e) vervorming

Als een agent hetgeen een burger hem meedeelt ervaart als een gebeurtenis waar aangifte over wordt gedaan, wat registreert hij dan? De waarheid en niets dan de waarheid? De agent zal dat vast proberen, maar lukt hem dat ook? Ook hier is weer ampel ruimte

voor beslissingen. Het aangiftheregistratiesysteem is natuurlijk gericht op de politieke taak van de opsporing, en zal daarom een gebeurtenis klasseren in categorieën die voor opsporing en vervolging nuttig zijn. Die categorieën zijn niet zelden juridische categorieën die niet naadloos aansluiten op de beleving van de agent en van de aangevende burger. Bovendien is het geenszins gezegd dat er een unieke “correcte registratie” is. U vindt dat uw buurman zich wederrechtelijk aan uw gemeenschappelijke heg heeft vergrepen door hem een halve meter lager te snoeien dan u prettig vindt. Wat doet een agent daarmee? Vernieling registreren? Of ontvreemding van aan u toebehorend hout? Of zal hij zeggen dat er een civielrechtelijk geschil tussen u en uw buurman bestaat, waarbij voor het strafrecht geen plaats is? Zal zijn keus voor deze of andere oplossingen niet beïnvloed worden door het strafrechtelijk klimaat? We weten bijvoorbeeld uit de studie van Egelkamp (2002) dat identieke gebeurtenissen door de tijd heen heel anders beoordeeld worden: wat eerst als “duwen en trekken” werd gezien werd enkele jaren later als “geweldpleging” genoteerd. Met uitzondering van deze studie is ons overigens geen kwantificering van dit vervormingseffect bekend.

Kan gebruik van slachtofferenquêtes helpen?

De vijf hier besproken vertekeningfactoren overziend, kunnen we niet anders dan concluderen dat de vertekening die tussen “de werkelijke criminaliteit” en de “geregistreerde criminaliteit” ontstaat fors is. We hebben onvoldoende zicht op de omvang van de werking van de verschillende factoren om te kunnen hopen op een methode om de vertekening daarmee te corrigeren. Is het denkbaar dat door gebruik te maken van slachtofferenquêtes de geregistreerde criminaliteit te corrigeren is en de werkelijke criminaliteit beter kan worden benaderd? De redenering achter deze optimistische veronderstelling is dat men via de slachtofferenquêtes kijk krijgt op de mate van non-registratie van wel als criminaliteit ervaren gebeurtenissen, en op grond daarvan zou kunnen corrigeren. Als we weten dat zeg slechts de helft van alle autodiefstallen wordt aangegeven, dan zouden er dus tweemaal zoveel autodiefstallen door burgers worden ervaren als de politie registreert. Een correctiefactor van twee lost dat dan op. Helaas, deze voorstelling van zaken is illusoir, stellen wij. Allereerst moeten we ons natuurlijk realiseren dat op deze wijze slechts één van de genoemde vertekeningfactoren wordt beschouwd, de andere blijven uit zicht. In de tweede plaats, slachtofferenquêtes geven informatie over een beperkt aantal (in Nederland ca. tien) typen criminaliteit. Alle andere worden niet aan de respondenten voorgelegd. Daarvan weten we dus ook niets over aangiftebereidheid. Ten derde, en dat is de belangrijkste tegenwerping, deze correctiemethode gaat ervan uit dat de antwoorden op een slachtofferenquête betrouwbaar en valide zijn. Dat is evenwel onjuist. Elffers en Averdijk (2007; vergelijk ook Averdijk & Elffers 2012; Elffers & Averdijk, 2012) lieten zien dat er grote twijfel op zijn plaats is aan de nauwkeurigheid waarmee respondenten blijken te rapporteren over incidenten. In een studie waarin ze Amsterdamse slachtofferenquêtes en politieregistratie vergeleken, schrijven zij:

Een opvallend groot gedeelte van de in de slachtofferenquête tegenover een interviewer gerapporteerde aangiftes blijkt niet terug te vinden in de politieregistratie. Van 29% wordt geen enkel spoor aangetroffen, van 7% is aannemelijk dat het incident eigenlijk op een huisgenoot betrekking had, 28% wordt wel teruggevonden, maar heeft volgens de politieregistratie betrekking op een eerder tijdvak dan waarnaar gevraagd werd (een jaar voor de bevraging). Er is dus sprake van een fors ‘forward telescopingeffect’. Van

slechts 35% wordt eenduidig een directe tegenhanger in het politie-registratiesysteem aangetroffen. Elffers & Averdijk (2007:3)⁶

Vergelijkbare resultaten vindt men bij Reep (2014) en bij Vynckier en Hardijns (2010). Zulke cijfers zijn desastreus, beide registratiebronnen zijn radicaal verschillend. Een correctie op grond van de slachtofferenquêtes blijkt daarmee een fata morgana.

Wat nu?

Wij suggereren dat er geen echte oplossing bestaat voor het probleem, de geregistreerde criminaliteit is werkelijk een vertekende afspiegeling van de werkelijke criminaliteit. Het is nagenoeg onmogelijk, om voor die vertekening te corrigeren. We zouden met deze stelling hier ons artikel kunnen afsluiten, maar het zij ons vergund een lans te breken voor het opgeven van de wens de “werkelijke criminaliteit” te weten te komen. Duidelijk is dat het publiek, in zijn rol van slachtoffer van criminele gebeurtenissen, geen boodschap heeft aan de “werkelijke criminaliteitscijfers”. Men ervaart die criminaliteit niet, of ziet geen noodzaak de politie erbij te betrekken. Laten we het publiek serieus nemen. Het publiek blijkt er geen behoefte aan te hebben veel gevallen die onder de term “werkelijke criminaliteit” vallen te rapporteren. Wordt het dan niet tijd het begrip “werkelijke criminele gebeurtenis” te vervangen door het begrip “in de ogen van het publiek belangrijke criminele gebeurtenis”? En dan operationaliseren we “in de ogen van het publiek belangrijke criminaliteit” als “gebeurtenissen waarvan het publiek melding of aangifte doet”.

In dit voorstel wordt geregistreerde criminaliteit vrijwel identiek aan “in de ogen van het publiek belangrijke criminaliteit”. Immers, we hebben dan vier van de vijf onderkende vertekeningfactoren ondervangen: die tellen niet langer als vertekeningfactor. Die vier factoren vormen een integraal onderdeel van het proces dat het belang in de ogen van het publiek genereert. Slechts de vijfde vertekeningfactor, niet of anders registreren na aangifte, blijft bestaan. De impact van die factor kan overigens door empirisch observatieonderzoek naar het registratieproces worden benaderd.

Misschien vindt u, lezer, ons voorstel te radicaal? Niet ontkend kan worden dat we de wereld van de criminaliteitscijfers drastisch opschudden. De, ongetwijfeld niet altijd stabiele, perceptie van het publiek gaat een hele belangrijke rol spelen bij het bepalen van criminaliteitscijfers. Dat laatste is trouwens allerm minst ongebruikelijk in ons vakgebied, zaken als “vertrouwen in de politie” worden immers óók vastgesteld door naar de perceptie van burgers te vragen. Wij menen dat het tijd is voor een radicale nieuwe richting. Het vraagstuk van de vertekening van de “werkelijke criminaliteit” is al decennia oud en er is geen oplossing in zicht. Is het dan niet de hoogste tijd voor iets nieuws?

Wij zijn ons bewust van het feit dat ons voorstel, kijk naar “in de ogen van het publiek belangrijke criminaliteit” nog heel wat uitwerking behoeft. Er zitten allerlei haken en

⁶ Men spreekt van *telescoping* als een respondent zich een voorval wel herinnert, maar het onjuist in de tijd plaatst. Als wordt gevraagd of iemands fiets de afgelopen 12 maanden is gestolen, komt het regelmatig voor dat respondenten een dergelijke diefstal rapporteren die feitelijk eerder had plaatsgevonden. Dit wordt wel *forward telescoping* genoemd. Ook het omgekeerde komt voor, men rapporteert een ondervonden diefstal niet, omdat men, ten onrechte, meent dat die gebeurtenis eerder dan de bevroegde periode viel, *backward telescoping*.

Als je nou politiecijfers combineert met slachtofferenquêtes, dan ... ben je nog nergens. Wat nu?

ogen aan het gebruik van de perceptie van publiek als maat. Niettemin, wij denken dat ons voorstel, bij passende uitwerking, een grote stap voorwaarts kan zijn. Uw criminologische perceptie kan een andere zijn, maar duidelijk mag zijn dat wij ook die willen horen.

Literatuur

AVERDIJK, M. & H. ELFFERS (2012) The Discrepancy between Survey-Based Victim Accounts and Police Reports Data Revisited. *International Review of Victimology* 18/2, 91-107 DOI: 10.1177/0269758011432955.

ELFFERS, H. (2003) Leugens, verdraaide leugens, statistiek en ... misdaadstatistiek. *STAtOR* 4/3, 10-16.

ELFFERS, H. & M. AVERDIJK (2007). *Aangeven aan te geven*. Rapport NSCR-2007-5. Leiden: NSCR.

ELFFERS, H. & M. AVERDIJK (2012) Slachtofferenquêtes overschatten het criminaliteitsniveau nogal stevig. In: PAUWELS, L., S. DE KEULENAER, S. DELTENRE, E. DEVROE, H. ELFFERS, J. FORCEVILLE, R. KERKAB, E. MAES, D. MOONS, S. PLEYSIER, P. PONSASERS, E. VAN DAEL (red., 2012) *Criminografische ontwikkelingen II: van (victim)-survey tot penitentiaire statistiek*. Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 27-38.

ELFFERS, H. & G. BRUINSMA (2005) De misdaadcijfers lopen terug! Politie, proficiat! Of, eh, ...? *Tijdschrift voor Criminologie* 47/4, 376-388.

EGELKAMP, M. M. (2002). *Inflation von Gewalt? Strafrechtliche und kriminologische Analysen von Qualifikationsentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland* (Doctoral dissertation, University of Groningen).

HAKET, V.T. (2007) *Veranderende verhalen in het strafrecht : de ontwikkeling van verhalen over verkrachting in het strafproces*. Dissertatie Leiden. NSCR/Leiden University.

KEMP, J.J. VAN DER (2015, November 25). De criminaliteitscijfers kloppen niet en dat is uw schuld. *Ad Valvas*.

KERCKVOORDE, J. VAN (1995). *Een maat voor het kwaad?* (Vol. 8). Leuven University Press.

LATERVEER, A. (2015). *Bewijslast*. Op <http://www.joop.nl/opinies/bewijslast>.

REEP, C. M. M. (2014). Slachtoffer geweest? Vergelijking van de respondentopgaven in de Veiligheidsmonitor 2012 met aangiftegegevens van de politie.

SWIER, B. (2015). Kritiek op zedenpolitie mist onderbouwing. *Volkscrant*, 8 november 2015. <http://www.volkscrant.nl/opinie/kritiek-op-zedenpolitie-mist-onderbouwing-a4181486>

VYNCKIER, G. & HARDYNS, W. (2010). Politieaangifte onder de loep. In: PAUWELS, L., S. DE KEULENAER, S. DELTENRE, E. DEVROE, H. ELFFERS, J. FORCEVILLE, R. KERKAB, E. MAES, D. MOONS, S. PLEYSIER, P. PONSASERS, E. VAN DAEL (red., 2012) *Criminografische ontwikkelingen II: van (victim)-survey tot penitentiaire statistiek*. Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 9-26.

2de proef

Het verkrijgen van betrouwbare politiestatistieken

There ain't no such thing as a free lunch

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 57-72
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Vincent Vanderkelen¹, Eddy De Raedt²



“Gewapende overval op politiestatistiek?”

Is er sprake van een hold-up op de politiestatistieken? Een bewuste criminalisering van Brussel, niet alleen door doelgericht misdrijven en ‘steekvlam-politiek’ onder de aandacht te brengen, maar ook door verhullend gebruik van de criminaliteitsstatistiek? Enkele bedenkingen bij de uitspraken van politiechef Koekelberg door Jan Hertogen”³

Inleiding

Het was even schrikken bij het lezen van deze publicatie op de website van de Wereldmorgen.be op 15 april 2010. Enkele dagen voordien hadden de centrale diensten van de federale gerechtelijke politie (situering van de dienst: zie infra) criminaliteitscijfers gecommuniceerd aan de media omtrent het aantal gepleegde diefstallen gewapenderhand in België. Deze gegevens waren afkomstig uit een zogenaamde ‘bijzondere gegevensbank’ en werden geacht volledig en betrouwbaar zijn. Na check en double check waren we er echter gerust in. Neen, er waren geen materiële vergissingen gebeurd in de verspreiding van de data naar de media. Neen, er waren geen dubbeltellingen gebeurd. Neen, er waren geen verkeerde definities gebruikt. Of... waren er toch redenen tot twijfel?

Deze bijdrage legt de focus op de betrouwbaarheid van politiestatistieken. Centrale vraag is hierbij: *Hoe kunnen we politiestatistieken dermate betrouwbaar maken dat ze bijdragen tot een degelijke beeldvorming omtrent een crimineel fenomeen of een verschijningsvorm?*

Dat beeldvorming belangrijk is staat buiten kijf. In ons land is er een steeds groeiende ambitie om fenomenen op een integrale en geïntegreerde manier aan te pakken. Dit heeft tot gevolg dat men heel goede inzichten dient te hebben omtrent een crimineel

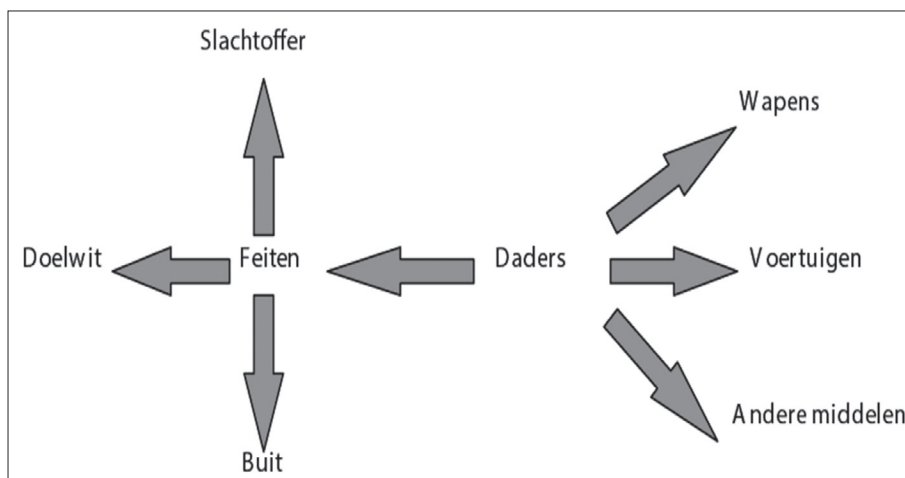
¹ Diensthoofd a.i. Dienst Diefstallen Gewapenderhand bij de Directie bestrijding zware en georganiseerde criminaliteit van de gerechtelijke federale politie. Licentiaat in de criminologie en kandidaat in de rechten.

² Beleidsadviseur bij de algemene directie gerechtelijke politie, Academisch consulent UGent. Licentiaat in de rechten en de criminologie. Master in Business Administration aan de Vlerick School voor management.

³ <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2010/04/15/gewapende-overval-op-politiestatistiek>

fenomeen: welke maatregelen uit de integrale veiligheidsketen worden geacht het meest effect te hebben? Welke partners dienen hier te worden betrokken?⁴

De bovenvermelde vraag zal afgetoetst worden aan de beeldvorming omtrent het fenomeen “diefstal gewapenderhand”, dat vanuit conceptueel oogpunt kan geanalyseerd worden aan de hand van volgend schema:



De politiestatistieken vervullen een belangrijke rol bij de beeldvorming. Uiteraard vormen zij niet de enige bron: verslagen uit het buitenland (Ministère de l’Intérieur Français, 2016), feedback van chercheurs die werkzaam zijn in het crimineel milieu⁵, diepteanalyses (Dresselaers, 2004-2005), daderonderveraging in samenwerking met academische wereld en informatie van slachtoffers vormen belangrijke aanvullende bronnen.

In onze zoektocht naar een antwoord op de vraagstelling, waarbij we dankbaar beroep doen op onze jarenlange ervaring in de aanpak van eigendomsriminaliteit – voor beide auteurs gezamenlijk ongeveer 25 jaar – gaan we de verschillende stappen beschrijven van de gegevensstroom die ontstaat van zodra een diefstal gewapenderhand wordt gepleegd tot op het ogenblik dat dit feit wordt verwerkt in politiestatistieken.

Alvorens deze gegevenstroom wordt beschreven, wordt aandacht besteed aan het belang van een goede definitie van het crimineel feit. Een goede definitie zorgt er immers voor dat alle actoren dezelfde taal spreken.

We sluiten af met enkele beschouwingen en besluiten. Sommige daarvan zullen ongetwijfeld verrassend zijn, zeker in onze moderne samenleving waar we meer en meer geacht worden pen en notitieboekje achter ons te laten liggen en bijna uitsluitend

⁴ Voor wat rondtrekkende daders betreft, zie onder meer: De Raedt, 2006.

⁵ Als voorbeeld kunnen we verwijzen naar analyses van Europol in 2012 inzake verschillende aanslagen op gelddepots in Nederland, gepleegd door daders afkomstig uit België.

digitaal communiceren. Hierbij dient opgemerkt dat deze conclusies specifiek zijn voor politiestatistieken in verband met diefstal gewapenderhand.

Maar eerst geven we de context weer waarbinnen politiediensten in België werken, met een bijzondere aandacht daarbij voor de organisatie van de informatiestromen.

1. Context

1.1. Het politielandschap

Overeenkomstig de wet op de geïntegreerde politie van 7 december 1998⁶, kent België een geïntegreerd politiesysteem bestaande uit de lokale en federale politie. De lokale politie verzekert de basispolitiezorg, en de federale politie neemt de gespecialiseerde politiezorg en de steun aan de lokale politie voor haar rekening⁷. De lokale politie kent een sterk lokale verankering in de vorm van 189 politiezones⁸. De federale politie bestaat uit het commissariaat-generaal, de algemene directie bestuurlijke politie, de algemene directie gerechtelijke politie en de algemene directie van middelenbeheer en informatie. Complementair aan de lokale politie, is haar structuur bovenlokaal (gedecentreerde componenten) of nationaal (centrale componenten). Daarnaast bestaan er verschillende mechanismen die de integratie verzekeren tussen lokale en federale politie: informatiekruispunten, overlegstructuren, beleidsplannen, enz.

Wat de algemene directie gerechtelijke politie betreft, zijn er centrale directies/diensten (4 in totaal) en gedeconcentreerde directies (14 in totaal). De grenzen van de gedeconcentreerde componenten komen in principe overeen met deze van de gerechtelijke arrondissementen. De centrale directies/diensten van de algemene directie gerechtelijke politie hebben in hoofdzaak een conceptuele, ondersteunende en coördinerende opdracht. Rechercheopdrachten vormen hier de uitzondering. De gedeconcentreerde directies vervullen hoofdzakelijk operationele opdrachten: rechercheren in de diverse componenten van de georganiseerde criminaliteit, inwinnen van criminele intelligencie, wetenschappelijke en technische vaststellingen op de plaats van delict en verlenen van concrete steun ten aanzien van de lokale politie.

Wat betekent deze politieorganisatie nu concreet voor de aanpak van een crimineel fenomeen zoals diefstal gewapenderhand?

De betrokken actoren zijn respectievelijk:

- de lokale politie: in de uitoefening van de bestuurlijke politie, en voor zover ze wordt geconfronteerd met het fenomeen, zal ze mogelijks preventieve acties ondernemen door toezicht en raadgeving. ⁹In de uitoefening van de gerechtelijke politie zal ze steeds ter plaatse komen om de eerste vaststellingen te doen van de diefstal gewapenderhand. In functie van de omstandigheden en richtlijnen van de magistraten

⁶ BS, 5 januari 1999.

⁷ Artikel 43 Wet Geïntegreerde politie.

⁸ Bij de opstart van de nieuwe politieorganisatie in 2001 kende ons land 196 lokale politiezones.

⁹ Als voorbeeld kunnen we verwijzen naar de lokale politiezone Seraing-Neurpé (gerechtelijk arrondissement Luik) waar sinds begin 2015 een partnership werd opgestart met lokale handelaars. Dit project beoogt het uitwisselen van preventieve informatie tussen lokale politie, lokale bestuurlijke overheden en handelaars.

zal ze het verder onderzoek verrichten. Daarnaast beschikt de lokale informatie over een netwerk van informanten in het lokale criminele milieu;

- de federale gerechtelijke politie:
 - de gedeconcentreerde directies. Indien gespecialiseerd onderzoek vereist is, zal de gedeconcentreerde directie het verder onderzoek doen. Bovendien zal ze vanuit haar steunfunctie ten aanzien van de lokale politie de wetenschappelijke en technische vaststellingen verrichten bij gepleegde feiten. De dienst criminele inlichtingen van deze directie beschikt over informanten in het (hoogdrempelig) crimineel milieu. Op bestuurlijk vlak neemt deze directie geen initiatief;
 - de centrale dienst “diefstal gewapenderhand”. Het betreft hier een expertenteam dat hoofdzakelijk conceptuele opdrachten uitvoert (beeldvorming, afsluiten van akkoorden met partners (in dit concreet geval de distributiesector, de financiële sector, sector van juweliers, enz...), opleiding, signaalfunctie naar overheden) en in bepaald gevallen de internationale coördinatie;
- de federale bestuurlijke politie: hier ook kunnen centrale componenten optreden (vb de beveiliging van waardetransporten) of gedeconcentreerde componenten;¹⁰
- de arrondissementale informatiekruispunten: zij spelen een cruciale rol in het beheer van de informatie, en in het bijzonder in de uitwisseling van de informatie tussen de lokale politie en de verschillende geledingen van de federale politie;
- de communicatie- en informatiecentra: georganiseerd op provinciaal niveau, krijgen zij kennis van de alarmmelding (tenzij andersluidende akkoorden op lokaal niveau) en verwittigen zij de politie.

1.2. De principes inzake de uitwisseling van informatie

De principes vloeien in grote mate voort uit het wettelijk en reglementair kader.

Het wettelijk kader vinden we terug in de wet op het politieambt van 5 augustus 1992¹¹, waarbij de afdeling inzake het informatiebeheer grondig werd aangepast door de wet betreffende het politieel informatiebeheer van 18 maart 2014¹². Op reglementair vlak is de gemeenschappelijke richtlijn MFO-3 van 14 juni 2002 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie van belang¹³. Deze richtlijn beschrijft nauwkeurig de gevallen waarin gerechtelijke en bestuurlijke documenten dienen opgesteld, wie daarvoor verantwoordelijk is, en aan wie deze dienen te worden verstuurd.

De wet op het politieambt beschrijft drie categorieën van operationele politieel gegevensbanken:

- de algemene nationale gegevensbank (ANG): een gegevensbank die in principe toegankelijk is voor alle politieambtenaren en waarin ook alle politieel relevante gegevens onder een gestructureerde vorm (personen, feiten, voorwerpen, voertuigen,

¹⁰ Sinds eind 2011 werd in het gerechtelijk arrondissement Luik een protocolakkoord afgesloten tussen Justitie-Politie-Handelaars inzake de aanpak van het fenomeen van diefstal gewapenderhand. Dit akkoord beoogt het verbeteren van de informatie-uitwisseling op strategisch niveau en het mededelen van praktische informatie op preventief vlak. Regelmatig hebben vergaderingen plaats tussen de betrokken actoren.

¹¹ BS 31 december 1992.

¹² BS 28 maart 2014.

¹³ BS 18 juni 2002.

enz..) worden opgenomen. Deze gegevensbank laat een controle functie (vb... nagaan bij een identiteitscontrole of een persoon geseind is) en onderzoeksfunctie toe (vb nagaan welke feiten van diefstal gewapenderhand een gelijkaardige modus-operandi vertonen);

- de basisgegevensbanken: het betreft gegevensbanken die worden gebruikt door politieambtenaren om hun basisactiviteiten uit te voeren (vb het voeren van complexe onderzoeken, het opstellen van een proces-verbaal (pv) van vaststellingen van criminele feiten). Deze gegevensbanken zijn in principe enkel toegankelijk voor de gebruiker van de gegevensbank;
- de bijzondere gegevensbanken. Er kunnen verschillende wettelijke redenen zijn om een bijzondere gegevensbank op te richten.¹⁴ De bijzondere gegevensbank gebruikt door de centrale dienst “diefstal gewapenderhand” vindt haar bestaansreden in het feit dat ze zeer specifieke informatie (expert informatie) omvat waarvan het niet opportuun is deze op te nemen in de ANG. Deze bijzondere gegevensbank wordt gevoed – hoofdzakelijk manueel (zie infra) en geconsulteerd door politieambtenaren die deel uitmaken van de centrale dienst “diefstal gewapenderhand”.

Deze drie gegevensbanken zijn belangrijk voor de totstandkoming van politiestatistieken met betrekking tot diefstal gewapenderhand:

1. Wanneer een diefstal gewapenderhand plaats grijpt, zal de vaststellende politieambtenaar van de lokale politie zijn pv van vaststellingen opstellen via de basisgegevensbank, via het zogenaamde Integrated System for the Local Police (ISLP). Indien de federale politie navolgend onderzoek doet, zal zij deze gegevens opslaan via haar basisgegevensbank, het zogenaamde Feeding Information System (FEEDIS);
2. Periodiek zullen een aantal gegevens uit het ISLP en FEEDIS m.b.t. personen, voertuigen, wapens, doelwitten, enz... automatisch worden getransfereerd naar de ANG. Deze transfert van gegevens gebeurt enkel na validatie door de functionele beheerder van de lokale politie of de federale politie;
3. De centrale dienst “diefstal gewapenderhand” houdt een bijzondere gegevensbank bij waarin onder meer gegevens voorkomen uit de ANG;¹⁵
Zoals eerder vermeld, bevat de ANG gegevens weergegeven op gestructureerde wijze. Deze gegevens volstaan ongetwijfeld voor het vervullen van een controle of onderzoeksfunctie door eender welk politieambtenaar in het land. Deze gegevens dienen echter te worden verrijkt met aanvullende informatie voor de expert. Daarom zal de expert in de bijzondere gegevensbank bijkomende informatie vatten:
 - gegevens uit de opgestelde pv en die niet voorkomen in de ANG;
 - rapporten opgesteld door security managers. Wanneer vb een postkantoor slachtoffer is van een diefstal gewapenderhand, wordt de dag zelf de centrale dienst

¹⁴ Zie artikel 44/11/3 Wet Politieambt.

¹⁵ Deze bijzondere gegevensbank werd opgericht naar aanleiding van het groot aantal diefstallen gewapenderhand in de jaren 90. Als voorbeeld de gepleegde feiten in 1997: 225 gewapende overvallen op banken, 164 gewapende overvallen op warenhuizen, 150 gewapende overvallen op postkantoren, 147 gewapende overvallen op postbodes, 83 gewapende overvallen op ziekenfondsen, 26 gewapende overvallen op goederentransporten. De wildgroei aan definities en rapporten (zie infra) die hiermee gepaard gingen, maakten het noodzakelijk te beschikken over dergelijke databank.

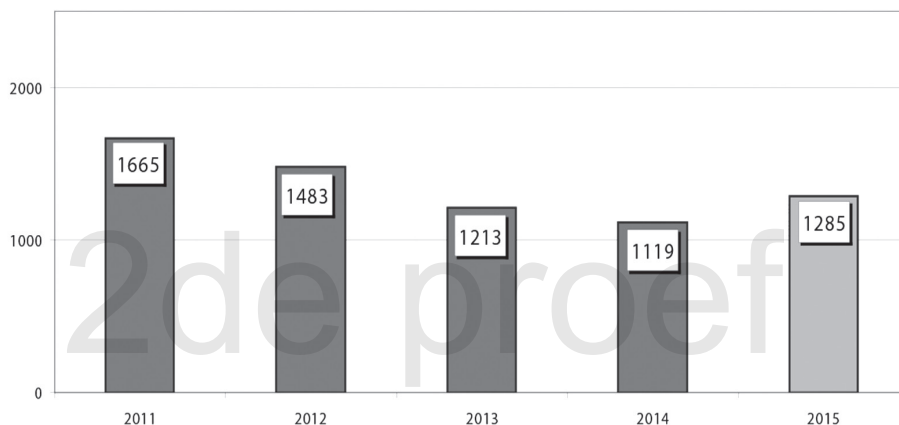
In dezelfde periode werd door de centrale dienst, met akkoord van de gerechtelijke overheden, een partnership afgesloten met bepaalde private sectoren (banken, grote distributie, post). Dit partnership steunt vooral op de uitwisseling van informatie op strategisch en tactisch niveau.

van de federale gerechtelijke politie geïnformeerd door de security manager van Bpost;

- informatierapporten afkomstig uit het crimineel milieu;
- operationele informatie afkomstig uit buurlanden;
- informatiekranen die worden opgesteld door de arrondissementale informatie-kruispunten.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de meeste informatiestromen naar de centrale dienst niet gedigitaliseerd zijn, hetgeen aanleiding geeft tot postverkeer, dubbele vattingen, enz... Het instandhouden van een bijzondere gegevensbank is dus arbeidsintensief: dit weegt echter op tegen de voordelen die worden geboden: verrijkte informatie en gemakkelijk bevrraagbaar.

4. De politiestatistiek inzake “diefstal gewapenderhand” worden door de centrale dienst “diefstal gewapenderhand” voornamelijk voortgebracht door extracties uit de ANG en de bijzondere gegevensbanken.



Als voorbeeld hierboven een politiestatistiek die strategische informatie omvat, met name de evolutie van het aantal gepleegde diefstallen gewapenderhand tegen commerciële doelwitten in België tussen 2011 en 2015.

2. Definitie

Een goed beeld schetsen van een crimineel fenomeen begint met een goede definitie. Het spreekt voor zich dat men geen statistieken kan gebruiken zonder duidelijk te definiëren wat zij meten. De betrouwbaarheid van deze gegevens vereist dat zij zijn afgestemd op de terminologische inhoud van het fenomeen.

Dit geldt eveneens voor het crimineel fenomeen ‘diefstallen gewapenderhand’, waarbij we voor een goede kennis van zaken terugblikken op de evolutie van de definitie.

2.1. Evolutie

2.1.1. Omzendbrief 55/1977

Hoewel een gewapende overval, of meer bepaald ‘hold-up’ zoals in de volksmond wordt gezegd, een misdrijf is dat sinds mensenheugenis is gekend, is het pas in 1977 dat voor de eerste maal een officiële definitie verschijnt. Hoewel bepaalde artikelen van het Strafwetboek¹⁶ betrekking hebben op de materie, wordt er immers nooit uitdrukkelijk gesproken over het begrip ‘hold-up’ of ‘diefstal gewapenderhand’.

In een omzendbrief van de Procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel¹⁷ wordt hold-up omschreven als *‘de diefstal of de afpersing, of de poging ertoe, gepleegd hetzij in een plaats waar ingevolge beroepsactiviteiten belangrijke gelden of waarden voorhanden zijn of kunnen zijn, hetzij op personen die beroepshalve in het bezit zijn van belangrijke gelden of waarden, indien door de daders t.o.v. personen wapens of op wapens gelijkende voorwerpen werden gebruikt, of getoond, of indien de dader doet geloven dat hij gewapend was of dat door hem gebruik gemaakt werd van weerloosmakende of giftige stoffen’*. Het beroepsmatig karakter van het slachtoffer en de omvang van de gelden of waarden lijken determinerende elementen van deze kwalificatie.

Met andere woorden, het begrip ‘hold-up’ is niets anders dan de specifieke benaming voor een diefstal gewapenderhand op bepaalde doelwitten (Guenter & Vanderkelen, 2004). Welke doelwitten zijn dit dan? De omzendbrief somt zelf enkele voorbeelden op, op basis waarvan zij een onderscheid maakt tussen de twee begrippen. *‘Worden bijvoorbeeld als hold-up beschouwd, de hierboven opgegeven overvallen op financiële instellingen, turfkantoren, juwelierszaken, banklopers en andere vervoerders of begeleiders van waarden of gelden, alsook op plaatsen waar lonen worden uitbetaald of werklozensteun wordt uitgekeerd. Overvallen gepleegd op bezittingen van particulieren of op kassa’s van benzinstations of bioscopen zijn daarentegen geen hold-up.’*

Hoewel de definitie van de hold-up op het ogenblik van de inwerkingtreding van de omzendbrief van de Procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel zich beperkte tot de behoefte aan coördinatie van de politiediensten in het kader van de staat van politiealarm, heeft de definitie, in de loop van de tijd, ingang gevonden als definitie voor politiestatistieken. Nochtans gaf het begrip ‘hold-up’ al snel aanleiding tot misvattingen. Het kunstmatige onderscheid tussen gelijkgestelde doelwitten of de groepering onder dezelfde benaming van vrij sterk uiteenlopende doelstellingen hebben gezorgd voor interpretatieproblemen binnen de politiediensten. Dit probleem kwam bijvoorbeeld aan de oppervlakte in het geval van een overval op een grootwarenhuis. Indien het magazijn meer dan drie kassa had, werd dit beschouwd als een “hold-up”, indien minder dan drie kassa werd het benoemd als diefstal gewapenderhand.

Deze verwarring bleef bovendien niet zonder gevolg voor de politiestatistieken, meer bepaald met betrekking tot de vatting van de gegevens in de ANG. De beschrijving van de feiten, en meer bepaald van het doelwit, was immers essentieel om te bepalen of het

¹⁶ Artikelen 468 tot 472 SWB voor diefstal met geweld of bedreiging en artikel 135 SWB voor het begrip ‘wapen’.

¹⁷ Omzendbrief 55/77 van 16 november 1977 van het Parket bij het hof van beroep te Brussel betreffende ‘de beteugeling van het banditisme en de coördinatie van de actie der politie- en rijkswachtdiensten in het kader van de staat van politiealarm’.

al dan niet ging om een hold-up of 'louter' een diefstal gewapenderhand. Het pv bevatte echter niet altijd alle nodige informatie om dit onderscheid te kunnen maken, met als gevolg een verlies aan betrouwbaarheid van het cijfermateriaal met betrekking tot deze twee begrippen. Daarnaast kon het gebeuren dat eenzelfde feit werd geregistreerd als hold-up in een bepaald gerechtelijk arrondissement, maar als diefstal gewapenderhand in een ander arrondissement. Het terminologische onderscheid bemoeilijkte eveneens de opvolging van het fenomeen in zijn geheel. Om allerlei redenen werd vooral aandacht besteed aan de doelwitten van hold-ups, waardoor andere vormen van diefstallen gewapenderhand, ongetwijfeld minder spectaculair, maar even opmerkelijk voor het onveiligheidsgevoel, minder aandacht kregen.

2.1.2. Omzendbrief COL 13/2002

Er waren dan ook voldoende redenen om de door de omzendbrief van de Procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel ingevoerde definitie te wijzigen. In werkelijkheid drong het perspectief zich op het kunstmatige begrip 'hold-up' te schrappen en het begrip 'diefstal gewapenderhand' uit te breiden en als enige in aanmerking te nemen om het fenomeen beter in zijn geheel te bevatten, interpretatiefouten te beperken, de betrouwbaarheid van de statistieken over het fenomeen te verbeteren en de prioriteiten beter te kunnen sturen in functie van de vastgestelde verschuivingen (Guenter & Vanderkelen, 2004: 12).

Dit project, dat tot stand kwam door de samenwerking tussen de centrale dienst "diefstal gewapenderhand" en de magistratuur, werd geconcretiseerd in de omzendbrief COL 13/2002 van het College van Procureurs-generaal¹⁸. Diefstallen gewapenderhand worden vanaf dan gedefinieerd als *'de diefstallen door middel van geweld of bedreiging (art. 468 SWB), de met diefstallen door middel van geweld of bedreiging gelijkgestelde diefstallen (art. 469 SWB) en de afpersingen (art. 470 SWB), voor zover wapens of op wapens gelijkende voorwerpen worden gebruikt of getoond of indien de dader doet geloven dat hij gewapend is of weerloosmakende of giftige stoffen gebruikt. De pogingen tot deze misdrijven vallen eveneens onder het begrip diefstallen gewapenderhand.'*

Aanvullend aan deze Col 13/2002, hebben bepaalde parketten een aanvullende omzendbrief gemaakt teneinde de coördinatie van de optredende politiediensten en gerechtelijke overheden te verduidelijken. Dit was het geval voor Brussel¹⁹ en Luik²⁰. Deze aanvullende omzendbrieven introduceerden het begrip diefstal gewapenderhand type I en type II, teneinde te verduidelijken in welk geval de lokale politie of de federale politie onderzoek dienen te verrichten.

Deze nieuwe definitie die, door de term 'hold-up' te schrappen, een wijziging aanbrengt op terminologisch vlak, verandert niets aan de bestanddelen van het misdrijf in het strafwetboek. De aanpassing van de definitie bestaat uit het uitsluitend gebruik van het

¹⁸ Omzendbrief COL 13/2002 van het College van Procureurs-generaal, inzake het begrip 'diefstal gewapenderhand' en de politionele en gerechtelijke reactie inzake diefstallen gewapenderhand in het kader van de zware en/of georganiseerde criminaliteit.

¹⁹ Circulaire du Procureur du Roi de Bruxelles relative à la problématique vols à main armée (enquêtes et poursuites – permanence) du 16 novembre 2009.

²⁰ Circulaire du Procureur du Roi de Liège visant à organiser la répartition des enquêtes entre la police locale et la police fédérale sur l'arrondissement judiciaire de Liège en matière de Vols à Mains Armées du 30 septembre 2011.

begrip “diefstal gewapenderhand”. Deze definitie is achteraf een onmisbaar instrument gebleken om het crimineel fenomeen diefstallen gewapenderhand efficiënt te beheren en op te volgen en bij te dragen tot de betrouwbaarheid van de politiestatistieken.

Gedurende een tiental jaar is deze omzendbrief de referentietekst geweest in het domein van de diefstallen gewapenderhand. Geen enkele definitie van een crimineel fenomeen is echter tijdloos: nieuwe modi operandi en verschijningsvormen kunnen immers opduiken. Het fenomeen van de diefstallen gewapenderhand is evenmin ontsnapt aan deze wetmatigheid.

In de jaren die volgden op 1 januari 2003, datum van de inwerkingtreding van COL 13/2002, doken immers twee specifieke fenomenen op, namelijk *tiger kidnapping*, enerzijds, en *home invasion*, anderzijds. *Tigerkidnapping* bestaat uit een vorm van gijzeling van meestal een familielid van een kaderlid van bijvoorbeeld een bank, waarna deze laatste onder dwang zich naar de bank om er bepaalde gelden te overhandigen aan de gijzelnemers. Dit fenomeen kende een sterke opgang in België tijdens het tweede gedeelte van de jaren 2000. Alhoewel deze criminele feiten niet kunnen worden gekwalificeerd als diefstal gewapenderhand, werd dit fenomeen opgevolgd door de centrale dienst “diefstal gewapenderhand”, gezien we het sterk partnership met de financiële sector (FEBELFIN).

Home invasion heeft betrekking op geweldpleging ten aanzien de bewoners van een woning, teneinde zich bepaalde goederen te laten overhandigen. Meestal verblijven de daders gedurende ruime tijd in de woning, en oefenen zij geweld of bedreigingen uit op hun slachtoffers. Daar waar het eerste fenomeen snel werd opgepikt in twee omzendingbrieven²¹, werd het tweede in het vage gelaten. Alhoewel de centrale dienst ‘Diefstallen gewapenderhand’ op initiatief een werkdefinitie ontwikkelde, had deze geen officieel karakter. Gevolg hiervan was dat de statistieken over *home invasion* te lijden hadden onder een gebrek aan uniformiteit (brede interpretatie omtrent begrippen zoals woning, langdurige aanwezigheid, geweld, georganiseerde karakter, enz...).

2.1.3. Omzendbrief COL 08/2015

In deze context drong een wijziging van de officiële terminologie zich op. De gekozen optie, het resultaat van de samenwerking tussen de centrale dienst “diefstal gewapenderhand” en de magistratuur, leidde uiteindelijk tot de publicatie van de nieuwe omzendbrief COL 08/2015²², die in werking trad op 1 september 2015. Hoewel laatstgenoemde omzendbrief de COL 13/2002 vervangt, behoudt zij echter de finaliteit die erin bestaat de politionele en gerechtelijke aanpak te beschrijven wanneer de diefstallen en afpersingen door middel van geweld vallen binnen het kader van de zware en/of georganiseerde criminaliteit.

De nieuwigheid ligt hoofdzakelijk in de officiële bekrachtiging van de terminologische beschrijving van de modus operandi ‘*home invasion*’, wat de uitwisselingen hieromtrent vergemakkelijkt tussen de verschillende actoren uit het politielandschap, en in de

²¹ Omzendbrief COL 12/2006 inzake de gijzelneming en omzendbrief COL 07/2008 addendum van COL 12/2006.

²² Omzendbrief COL 08/2015 inzake begrip ‘diefstal gewapenderhand’ en de politionele en gerechtelijke reactie in het kader van de zware en/of georganiseerde criminaliteit.

groepering, binnen eenzelfde omzendbrief, van de verschillende definities van de andere fenomenen (*car-jacking*, *home-jacking*, *tiger kidnapping*)²³ in verband met het domein van de diefstal gewapenderhand.

Deze korte beschrijving omtrent de evolutie van de definitie gedurende de afgelopen 20 jaar, toont duidelijk aan dat elke aanpassing van de definitie onmiddellijk gevolg heeft voor de politiestatistiek, en in het bijzonder de interpretatie ervan. Zo heeft de omzendbrief van 1977 toegelaten het kader te scheppen voor de problematiek en de basis voor de cijfergegevens ter zake. Vervolgens heeft omzendbrief COL 13/2002 de kunstmatige dichotomie tussen hold-up en diefstal gewapenderhand verholpen en bijgedragen tot de versterking van de betrouwbaarheid van de statistiek, betrouwbaarheid die leed onder de terminologische interpretatieproblemen. Tot slot heeft omzendbrief COL 08/2015, aan de hand van een officiële definitie van het crimineel feit, toegelaten de desbetreffende statistische meting te objectiveren.

2.2. Definitie in enge of ruime zin: wat kiezen?

De definitie van het fenomeen ‘diefstal gewapenderhand’, bepaald in omzendbrief COL 13/2002 en bevestigd in COL 08/2015, is ruim. Er is niet langer sprake van een keurslijf gebaseerd op een opsomming, zelfs niet-exhaustief, van doelwitten, zoals het geval was in de voorschriften van de omzendbrief van 1977. Hierbij dient echter de kanttekening te worden gemaakt dat de huidige definitie niet alle verschijningsvormen die overeenkomen met de constitutieve bestanddelen van diefstal gewapenderhand, zoals bepaald in het strafwetboek, omvat.

Men kan immers drie types potentiële slachtoffers van gewapende overvallen onderscheiden, namelijk de professionele doelwitten, de particulieren in hun privé woning en de particulieren op de openbare weg. De huidige omzendbrieven omvatten enkel de eerste twee types van slachtoffers. Deze beperking heeft te maken met het zeer heterogeen karakter van het fenomeen diefstal gewapenderhand en de moeilijkheid om alle verschijningsvormen op een even grondige manier op te volgen. België heeft dus gekozen voor een relatief ruime definitie, vooral gestoeld op pragmatische redenen. Deze beperking doet uiteraard geen afbreuk aan het strafrechterlijk beleid, waarbij elk geweldsdelict politiediensten noopt tot een kwaliteitsvolle afhandeling.

²³ **Carjacking** is een diefstal of het afpersen van een voertuig op een openbare of private plaats, waarbij de daders t.a.v. de bestuurder van een voertuig of zijn passagier(s) hetzij geweld of bedreigingen gebruiken, hetzij op heterdaad betrappt worden en geweld of bedreigingen gebruiken om in het bezit te blijven van het gestolen voertuig of om hun straffeloosheid/vlucht te verzekeren.

Homejacking is een diefstal van een voertuig, na diefstal van de sleutels ervan in een woning, waarbij de daders hetzij geweld of bedreigingen gebruiken, hetzij op heterdaad betrappt worden en geweld of bedreigingen gebruiken om in het bezit te blijven van de gestolen voorwerpen of om hun straffeloosheid/vlucht te verzekeren.

Tigerkidnapping is een specifieke vorm van gijzeling, die bestaat in de aanhouding, de ontvoering of de gevangenhouding van één of meerdere personen, met het doel een werknemer/gemandateerde, een verwant of elk ander persoon te dwingen onmiddellijk waardepapieren, aanzienlijke geldsommen of eender welke vorm van losgeld, toebehorend aan een instelling of onderneming, aan de daders te bezorgen.

3. Beschrijving van de gegevensstroom

De politionele gegevensstroom is in het algemeen opgebouwd rond vier stappen, namelijk de aangifte, de registratie van de vaststellingen, de opslag ervan in een gegevensbank en de exploitatie.

3.1. Aangifte van het crimineel feit

In tegenstelling tot een problematiek die enkel zichtbaar wordt indien politiediensten daarvoor de nodige opsporingsinspanningen doen (bijvoorbeeld leefmilieucriminaliteit, de zogenaamde 'haalcriminaliteit'), manifesteert een diefstal gewapenderhand zich concreet in het openbare leven en wordt dan ook gemeld aan politie (het betreft hier de zogenaamde 'brengcriminaliteit').

Zodra de dispatching van de politie wordt verwittigd, komt een interventieploeg ter plaatse om kennis te nemen van de feiten en over te gaan tot de eerste vaststellingen. De rol van de politieambtenaar op het terrein die als eerste ter plaatse komt is essentieel. Hij moet inderdaad instaan voor een coherente en objectieve verzameling van de informatie, met naleving van de uniforme regels binnen dit domein.

In deze optiek is de Interventiegids Terrein (IGT) een kostbaar instrument. Daar waar de interventiegids de te ondernemen operationele stappen aanreikt bij aankomst op de plaats van de diefstal gewapenderhand, bevat de gids eveneens een aantal elementen die in aanmerking moeten worden genomen bij de beschrijving van de gewapende overval. Dit handboek wordt regelmatig geactualiseerd in samenwerking met de centrale dienst "diefstallen gewapenderhand".

De betrouwbaarheid van de later tot stand te komen politiestatistiek is reeds, op dit niveau, doorslaggevend. Er kan een foutje of vergetelheid glippen in de initiële informatie en zo gevolgen hebben voor alle schakels van de informatieketen, zelfs tot op het ogenblik van de exploitatie.

3.2. Proces-verbaal en registratie in de ANG

De politionele informatie met betrekking tot de gepleegde diefstal gewapenderhand zal worden opgenomen in een aanvankelijk pv, eventueel gevolgd door navolgende pv's. Dit is het scharniermoment dat de overgang inluidt tussen de aangifte en de registratie. Het is aan de verbaliserende politieambtenaar om het pv op te stellen. Dit gebeurt aan de hand van gestandaardiseerde hulpmiddelen, waardoor de verschillende rubrieken van het pv worden ingevuld in vrije tekst of met behulp van gestandaardiseerde tabellen voor bepaalde types informatie.

In deze context bepaalt omzendbrief COL 08/2015 dat *'elk, in het kader van een diefstal gewapenderhand, opgesteld aanvankelijk pv uitdrukkelijk dient te vermelden ten aanzien van welk doelwit de feiten werden gepleegd en dit in overeenstemming met de categorieën die in de ANG vastgelegd werden'*. Met andere woorden, de gegevens ingevuld door de politieambtenaar vormen de basis van de informatie die naar de ANG wordt gestuurd en in een latere fase naar de bijzondere gegevensbank 'Diefstallen gewapenderhand'.

Om zijn taak naar behoren te vervullen, kan deze politieambtenaar terugvallen op een didactisch instrument, namelijk het **Vademecum**.

Deze praktische gids reikt de opsteller een methodologisch kader aan met het oog op een kwalitatieve registratie van de operationele informatie.

<p>FENOMEEN "DIEFSTAL GEWAPENDERHAND"</p> <p>Inhoudsopgave</p> <p>Inleiding</p> <p>1. Definitie</p> <ul style="list-style-type: none">•1.1 Wettelijke basis•1.2 Diefstal gewapenderhand <p>2. Vattingselementen</p> <ul style="list-style-type: none">•2.1 Verplichte elementen•2.2 Noodzakelijke elementen•2.3 Nuttige elementen <p>3. Voorbeelden</p> <p>4. Contactpunt</p>

Vademecum : inhoudsopgave van de vattingsfiche "Diefstal Gewapenderhand"

Het is in deze optiek dat het concept van de 'vattingsfiche' werd ontwikkeld. Bedoeling is de te volgen stappen, stap per stap, te beschrijven om een optimale registratie in de ANG te bereiken.

Deze fiches bestaan voor het merendeel van de criminele fenomenen en zijn geïnventariseerd en raadpleegbaar in het Vademecum. Zij worden opgesteld door de betrokken centrale diensten op basis van hun expertise in de materie. In het domein van de diefstallen gewapenderhand bestaan er drie types van fiches: diefstal gewapenderhand, tiger kidnapping en home invasion. Zij beschrijven de bestanddelen ervan en vertalen deze in de zogenaamde "ANG-tabellen".

3.3. Verwerking en opslag in de bijzondere gegevensbank.

De voeding van de bijzondere gegevensbank van de centrale dienst 'Diefstallen gewapenderhand' verschilt van de vattingsmethode voor de ANG. Daar waar de voeding van de ANG automatisch gebeurt (vanuit de basisgegevensbanken gebruikt door de politieambtenaar), gebeurt het vatten van gegevens in een de bijzondere gegevensbank hoofdzakelijk manueel. Men kan hier dan ook wel spreken van een "dubbele vating".

Het is de bovenvermelde omzendbrief COL 08/2015 die de informatiestroom regelt. Deze bepaalt dat op grond van de "fiche B42" van de ministeriële omzendbrief MFO-3 de optredende politiedienst een kopie van dit pv verzendt aan het arrondissementeel kruispunt, dat op zijn beurt een afschrift ervan aan de centrale dienst van de federale gerechtelijke politie bezorgt. Het arrondissementeel informatiekruispunt is dus de

gesprekspartner bij uitstek van de centrale dienst “diefstal gewapenderhand” voor de aanvoer van informatie in de bijzondere gegevensbank

Het is in deze optiek dat de centrale dienst regelmatig overleg heeft met het arrondissementeel niveau: kontakten worden gelegd, ervaringen worden uitgewisseld, en concrete afspraken worden gemaakt om informatie uit te wisselen (welke papieren dragers in welke enveloppes en naar welke personen op te sturen). Zo ontstaat een vorm van netwerking die ongetwijfeld bijdraagt tot een betere informatie-uitwisseling. Het gebeurt ook dat de centrale dienst wordt uitgenodigd op vraag van het arrondissement naar aanleiding van rechercheoverleg op arrondissementeel niveau.

Feedback naar de collega is eveneens heel belangrijk. Daarom dat tijdens de bovenvermelde werkbezoeken de mogelijkheden van de bijzondere gegevensbank worden voorgesteld aan de collega. Tot slot wordt wekelijks een verslag van de in de gegevensbank gevatte gewapende overvallen gepubliceerd op het online informatieportaal dat toegankelijk is voor elke politieambtenaar, zowel federaal als lokaal. De betrouwbaarheid van de opgeslagen gegevens in de bijzondere gegevensbank gegevens hangt eveneens af van de vattings door de expert (of administratieve ondersteuning). Daartoe werd een handboek voor het gebruik van de bijzondere gegevensbank uitgewerkt ter attentie van het personeel van de centrale dienst ‘Diefstallen gewapenderhand’. Deze gids waarborgt de uniformiteit in de vattings van de feiten.

3.4. Exploitatie

De exploitatie van de bijzondere gegevensbank van de centrale dienst ‘Diefstallen gewapenderhand’ reikt producten aan op verschillende niveau:

1. het **strategisch** niveau dat zich hoofdzakelijk kenmerkt door de productie van cijfers om te beantwoorden aan statistische vragen van parlementsleden, andere autoriteiten, privé partners of de media. Deze gegevens, die de vrucht zijn van een dagelijkse opvolging en onderworpen worden aan bepaalde kwaliteitsgaranties, dienen eveneens als basis voor de vorming van een betrouwbare en geactualiseerde nationale beeldvorming (*‘Picture’*) van het fenomeen;
2. het **tactisch** niveau, met de mogelijkheid een nieuwe modus operandi te detecteren of een epidemie van gewapende overvallen te identificeren die onderling verbonden zijn door bepaalde gemeenschappelijke elementen. Daarbij vervult de beeldvorming van het fenomeen (*Picture*) een niet te verwaarlozen signaalfunctie naar overheden en betrokken actoren;
3. het **operationeel** niveau waarbij, om een gerichte steun te leveren in het kader van een politieonderzoek, de bijzondere gegevensbank kan bevroegd worden in al zijn facetten. Het kan hierbij gaan om een dossier onder leiding van de Belgische politiediensten, maar ook om een internationale opsporing.

Het is vooral op het strategisch niveau dat we de politiestatistieken gaan terugvinden. Omzichtigheid in de omgang met deze producten is noodzakelijk, zowel voor diegene die ze opstelt als diegene die er gebruik van maakt. Cijfermateriaal kan enkel in aanmerking worden genomen wanneer het genuanceerd en in zijn context geplaatst is. Omgekeerd observeren we soms een jacht op statistieken, met als enige doel te voldoen aan een

behoefte aan sensatiezucht, los van alle basisvoorzorgsmaatregelen. Men vergeet hierbij dat cijfers geen doel op zich zijn, maar een middel om een resultaat te bereiken.

Daarnaast opent een onvolledige of onnauwkeurige context de deur voor allerlei mogelijke interpretaties, hetgeen het risico op misvattingen verhoogt. Dit is het geval voor het gebruik van percentages, met name in het kader van metingen van evoluties of proporties gebaseerd op lage absolute cijfers. Zo heeft 10% van 10 feiten niet hetzelfde gewicht, noch dezelfde reikwijdte als 10% van 100 feiten. In beide gevallen gaat het echter om een proportie van 10%.

Hetzelfde principe geldt voor evoluties. Als een bepaald type handelszaak het slachtoffer wordt van één enkele gewapende overval in de loop van een maand en twee diefstallen gewapenderhand de maand erop, zal er sprake zijn van een stijging van 100%, terwijl het in werkelijkheid slechts gaat om één bijkomend feit. Een recent voorbeeld hiervan zijn stijgingen van diefstallen gewapenderhand waargenomen in de maand maart 2016 ten aanzien van vorige maand. Het aantal overvallen op bankkantoren en nachtwinkels steeg met respectievelijk 100% en 36%. Wanneer we echter naar de absolute cijfers kijken, dringen nuanceringen zich op. Het aantal overvallen op bankkantoren steeg immers met een feit (van 1 overval naar 2 overvallen), terwijl er in de maand maart het aantal gepleegde overvallen op nachtwinkels steeg met vier feiten.

Om dezelfde redenen is het dus cruciaal dat alle in de statistieken opgenomen entiteiten goed worden omschreven, zoals de probleemstelling (waarbij bijvoorbeeld wordt verduidelijkt dat de cijfers van de diefstallen gewapenderhand in de bijzondere gegevensbank enkel betrekking hebben op gewapende overvallen op professionele doelwitten en home-invasions) of de geografische verspreiding (om verwarring te vermijden tussen het gerechtelijke arrondissement en de stad Luik, bijvoorbeeld). Met andere woorden, de geleverde gegevens expliciteren en in hun context plaatsen versterkt hun betrouwbaarheid. Zo wordt vermeden dat zij gebruikt worden als dusdanig zonder objectieve basis en dat zij het voorwerp uitmaken van allerlei haastige en onjuiste interpretaties

3.5. Een uitsmijter: 'Quality Control'

Zoals hierboven uitgelegd vervullen verschillende gegevensbanken een rol in de totstandkoming van politiestatistieken. De achterliggende gegevensstromen zijn aanvullend en versterken elkaar.

Een concreet voorbeeld hiervan is de procedure '*Quality Control*', die werd uitgewerkt binnen de federale politie.

Bedoeling is de kwaliteit van de vatting van het fenomeen diefstal gewapenderhand in de ANG te meten aan de hand van vergelijkingen met gegevens in de bijzondere gegevensbank. Periodiek worden steekproeven uitgevoerd tussen beide gegevensbanken. Uit deze steekproeven blijkt dat de gegevens in verband met de diefstal gewapenderhand terug te vinden waren in beide gegevensbanken, maar dat ongeveer 15 tot 20% van de feiten diefstal gewapenderhand niet op de juiste manier werden benoemd in de ANG.²⁴

²⁴ De vaakst voorkomende fouten zijn te wijten aan het ontbreken van de specifieke modus 'diefstal gewapenderhand' of aan een foute kwalificatie van het doelwit, ondanks de voorschriften van de vattingfiche inzake diefstal gewapenderhand.

Ingeval van disconcordantie, wordt contact opgenomen met de functionele beheerders van de betrokken politie-eenheden teneinde de nodige aanpassingen te verrichten in de ANG. Bovendien worden op basis van deze vaststellingen daar waar nodig de instrumenten ter verbetering van de betrouwbaarheid van de statistieken (zie supra) aangepast.

4. Conclusies

Elke politiedienst, lokaal, federaal of internationaal, heeft de ambitie om impact te hebben op veiligheidsfenomenen. In ons land hebben we de afgelopen decennia, en in het bijzonder sinds de politiehervorming, sterk ingezet op het concept van de integrale en geïntegreerde veiligheid.

Een goede beeldvorming omtrent criminele fenomenen is een cruciale schakel om het concept van de integrale en geïntegreerde veiligheid tot leven te brengen :

- Integraal: enkel via een degelijke beeldvorming kan men met kennis van zaken die maatregelen binnen de verschillende schakels van de veiligheidsketen opnemen die impact waarborgen;
- Geïntegreerd: enkel een scherpe beeldvorming gaat voldoende mobiliserend werken t.a.v. de verschillende partners (zowel intern politie als externe partners, zoals bv. slachtoffers) om samen de mouwen op te rollen om een fenomeen aan te pakken.

Binnen die beeldvorming nemen de politiestatistieken een belangrijke plaats in. Politie-statistieken alleen zijn op zich niet afdoende om een degelijk beeld te verkrijgen: andere bronnen (zoals doorgedreven wetenschappelijk onderzoek) zijn eveneens onontbeerlijk.

Deze bijdrage heeft, aan de hand van het fenomeen diefstal gewapenderhand, aangetoond dat het mogelijk is om betrouwbare politiestatistieken te verkrijgen. Maar daartoe dienen een aantal belangrijke voorwaarden te worden ingevuld. Op technisch vlak kunnen die als volgt worden samengevat:

- Belang van een goede definitie, die voldoende werkzaam en herkenbaar is voor politie. Deze definitie dient regelmatig te worden aangepast in functie van nieuwe verschijningsvormen. Dankzij goed overleg tussen magistratuur en politie zijn we in ons land daar aardig in geslaagd;
- Kwalitatief goede vaststellingen door lokale politiediensten, en een goede vating van deze vaststellingen in de politionele databanken (ANG). Daartoe werden door de centrale dienst van de federale gerechtelijke politie een aantal basistools ontwikkeld ten behoeve van onze collega's van de lokale politie;
- Beschikken over een bijzondere gegevensbank op het niveau van een experten groep, in dit geval de centrale dienst "diefstal gewapenderhand". Deze bijzondere gegevensbank herneemt de politionele basisvaststellingen door de collega van de lokale politie, vult ze aan (vb door specifieke gegevens verkregen van de private sector) en verbetert ze indien nodig.

Maar politiewerk zou geen politiewerk zijn, indien er niet een aantal zeer specifieke aspecten om de hoek komen kijken. Wat blijkt? Alhoewel de verschillende stappen van het informatieproces uitgeschreven zijn, waarbij elke actor (vaststeller, functionele

beheerder, collega van het arrondissementeel kruispunt, expert op centraal niveau) weet wat hem te doen staat, blijken die informele contacten tussen die actoren ter gelegenheid van werkmomenten van cruciaal belang om de kwaliteit van de bijzondere gegevensbank te verbeteren. Hetzelfde geldt voor het geven van feedback, het elkaar regelmatig contacteren enz. Aan menig buitenstaander is dit moeilijk uit te leggen, maar het is wel zo. Kleine details kunnen hier immers het verschil maken in de betrouwbaarheid van politiestatistieken.

Dit houdt ook in dat aan betrouwbare politiestatistieken een prijskaartje hangt. Zonder een bijzondere gegevensbank, zonder een dubbele (en soms papieren) informatiestroom en vassing, zonder al dan niet informele netwerking, zouden we onmogelijk tot het vereiste betrouwbaarheidsniveau komen van de politiestatistieken inzake diefstal gewapenderhand.

In een tijd van budgettaire besparingen en sterke informatisering roept dit uiteraard vragen op. Is het inderdaad nog zinvol dergelijke, vaak manuele, informatiestroom in stand te houden? In dergelijke afweging zijn er zeker argumenten pro en contra. Een ding is zeker : zonder de bijkomende inspanningen van de centrale dienst “diefstal gewapenderhand” van de federaal gerechtelijke politie zou de betrouwbaarheid van de statistieken hoogst waarschijnlijk het niveau van « los zand » niet overschrijden. De capaciteit van centrale diensten beknipten is een hachelijke oefening: *There ain't no such thing as a free lunch!*

Bibliografie

DE RAEDT, E (2006). 'Beeldvorming inzake dievenbendes: let's have insight to see inside', In B. DE RUYVER (ed.), Rondtrekkende dadergroepen: grensoverschrijdend beleid, Brussel, Politeia: 23-26.

DRESSELAERS Sophie (2004-2005). 'Les auteurs récidivistes de Vols à Main Armée : qu'est ce qui prédispose certains auteurs de VMA à récidiver ?', Interne verspreiding. Federale Politie, Dienst 'diefstal gewapenderhand', 149p.

GUENTER, S., VANDERKELEN, V. (2004). 'Le hold-up et sa définition : chronologie d'une suppression inéluctable', *Private Veiligheid, Sécurité Privée*, nr. 20, p. 10.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR FRANÇAIS (2016). Analyse conjoncturelle des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie à la fin du mois d'avril 2016, in *Interstats*, N°8, Mai.

‘Meten is weten’ als eroderend adagium?

Over de afnemende geloofwaardigheid van politie- en veiligheidscijfers voor het publiek

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 73-93
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Marnix Eysink Smeets¹

Politie- en andere veiligheidscijfers hebben niet alleen een interne functie, maar ook een externe. Op basis van dergelijke cijfers kunnen burgers zich een beeld vormen van de veiligheid en van de manier waarop daaraan gewerkt wordt. Daarvoor is het wel van belang dat de cijfers valide, betrouwbaar en geloofwaardig zijn en dat zij de burgers bereiken op een manier die hen past. Deze bijdrage laat zien dat dat in de huidige Nederlandse situatie maar in beperkte mate het geval is. Uiteenlopende mechanismen zijn daaraan debet, die bij de ‘productie’, het overbrengen en het benutten van de cijfers door de burger de geloofwaardigheid als de betrouwbaarheid van de cijfers onder druk zetten. De bijdrage sluit af met de betekenis hiervan voor onderzoek en beleid.

“We kunnen hier ons toetsenbord uit het holster trekken, doorladen met hoofdletters en woest gaan vuren op alles wat met aangifte doen, criminaliteitscijfers en oplosingspercentages te maken heeft. Maar u weet het allemaal al. Slechts 3 procent van de misdaden wordt opgelost. Daders worden vervolgens voor duur geld terug de samenleving in geknuffeld en gekoesterd en slachtoffers blijven met alle schade, trauma’s en zonder closure achter.”

Zomaar een stukje van de Nederlandse website GeenStijl (2014). Het geloof in de politie, haar werk en haar cijfers spat er niet bepaald van af. Natuurlijk: het betreffende medium afficheert zichzelf als “tendentieus, ongefundeerd en nodeloos kwetsend”, zodat de verleiding groot is de gepresenteerde kijk op de politie louter als een vrucht van deze stijl te zien. Maar wie de berichtgeving in meer serieuze media beziet moet constateren dat GeenStijl in haar kritische kijk niet alleen staat (zie bijv. ook De Koning, 2014). Is die kritische berichtgeving over de politie en haar cijfers dan wellicht iets van Nederland alleen? Ook dat niet. Vergelijkbare berichten zijn in veel (westerse) landen te vinden (zie bijv. Butterfield, 1998; Chlanda, 2016; Krieglér & Shaw, 2016; Osband, 2015). Met als centrale boodschap: criminaliteitscijfers zijn niet te vertrouwen, deels omdat de politie van haar administratie een potje maakt, deels omdat de politie (en het bestuur daarboven) een belang heeft bij het presenteren van ‘goede’ cijfers en deels tenslotte omdat politie en bestuur niet zien dat de criminaliteit aan het veranderen is.

¹ Lector Publiek Vertrouwen in Veiligheid – Hogeschool Inholland.

Is dat iets van alle tijden? Een vast patroon wellicht in de relatie tussen politie en publiek? Dat is niet met zekerheid te zeggen, maar een bericht uit de Harvard Law Review in 1932 doet wel anders vermoeden: *“The confidence of the American people in statistics published by the U.S. Government is so great, that statistics published by the Department of Justice are bound to be accepted as correct unless the Department labels them as untrustworthy in no uncertain terms. The English Home Office publishes figures on crimes known to the police which, though containing many errors, are far more accurate than the figures published by the Department of Justice.”* (Warner, 1932). Ook toen werden bij de betrouwbaarheid van de politiecijfers dus al forse kanttekeningen geplaatst, maar had het publiek desondanks kennelijk in die cijfers toch een stevig vertrouwen.

Politiecijfers en de burger

Over politiecijfers is in de afgelopen decennia natuurlijk al veel geschreven. Veel van die publicaties richten zich op het vraagstuk van de validiteit en betrouwbaarheid (zie bijv. Boivin & Cordeau, 2011; Inspectie Veiligheid en Justitie, 2013) of op de doorwerking van die cijfers, met name waar het gaat om sturing of verantwoording (Bos & Groen, 2015; Harrison Moore, Thacher, Dodge, & Moore, 2002; Sparrow, 2015; Terpstra, Duchatelet, Janssens, Van Ryckeghem, & Versteegh, 2015). Waar minder² over geschreven wordt is het (bewuste en onbewuste) gebruik van dergelijke cijfers door het publiek, alsmede over de doorwerking dáárvan. Dat is dan ook waar deze bijdrage zich op richt. Wat is het belang van die cijfers eigenlijk voor burgers? In welke mate wordt dat belang gediend? Welke cijfers bereiken tegenwoordig op welke manier de burgers? Hoe worden zij door hen vervolgens gezien? Als betrouwbare informatie van een gezaghebbende bron of met scepsis? Staat daarbij, zoals de inleiding suggereert, de geloofwaardigheid van de cijfers inderdaad onder druk? Als dat zo is, welke invloeden spelen vooral een rol? En (hoe) is het dan mogelijk daarin verbetering te brengen?

Deze bijdrage ambieert niet op al deze vragen meteen een volledig en afdoende antwoord te bieden. Het is vooral een verkenning. Een verkenning van de veelheid aan – deels verstrengelde – factoren en invloeden die een rol spelen bij de interpretatie en het gebruik van politie- (en andere) veiligheidscijfers door het publiek. Een verkenning die beoogt het over- en inzicht op dit thema te vergroten. Maar ook wil de bijdrage ten dienste staan van verder onderzoek. Op welke onderdelen weten we nog (te) weinig? Wat zijn onderzoeksvragen die de moeite waard zijn om in de komende tijd te worden opgepakt?

Het belang van politiecijfers voor de burger

Burgers vormen zich – bewust en/of onbewust – een beeld van de veiligheid in hun omgeving en van de manier waaraan daaraan gewerkt wordt. Dat doen zij op allerlei manieren. Via hun eigen ervaringen en waarnemingen of datgene wat zij van relevante anderen horen (Eysink Smeets, Moors & Baetens, 2011; Herrewegen, 2011). Door wat zij via traditionele of ‘nieuwe’ media over die veiligheid en over het veiligheidsbeleid vernemen (Callanan, 2005; Chadee, 2001). Of door wat zij van politie (en andere instanties) horen over incidenten, de criminaliteitsontwikkeling in den brede of de manier waarop daartegen wordt opgetreden (Hall & Innes, 2011; Hohl, Bradford, &

² Wat natuurlijk niet hetzelfde is als niets. Zie bijvoorbeeld Moore & Braga (2003).

Stanko, 2010). Die informatie kunnen burgers rechtstreeks van de politie verkrijgen (via een website, nieuwsbrief of Twitter bericht) of via intermediairen, zoals de media.

(Politie)cijfers vormen daarmee slechts een klein onderdeel van de informatie waarover burgers kunnen beschikken, maar idealiter wel een met een aura van 'hardheid' (want gekwantificeerd, telbaar) en 'betrouwbaarheid' (want afkomstig van een partij waar veel burgers graag onkreukbaarheid aan toedichten). En ze bieden enerzijds inzicht in de veiligheidssituatie, anderzijds een vorm van verantwoording. Uit de cijfers valt immers ook een leken-indicatie te halen van de mate waarin de politie, al dan niet samen met die burger of met anderen, aan de in de ogen van de burger belangrijkste problemen heeft gewerkt.

Van 'toen' naar 'nu'

Sinds de verschijning van de eerder aangehaalde *Harvard Law Review* heeft de wereld waarin de politiecijfers tot stand komen en gebruikt, verspreid en beschouwd worden een stevige ontwikkeling doorgemaakt. Wanneer we ons alleen maar beperken tot de afgelopen decennia vallen meerdere grote bewegingen en invloeden op. Bijvoorbeeld de opkomst van het neoliberale paradigma en van New Public Management als dominante sturingsfilosofie voor overheidsorganisaties, met de daarmee gepaard gaande waardering voor 'telbare grootheden'. Voor cijfers die gevangen kunnen worden in 'targets' of KPI's (Key Performance Indicators) (Reiner, 2007; Zouridis et al., 2014). Een werkwijze die, zo benadrukken verschillende auteurs, onafwendbaar ook de neiging met zich meebrengt 'cijfers wat mooier voor te stellen dan ze zijn'. Ook bij de Nederlandse politie, zo benadrukt politie-lector Nap (2012, 2014). De fase van New Public Management zien Bos & Groen (2015, in navolging van Hardjono, Oosterhoorn, De Vaal en Vos (2012)) overigens als een 'tweede generatie' in kwaliteitsdenken, na de eerste generatie waarin vooral langs de weg van standaardisatie aan kwaliteit werd gewerkt. Inmiddels is naar hun mening echter sprake van het aanbreken van een derde fase, waarin bij sturing en verantwoording minder nadruk wordt gelegd op telbare grootheden, maar ook aandacht wordt geschonken aan meer kwalitatieve vormen van informatie. Deze derde fase laat zich kenschetsen als *New Public Governance* (Osbourne, 2010). 'Horizontale' verantwoording naar – en dialoog met – burgers heeft daarin een veel prominenter plaats dan voorheen.

Ook de politie- en veiligheidszorg zelf hebben in de afgelopen jaren in veel westerse landen een grote ontwikkeling doorgemaakt. De opkomst van de *multi agency approach* – in Nederland de zogenaamde integrale veiligheidszorg – zorgden ervoor dat veel meer spelers zich met criminaliteit en veiligheid zijn gaan bezighouden (zie bijv. Ponsaers, Gunther Moor, D'haese, & Eysink Smeets (eds.), 2014). Dat bracht ook met zich mee dat veel meer partijen cijfers op dat vlak zijn gaan genereren. Kijk alleen al naar de veelheid aan veiligheidsmonitoren die (in Nederland) in de afgelopen twintig jaar is ontstaan: lokale veiligheidsindexen, veiligheids- en leefbaarheidsmonitoren van gemeenten, reizigers- en personeelsmonitoren in het openbaar vervoer, een Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven en ga zo maar door. Daarbij werd, naast aan de feitelijke inbreuken op de veiligheid, steeds meer waarde gehecht aan de manier waarop burgers die veiligheid beleven, zodat men ook de veiligheidsbeleving ging meten.

Onderwijs explodeerde de betekenis van het begrip veiligheid, waardoor we niet alleen op het terrein van de traditionele criminaliteit cijfers gingen verzamelen, maar ook op allerlei nieuwe gebieden die inmiddels door de bril van de veiligheid werden gezien (zie bijvoorbeeld Intomart Gfk, 2009; Ipsos, 2014; NCSC, 2015; Weijermars & Bos, 2010). De ontwikkeling naar wat Peeters (2013, 2015) de *preventiesamenleving* noemt bracht daarbij eveneens het verzamelen van gegevens die niet zozeer zicht geven op criminaliteit of andere aantastingen van de veiligheid, maar op ontwikkelingen die criminaliteit in de hand kunnen werken. Zoals in Amsterdam, waar de gemeente een zogenaamde *criminogeniteitsindex* liet ontwikkelen (Boutellier, Scholte, & Heijnen, 2009) en Rotterdam, dat in 2016 het zogenaamde *Wijkprofiel* lanceerde (Gemeente Rotterdam, 2016). Al met al ontstond zo in enkele decennia tijd een gigantische gegevensberg op het gebied van veiligheid. Met gegevens over onderwerpen die vaak nét weer even anders zijn geoperationaliseerd en nét weer even anders zijn gemeten, zodat de onderlinge vergelijkbaarheid een lastige aangelegenheid is geworden.

De media vormen een belangrijk kanaal waarlangs die vele politie- en andere cijfers het publiek kunnen bereiken. Ook die media maakten in diezelfde periode echter een enorme ontwikkeling door. Commerciële media ontstonden, *social media* en (andere) digitale media kwamen op (Abbas & Singh, 2014; Castells, 2013). De traditionele media zagen hun budgetten steeds meer onder druk komen, waardoor redacties inkrompen en er steeds minder ruimte bestond voor berichtgeving door verslaggevers die goed in de veiligheid (en veiligheidscijfers) zijn ingevoerd (Ruigrok, Gagstein, Van Atteveldt, Slotboom, & Jacobi, 2014). Volgens het aloude journalistiek-motto “*if it bleeds, it leads*” bleven verhalen over criminaliteit hoogst aantrekkelijk om over te berichten, maar óók verhalen over niet-kloppende criminaliteitsstatistieken. Door de toegenomen technologische mogelijkheden werd het voor media daarbij tevens mogelijk om niet alleen te berichten over cijfers of onderzoeken van anderen, maar ook domweg zelf onderzoek te doen. Incidenteel (bijvoorbeeld rond een specifieke gebeurtenis), maar ook structureel, zoals in Nederland in het geval van de jaarlijkse AD-Misdaadmeter (2015)³.

Een volgende grote beweging is dat het gezag van en het vertrouwen in overheidsinstaties – en daarmee waarschijnlijk ook in de door hen geproduceerde statistieken – langzaam maar gestaag erodeerde. Afgaande op monitoren die het algemeen vertrouwen in instituties in kaart brengen (zoals de Eurobarometer, de European Social Survey of het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Nederlandse Sociaal Cultureel Planbureau) leek de Nederlandse politie op het eerste gezicht van die vertrouwenserosie gevrijwaard te blijven. De Nederlandse politie kent internationaal gezien immers een hoge score waar het gaat om het algemene vertrouwen van het publiek. Die score is anno 2015 meer dan het dubbele van die van het publiekstrouwen in politiek of bestuur (zie bijv. TNS Opinion & Social, 2015). Eysink Smeets & Baars (2016) waarschuwden onlangs echter dat deze hoge politiescore vooral verklaard moet worden uit het feit dat het vertrouwen in de *functie* van de politie in de samenleving hoog is (en in de huidige onzekere tijden nog eens extra groeit). Het vertrouwen in en de waardering voor het politiefunctie~~neren~~ zou volgens hen aanzienlijk minder groot zijn. Het is niet vreemd te veronderstellen dat politiecijfers door het publiek ook

³ Daarin zet het landelijke dagblad AD volgens een vaste systematiek de politiecijfers over een aantal veel voorkomende delicten op een rij, ook per gemeente. Door daaraan ook een top-tien van de meest onveilige (en sinds kort ook meest veilige) gemeente te koppelen ontstaat extra spanning, volgens de beste traditie van *horse-race journalism* (Broh, 1980).

als een exponent van dat functioneren worden gezien en daarmee door het publiek minder worden vertrouwd.

Ongetwijfeld zijn er nog meer 'grote en kleinere bewegingen' die hun invloed laten gelden. Zoals de verandering in leescultuur en nieuwsoverdracht die mede onder invloed van de digitalisering en opkomst van sociale media zichtbaar lijkt te zijn (Carr, 2011; Peters, 2011). Berichten moeten kort zijn, grafisch, bij voorkeur met een meteen pakkend 'frame'. De *longread* (zoals ook dit artikel er een is) wordt de uitzondering. Terwijl de veelheid van zo verschillende cijfers over de veiligheid, die elk weer toch nét wat anders betekenen, eigenlijk vraagt om de ruimte om deze van een passende duiding te kunnen voorzien. Die ruimte is echter steeds minder beschikbaar, wat (over) simplificering van een complexe werkelijkheid op de loer legt.

Een interessante cocktail

Het voorgaande overziend lijkt de afgelopen decennia de hoeveelheid cijfers rond criminaliteit en veiligheid dus exponentieel te zijn gegroeid, zeggen die cijfers op verschillende manieren iets over steeds meer verschillende stukjes van de veiligheidswerkelijkheid, is de verleiding bij de producerende instituties gegroeid om de cijfers zodanig voor te stellen of te presenteren dat zij in lijn liggen met de eigen organisatiedoelen, is het vermogen en mogelijkheid bij de media om deze cijfers te duiden verminderd en bestaat tenslotte onder het publiek een beperkt vertrouwen in (het functioneren van de instituties achter) de cijfers. Voorwaar een interessante cocktail, eens te meer omdat deze ontwikkelingen niet los van elkaar kunnen worden gezien, maar elkaar ook nog eens kunnen versterken. Wanneer criminaliteitscijfers van de officiële instituties bijvoorbeeld meer gewantrouwd worden, wordt het voor een nieuwsmedium weer aantrekkelijker om eigen onderzoek te doen en te presenteren. Geeft dat, bijvoorbeeld als gevolg van het gebruik van een andere onderzoeksmethodiek, ogenschijnlijk andere resultaten, kan dat vervolgens weer aanleiding zijn om de officiële cijfers nog verder te wantrouwen.

Ooit was *meten is weten* een gezonde vuistregel in de veiligheidszorg (en niet alleen daar). Dat 'meten' leverde de bestuurder of veiligheidsprofessional inzicht in wat de belangrijkste problemen waren, wat aanknopingspunten zouden kunnen zijn voor een aanpak en – vervolgens – of zo'n aanpak uiteindelijk ook resultaat had gehad. Kijkend naar de thans gegroeide praktijk laat de vraag zich echter stellen of het *meten* inderdaad nog wel *weten* oplevert. Voor de professional, maar zeker ook voor diegenen die in deze bijdrage centraal staan: de burgers. In het navolgende diepen we die vraag nog eens verder uit, uitgesplitst naar drie stappen in het proces van 'productie' van de cijfers tot het benutten daarvan door de burger:

- a. De totstandkoming (en duiding) van de cijfers door de autoriteiten;
- b. De communicatie daarvan naar de burger;
- c. De interpretatie van de cijfers (en hun duiding) door de burger.

In elk van deze 'stappen' is een breed palet van invloeden zichtbaar dat de validiteit en betrouwbaarheid van de cijfers en de kwaliteit van de duiding beïnvloedt. Deze worden in het navolgende per stap geschetst. Apart wordt daarbij aandacht besteed aan twee 'complicerende factoren':

- a) Het veranderend veiligheidslandschap;
- b) Vertekende belangen.

Aan het eind wordt de balans opgemaakt. Alles overziend, kan dan nog steeds gezegd worden dat (het huidige) meten inderdaad voor de burger nog leidt tot 'weten'? Welke invloeden stimuleren of bemoeilijken dat met name? En wat betekent dat voor zowel onderzoek als beleid?

1. De totstandkoming van de cijfers: over meten, weten en duiden

Dankzij het 'meten' weten we dat de Nederlandse politie in 2014 1,01 miljoen misdrijven registreerde. Dat in datzelfde jaar 27,4% van de bevolking zich 'weleens' onveilig voelde. Of dat het oplossingspercentage voor bepaalde delicten onder de 10% ligt (Kalidien & De Heer-De Lange, 2015). Maar wat zeggen die getallen de burger, zonder nadere duiding? Den Hengst (2010) wijst in haar lectorale rede *Informatierijk, maar toch Kennisarm* op het grote verschil tussen gegevens, informatie, kennis en intelligence. *Gegevens* zijn bijvoorbeeld de afzonderlijke noteringen in de politie-administratie. *Samengebracht* – zoals in de verzameling gegevens over hetzelfde delict in een specifiek jaar – vormen zij *informatie*. Maar pas wanneer die informatie wordt gezien in de context ontstaat *kennis* en begrip. Wanneer die wordt aangewend ten dienste van actie is sprake van *intelligence*. Gegevens 'sec' zijn in die visie dus nog niets, informatie ook niet, het wordt pas interessant als op basis daarvan ook (valide) kennis en begrip wordt gegeneerd. Daarvan lijkt echter nog te weinig sprake, omdat het in de trits die daartoe moet leiden op elke schakel nogal eens misgaat.

Zo kon het gebeuren dat de Inspectie Veiligheid en Justitie (2013) constateerde dat de "betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie" bij minder dan de helft van de door de Inspectie onderzochte (19) typen brongegevens *voldoende* was. Een even groot aantal soorten brongegevens kreeg de kwalificatie *matig*, terwijl de betrouwbaarheid van drie typen gegevens – waaronder het in het maatschappelijk debat zo belangrijk geachte 'aantal opgeloste aangiften van misdrijven' – als *onvoldoende* werd gekwalificeerd. Maar ook bij de (validiteit en) betrouwbaarheid van veiligheidsdata uit andere bronnen kunnen regelmatig vraagtekens worden gezet. Soms doordat de validiteit van een bepaalde vraag van begin af aan wordt betwist, zoals het geval is bij de meting van (on)veiligheidsbeleving in diverse veiligheidsmonitoren (zie voor een overzicht van de kritiek bijvoorbeeld Jackson, 2005; Vanderveen, 2006). Soms ook doordat zogenaamde methodebreuken in slachtofferenquêtes voor betrouwbaarheidsproblemen leiden. Zo bleek de gemeente Rotterdam dergelijke methodebreuken in de slachtofferenquêtes voor de zogenaamde Veiligheidsindex niet te hebben gerepareerd, om te voorkomen beticht te worden van datamanipulatie. Het gevolg was echter dat de resultaten wezen op een verslechtering van de veiligheidsbeleving onder Rotterdammers, terwijl dit strikt genomen niets anders was dan een onderzoeksartefact. Daarmee zette de gemeente zowel zichzelf als het publiek onbedoeld op het verkeerde been (Eysink Smeets, 2016). Ook (burgers in) andere gemeenten lieten zich in het recente verleden door weinig doordachte combinatie van onderzoeksgegevens uit niet-vergelijkbare onderzoeken op het verkeerde been zetten (zie bijv. Eysink Smeets & Schram, 2014).

Waar het gaat om de duiding (dus de stap van *informatie* naar *kennis*) vormt het 'klasieke' verschil tussen objectieve en subjectieve veiligheid soms een lastig te nemen

horde. Het verschil dus tussen de informatie die naar voren komt uit registraties van aangiften of meldingen ('objectief') en die uit slachtoffer- en andere bevolkingsenquêtes ('subjectief'). De afgelopen jaren was op diverse plaatsen in Nederland zichtbaar dat de cijfers uit registraties meer verbeterden dan de cijfers uit de enquêtes, wat dan werd uitgelegd als de *veiligheid verbeterd, maar desalniettemin voelen burgers zich niet veiliger* (Eysink Smeets, 2016, 2016a). Met zo'n uitspraak wordt gemakkelijk voorbijgegaan aan het feit dat óók de cijfers uit registraties aan allerlei ('subjectieve') invloeden onderhevig zijn. Aan invloeden als de meldings- en aangiftebereidheid van burgers (die in Nederland al een aantal jaren terugloopt (CBS, 2015)), veranderingen in administratieve processen of aan het feit dat ook de registratiebereidheid bij politie en justitie aan beleidsaccenten onderhevig kan zijn. Zo liet Egelkamp (2002) al zien dat een aanzienlijk deel van de geregistreeerde toename van geweldcriminaliteit in de jaren negentig niet zozeer toegeschreven kon worden aan een daadwerkelijke toename van die criminaliteit, maar aan een sterkere focus op geweld bij politie en justitie, waardoor incidenten eerder als geweldsdelict werden gekwalificeerd. Eysink Smeets (2015) beschrijft in zijn *preventie- of participatieparadox* een vergelijkbaar effect bij burgerparticipatie. Activiteiten van de overheid om burgers actiever te maken op het gebied van veiligheid kunnen er immers toe leiden dat burgers criminaliteit of overlastsituaties in hun omgeving domweg vaker opmerken en dus ook meer in een slachtofferenquête gaan rapporteren, terwijl van een werkelijke toename geen sprake is.

Al met al: in de huidige praktijk kunnen bij elke stap in de trits van gegevens naar informatie naar kennis naar intelligence forse kanttekeningen worden geplaatst. Zowel professionals als – soms ook – onderzoekers trappen daar in valkuilen die uiteenlopende kinken in de meten=wetenkabel kunnen opleveren. Als zij dat al doen....hoe valt dan te verwachten dat de cijfers en duidingen die zij vervolgens aan de burger doorgeven een voldoende valide en betrouwbaar beeld opleveren?

2. Complicerende factor 1: het veranderend veiligheidslandschap

Om langjarige trends in de ontwikkeling van de veiligheid en veiligheidsbeleving te kunnen vaststellen is het gewenst de manier(en) van meten langdurig hetzelfde te houden⁴. Omdat criminaliteit en veiligheidsbeleving geen statische begrippen zijn, maar dynamische, betekent zo'n manier van meten *per definitie* dat de meting achterloopt bij de dynamiek in het beleidsveld; dat als het ware *per definitie* de onveiligheid 'van de vorige oorlog' in kaart wordt gebracht. Dat brengt het 'meten' in een lastige spagaat: dat moet immers als het ware tegelijkertijd statisch én dynamisch zijn. Voor het begrip bij het publiek is het zaak goed rekenschap te geven van die spanning bij de contextualisering, de duiding én de presentatie van de bevindingen. Wie dat niet doet en – zoals de laatste jaren soms zichtbaar was – op basis van de traditionele veiligheidscijfers stelt dat "Nederland steeds veiliger wordt" (terwijl het publiek allang nieuwe bedreigingen aan de horizon heeft zien opdoemen) moet niet verbaasd zijn door dat publiek vervolgens wat meewarig te worden aangekeken.

⁴ Hierbij kunnen natuurlijk ook nog de nodige kanttekeningen worden geplaatst, bijvoorbeeld als gevolg van het vraagstuk van meetinvariantie bij (victim)surveys. Zie hiervoor bijvoorbeeld Boeck, Hardyns & Pauwels, 2014; Pleijsier, 2008.

Dat er al een aantal jaren in landen van de westerse wereld, waaronder Nederland, sprake is van een *crime drop* is al door velen beschreven (Farrell, Tilley, Tseloni, & Mailley, 2008; J Van Dijk, Tseloni, & Farrell, 2012; Zimring, 2007). Dat daarbij wellicht ook sprake is van een *crime change* (Eysink Smeets, 2015) is daarbij nog minder aan orde geweest. Lewis wees er al wel op “*that the current measures are inadequate to cope with a changing trend in criminal activity*” (Lewis, 2013, p230). Op een congres van CBS en WODC in het voorjaar van 2016, over de bevindingen van de Veiligheidsmonitor 2015 en de Monitor Jeugdcriminaliteit van datzelfde jaar liepen de meningen van onderzoekers over de betekenis daarvan echter nog stevig uiteen. Zou, wanneer bijvoorbeeld cyberdelicten beter werden meegerekend, de geregistreerde criminaliteitscijfers helemaal geen daling vertonen, zoals de recente ervaringen in het Verenigd Koninkrijk lijken aan te geven? (Office for National Statistics, 2016). Of waren de eerste metingen van cybercrime in het kader van de Veiligheidsmonitor zodanig valide en betrouwbaar, dat wellicht wel van een *crime change* gesproken kon worden, maar niet in zodanige mate dat deze de daling van de traditioneel geregistreerde criminaliteit significant teniet doet? En was bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit (zoals drugshandel, vrouwenhandel) nu gewoon meer zichtbaar, of was er echt van een verschuiving naar (en toename van) deze vormen van criminaliteit sprake. De conclusie op het congres was onderzoekers waardig: meer onderzoek naar de *crime change* was noodzakelijk (conferentie CBS-WODC, 2016).

Op het gebied van veiligheidsbeleving zijn dezelfde ontwikkelingen zichtbaar, zij het dat het debat hier nóg minder tot ontwikkeling is gekomen. Eysink Smeets & Vollaard (2015) lieten zien dat – in tegenstelling tot wat ook onder beleidsmakers vaak te horen is – de gemeten onveiligheidsbeleving in Nederland en diverse andere westerse landen gestaag daalt. Eysink Smeets (2015) constateerde dat dit patroon zichtbaar is in de meeste Noordwest-Europese landen en in de Angelsaksische wereld. Hier is dus niet alleen sprake van een *crime drop*, maar ook van een *fear drop*. Tegelijk is zichtbaar dat de klassieke ‘angst voor criminaliteit’ in de laatste twee decennia weliswaar is verminderd, maar dat de onrust en zorgen over andere met (on)veiligheid geassocieerde ontwikkelingen (zoals de instroom van migranten of terrorisme) aantoonbaar toe zijn genomen. Ook lijkt een beleving van onveiligheid vaker verknoopt te zijn met een gevoel van onrechtvaardigheid. Eysink Smeets (2016) spreekt daarom ook niet alleen van een *fear drop*, maar evenzeer van een *fear change*. Waarbij het traditionele meetinstrumentarium wel in staat is zicht te geven op de *drop*, maar niet of nauwelijks op de *change*. Een identiek beeld dus aan wat bij de *crime drop* zichtbaar is.

Het lijkt dus niet ongepast te concluderen dat het veiligheidslandschap op dit moment substantieel verandert, terwijl het meetinstrumentarium dat in zwang is om dat veiligheidslandschap te monitoren slechts beperkt in staat die verandering zichtbaar te maken. En zo ontstaat inderdaad het risico dat autoriteiten op basis van de hen beschikbaar zijnde gegevens optimistisch verhalen over een steeds betere veiligheid, terwijl de burger allang – uit eigen ervaring – ziet dat dat maar de helft van het verhaal is, omdat de (on)veiligheid op hetzelfde moment ook verandert. Daarmee komen de geloofwaardigheid van de cijfers – en van de bringers van de boodschap – onder druk te staan.

3. Complicerende factor 2: vervuilende belangen

“De prestaties van de politie zijn nog nooit zo goed geweest als nu”, zegt toenmalig korpschef Gerard Bouman medio 2015 in een interview in NRC Weekend (Veen, 2015). De criminaliteit daalt immers, de veiligheidsbeleving verbetert en de tevredenheid is toegenomen. “Misplaatste grootspraak”, zegt emeritus-hoogleraar Cyrille Fijnaut hierop in hetzelfde artikel. Zonder precisering van wat dan de bijdrage van de politie is geweest is volgens hem zo’n algemene uitspraak immers helemaal niet te doen. Schuilenburg valt hem in hetzelfde artikel bij: de politie heeft in zijn ogen domweg het tij mee van de *crime drop*. Een *drop* die zich immers voordoet in allerlei landen, ongeacht het daar gevoerde politiebeleid.

Niet alleen in Nederland, maar in veel (westerse) landen lijkt het echter aantrekkelijk om een daling van criminaliteitscijfers uit te leggen als een verdienste van politie of bestuur. En lijken bestuurders nerveus te worden als die cijfers niet de gewenste ontwikkeling laten zien. Zo nerveus, dat de cijfers soms dan maar even ‘een handje geholpen’ worden. Eterno & Silverman (2012) maken bijvoorbeeld aannemelijk dat de succesverhalen uit de VS over de doorwerking van Compstat wellicht meer op succesvolle datamanipulatie dan op succesvolle criminaliteitsbestrijding zijn gebaseerd. In het Verenigd Koninkrijk werden de politiestatistieken door de UK Statistics Authority (2014) publiekelijk beroofd van haar status als ‘*approved*’ overheidsstatistiek: herhaalde schandalen rond ‘datamassage’ lagen daaraan ten grondslag. In beide landen bleek de steeds groter wordende politiek-bestuurlijke druk om betere misdaadcijfers te laten zien een belangrijke verklaring. Het is de Wet van Campbell in optima forma: “*The more any quantitative social indicator is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor*” (Campbell, 1976).

Hoogenboom (2006) constateert kort na de introductie van de zogenaamde prestatieconvenanten dat het in Nederland met dergelijke effecten vooralsnog wel meevalt. Nap (2012, 2014) constateert enkele jaren later echter dat ook de Nederlandse politie zich daaraan niet heeft kunnen onttrekken: ook hier is volgens hem inmiddels soms sprake van ‘strategisch administreren’ van politiekegegevens. Het publiek laat zich echter niet zomaar voor de gek houden. Zoals ook uit de citaten in de inleiding van dit artikel moge houden media en publiek er al rekening mee dat van dergelijke *perverse effecten* inderdaad sprake is. Alleen kunnen zij natuurlijk lastig bepalen wannéer dit daadwerkelijk het geval is. Een gevolg kan zijn dat zij alle criminaliteitscijfers gaan wantrouwen, zoals in Engeland een aanzienlijke groep burgers al lijkt te doen (Hall & Innes, 2011).

Niet alleen politie en bestuur zorgen er overigens soms voor dat veiligheidscijfers ‘passend worden gemaakt’ met hun belangen. Andere partijen gebruiken soms (opinie) onderzoek om hun strategische belangen te dienen. Het is al vaker beschreven dat met name opinieonderzoek kan worden ingezet in het kader van marketing, agendasetting en/of versterking van de eigen onderhandelingspositie (zie bijv. Dalton, 2014; Dhokalia & Morwitz, 2002; Marshall & Reid, 2008). Dat nu is ook op het Nederlandse

veiligheidsdomein zichtbaar. Zo wijzen bedrijven als Securitas⁵ of Deloitte⁶ met eigen onderzoek periodiek op gevaren of knelpunten op het veiligheidsdomein en laat de Stichting Nationale Inbraak Preventie Weken (een samenwerkingsverband van enkele beveiligingsorganisaties en een reclamebureau samenwerken) zien wat een schokkende gevolgen inbraken hebben. Natuurlijk met als doel dat burgers beveiligingsmaatregelen gaan treffen, het leveren waarvan het nou net de *corebusiness* van deze bedrijven is. Ook vakbonden, waaronder die van de Nederlandse politie, lijken een dergelijke werkwijze inmiddels omarmd te hebben. De spoorwegvakbond VVMC verzorgde in 2016 bijvoorbeeld een enquête naar agressie onder spoorwegpersoneel. Het onderzoek werd uitgevoerd in samenwerking met het Nederlandse dagblad het AD, wat betekende dat de bevindingen ook meteen via die krant gedeeld konden worden. Dat leidde tot grote koppen in die krant die de ernst van de problematiek voor het publiek benadrukten, met op de voorpagina meteen een stevige reactie van de verantwoordelijk staatssecretaris (*“ik schrik hier ontzettend van. Eén ding moet duidelijk zijn: van onze mensen blijf je af”*). Wie de moeite nam de elders in de krant weergegeven bevindingen beter te lezen kon zien dat de ernst van de incidenten zoals deze door de koppen werd gesuggereerd maar zeer beperkt werden gedragen door de feitelijke bevindingen.

Bij de validiteit, betrouwbaarheid en duiding van de bevindingen uit dergelijk onderzoek kan nog weleens een kanttekening worden geplaatst, bij de publieke en politieke impact een stuk minder. Het lijkt niet onaannemelijk dat dit soort onderzoek eerder als instrument in het onderhandelingspel tussen bijvoorbeeld bonden en werkgevers moeten worden gezien dan als valide en betrouwbare indicator van wat daadwerkelijk in de veiligheid gaande is. Maar of burgers die nuance oppikken is de vraag. Politieke partijen maken overigens soms van dezelfde strategie gebruik, zoals Monique Koemans (2011) in haar studie naar de ontwikkeling van het begrip ‘straatterreur’ in het maatschappelijk discours liet zien. Het publiek kan in dit spel niet beoordelen welke data het meest ‘kloppen’ en zal dus geneigd zijn af te gaan op de informatie van de (in de ogen van burgers) meest geloofwaardige partij. Daarmee is de vraag welke informatie uiteindelijk bij de burger overkomt meer het resultaat van een *beeldenstrijd* (Schillemans & Jacobs, 2012) dan van de kwaliteit, validiteit of betrouwbaarheid van de bevindingen.

4. De kanalen waarlangs de cijfers het publiek bereiken

Informatie over criminaliteit, zeker waar het gaat om criminaliteit buiten de eigen leefomgeving, bereikt burgers vooral via de media (Hall & Innes, 2011). De manier waarop media over criminaliteit en veiligheidscijfers berichten zal dus van invloed zijn op het beeld dat daarover bij burgers ontstaat. Een studie van Ruigrok et al. (2014) biedt een mooi overzicht over de patronen en mechanismen die daarbij een rol spelen. De onderzoekers brachten in kaart in hoeverre de berichtgeving in de media over jeugdcriminaliteit in de periode 2000 – 2012 gelijke tred had gehouden met de feitelijke ontwikkeling van die criminaliteit. Met name keken zij naar de verschillen in berichtgeving tussen 2007 en 2011, een periode waarin de geregistreeerde jeugdcriminaliteit met fors (met 44 procent) daalde. De onderzoekers constateerden dat het aantal berichten daarover in dezelfde periode slechts met 13% afnam. Dat verschilde

⁵ Verschillende andere organisaties zetten op het veiligheidsdomein om vergelijkbare redenen welbewust onderzoek in om zo hun eigen data te genereren.

⁶ <http://www.consultancy.nl/nieuws/10265/deloitte-cyber-security-ook-gevaar-voor-ziekenhuizen>

wel sterk per medium. Het aantal berichten in de zogenaamde kwaliteitskranten hield vrijwel gelijke tred met de geregistreerde jeugdcriminaliteit: het aantal berichten nam hier dus fors af. Het aantal berichten in 'populaire' kranten bleef echter gelijk, terwijl deze in de nieuwe, digitale media zelfs steeg. Zo ontstond – in aantallen bezien – een steeds groter verschil tussen de geregistreerde criminaliteit en de berichten daarover in de media.

De onderzoekers zagen echter niet alleen een kwantitatieve verschuiving. De berichtgeving werd steeds vaker episodisch van karakter (wat wil zeggen dat louter op een specifiek voorval wordt ingegaan) en minder thematisch (waarbij het voorval in breder perspectief wordt geplaatst). Er was tevens een verschuiving zichtbaar in de benutte bronnen: "Waar de politieke partijen in 2007, vooral bij monde van de PVV, nog de boventoon voerden in de berichtgeving, vervullen de overheidsinstanties, en vooral het ministerie van Veiligheid en Justitie, deze rol in 2011 (Ruigrok et al, 2014, p. 9). Ten slotte zagen de onderzoekers een verschuiving in het gebruikte frame in de berichten: dit verschoof van preventie naar repressie. Opvallend genoeg bleek het gebruik van repressieve frames vooral toegenomen bij lokaal bestuur en politie. Gebruikten lokale overheden in 2007, wanneer zij de bron waren van een bericht, in één derde van de gevallen een repressief frame, in 2011 was dat verdubbeld. Bij de politie steeg het gebruik van een repressief frame in dezelfde periode van een kleine 40% van de berichten naar bijna 60%. Bij andere groepen, waaronder politici, was deze verschuiving aanmerkelijk kleiner. Kan het zijn dat lokaal bestuur en politie zich in de onderzoeksperiode zich van een 'nieuwe flinkheid' zijn gaan bedienen, om te voorkomen het verwijt te krijgen de door burgers ervaren problematiek niet serieus genoeg te nemen?

Dat berichten over jeugdcriminaliteit in toenemende mate repressiever worden geframed (en episodischer van karakter zijn) is overigens niet zonder gevolgen. Het leidt er volgens Ruigrok et al toe – mede op basis van Lyengar (1991) en Lakoff (2008) – dat het probleem van jeugdcriminaliteit als groter en dreigender zal worden ervaren door de lezer (of luisteraar, kijker) en dat het draagvlak voor repressieve maatregelen toeneemt. Ons is geen Nederlands onderzoek bekend dat inzicht biedt in de (ontwikkeling van) de veiligheidsbeleving van lezers van de door Ruigrok c.s. onderzochte mediatypen⁷. In het Verenigd Koninkrijk is dergelijk onderzoek wel beschikbaar (Office for National Statistics, 2015). Daaruit komt naar voren dat in 2013/2014 een grote meerderheid (70 procent) van lezers van de 'populaire' kranten denkt dat de criminaliteit in het land de afgelopen jaren is gestegen is, terwijl lezers van *broadsheets* (de 'kwaliteitskranten') juist in meerderheid (57 procent) menen dat de criminaliteit is gelijk gebleven of gedaald. Een vergelijkbaar patroon dus als Ruigrok et al. in de ontwikkeling van de berichtgeving in Nederland vonden. Dat stemt slechts tot nadenken, conclusies kunnen er niet aan verbonden worden. Het is immers wel voorstelbaar, maar zeker niet zeker dat de berichtgeving in de betreffende media in de VK eenzelfde patroon vertoonde als Ruigrok c.s. vonden. Daarnaast is bekend dat de perceptie van de criminaliteitsontwikkeling ook door heel andere factoren wordt beïnvloed (Hinkle, 2010; Jonathan Jackson, 2013; Lane, 2009), niet bekend is hoe deze factoren zich in dezelfde periode in het VK hebben ontwikkeld.

⁷ Lopend onderzoek van Eysink Smeets, Jacobs, Foekens, Maessen, & Schram (*in progress*) laat over de periode 2010-2015 wel een opvallende gelijkheid zien in de patronen in de kwantitatieve ontwikkeling van berichten in Nederlandse media over inbraken en de door de burgers ingeschatte kans om slachtoffer van dat delict te worden.

Geven wat mensen willen horen?

Een interessant aspect van het onderzoek van Ruigrok c.s. is dat zij niet alleen naar de feitelijke ontwikkelingen in de berichtgeving hebben gekeken, maar door gesprekken met journalisten en persvoorlichters ook zicht geven op wat deze ontwikkelingen in de hand werkt. Journalisten zeggen allereerst dat er wordt bericht over jeugdcriminaliteit omdat men denkt dat mensen daar graag over willen lezen. Hoewel men ook aangeeft dat men zich daar best in zou kunnen vergissen. *“Wij kijken ook naar waar ‘mensen over praten’. Maar als je erachter probeert te komen waarom men denkt dat iedereen het erover heeft, is het alleen maar omdat andere media het erover hebben”* (Ruigrok et al., 2014, p. 41-42). De berichten over jeugdcriminaliteit zijn wellicht negatief nieuws, maar dat zou nu eenmaal beter ‘verkopen’, het zou beter op de verwachtingen van mensen aansluiten. *“De lezers willen bevestiging van hun gevoel van onveiligheid”*, zo citeren de onderzoekers in dit licht een journalist van een kwaliteitskrant. Ook een persvoorlichter van het departement van Veiligheid en Justitie laat zich in deze termen uit. Als *“er duidelijk sprake is van een gevoel van onveiligheid in de samenleving, dan zal ook het ministerie van Veiligheid en Justitie niet snel cijfers naar buiten brengen die aangeven dat de jeugdcriminaliteit daalt”* (Ruigrok et al., 2014, p. 42).

Journalisten én persvoorlichters houden dus rekening met het heersende gevoel in de samenleving en zullen dit eerder bevestigen dan tegenspreken, zo is het beeld dat uit het onderzoek oprijst. En dat doen zij met eenvoudige berichten en eenvoudige beelden, omdat voor complexiteit geen ruimte is. Ook de politiek gaat daarin mee. *“Laten we eerlijk zijn. Wij zijn voor hen een middel om de achterban te bereiken. Wij hebben daar ook weer profijt van, het levert een verhaal op”*, zo zegt een redactiechef (Ruigrok et al., 2014, p. 42). Wanneer politici ook nog termen gebruiken die het verhaal versimpelen en genoeg nieuwswaarde geven, zullen kranten dit ogenblikkelijk publiceren. Zo is er sprake van een (voor een genuanceerd veiligheidsbeeld) gevaarlijke driehoek tussen de verwachtingen van de burgers en de belangen van media en politiek: het is voor alle partijen gunstiger mee te gaan in de heersende beelden dan informatie te geven die – hoe wáár wellicht ook – daar tegenin gaat. Ook de eerder besproken verschuiving naar repressieve frames bij lokale overheid en politie laat zich in dit licht makkelijker begrijpen. Wat wel de gedachte oproept aan een oud Nederlands spreekwoord: *wat je zaait, dat zal je oogsten?*

Rechtstreekse informatieverschaffing

De Nederlandse politie bewandelt inmiddels ook een andere weg om cijfers over de veiligheid bij het publiek te brengen: communicatie via eigen kanalen. In de vorm van de website *hoeveiligismijnwijk.nl* bijvoorbeeld, of via *Misdaad in Kaart* op de website *politie.nl*. De politie wil daarmee er aan bijdragen dat burgers een realistisch(er) beeld van de criminaliteit in hun wijk hebben, daarnaast zou ook het vertrouwen in de politie hierdoor kunnen worden verstevigd (Musscher & Versteegh, 2016). Empirische studies die onderbouwen dat deze effecten op deze manier ook haalbaar zijn, zijn echter nog dun gezaaid, zijn beperkt van opzet én leveren gemengde resultaten op.

Diverse experimentele studies in het Verenigd Koninkrijk hebben laten zien dat informatie over de veiligheid en de manier waarop daaraan wordt gewerkt het vertrouwen in politie of strafrechtelijk systeem kan vergroten (Jackson, Bradford, Hohl, & Farrall, 2009;

Salisbury, 2004; Singer & Cooper, 2008; Wunsch & Hohl, 2009). Wunsch en Hohl (2009) lieten zien dat na een nieuwsbrief over de (aanpak van) de veiligheid in de buurt het vertrouwen in de politie steeg, zonder dat daarbij de veiligheidsbeleving van het publiek achterging. Maar Eysink Smeets et al. (2011) wezen er op dat de data óók laten zien dat het publiek na het ontvangen van de nieuwsbrief aanmerkelijk meer overlast en verloedering in de buurt zei te zien.

Andere studies richtten zich louter op de effecten van informatieverstopping op de veiligheidspercepties. De resultaten zijn wisselend: een realistischer beeld van de veiligheid, zonder dat veiligheidsgevoelens verslechteren (Lavrakas et al, 1983), geen effect (Lavrakas, 1986) of een grotere ingeschatte kans zelf slachtoffer te worden (Beck & Travis 2004). Een recente studie waarnaar in zowel de literatuur als de praktijk nogal eens wordt verwezen is die van Quinton (2011). Hij vond dat mensen die – via zogenaamde *crime maps* en/of informatie over de politie – inzicht hadden gekregen in de criminaliteit in hun buurt (iets) minder vaak dachten dat de criminaliteit steeg en een (iets) positievere kijk hadden gekregen op de politie in hun buurt. Zij voelden zich niet onveilig, maar schatten de kans om zelf slachtoffer te worden wel als (iets) groter in. Mensen in buurten met relatief veel criminaliteit voelden zich door de informatie gesteund en *'reassured'*.

De studie van Quinton heeft net als de meeste andere hierboven genoemde studies wel een stevige beperking. Gekeken is naar het effect van een eenmalige, kleinschalige informatieverstopping, welk effect ook nog eens direct na de interventie is gemeten. Wat het effect op de langere termijn is en wat het effect is van grootschaliger, structurelere informatieverstopping is nog geheel onbekend. Daar zicht op hebben is wel relevant, omdat informatievoorziening weliswaar het vertrouwen in de politie kan versterken, en soms de veiligheidsbeleving verbetert, maar soms juist ook verslechtert. Meerdere studies laten daarnaast zien dat niet alleen de informatie zelf van belang is, maar de manier van informatieoverdracht evenzeer (Singer & Cooper, 2008, 2009). Wat daarbij wel en niet werkt, hoe (welke) informatie wel en niet gepresenteerd moet worden is nog onduidelijk. De studies waarin enig effect werd gemeten hadden betrekking op informatieverstopping via een nieuwsbrief of via een persoonlijk gesprek, de conclusie dat informatieverstopping via een website dan ook wel zal werken – zoals de Nederlandse politie impliciet doet – is dan op z'n minst voor discussie vatbaar.

5. Hoe burgers de cijfers bezien

Burgers baseren, zoals eerder aangeven, hun beeld van de veiligheid op een scala van bronnen. Een indicatie van die bronnen kan gevonden worden in Britse slachtoffersurveys: daarin is de vraag opgenomen waarop respondenten hun beeld van de veiligheid baseren (Hall & Innes, 2011; Office for National Statistics, 2015). Lokale kranten, eigen ervaring en 'wat men van anderen hoorde' blijken voor bijna de helft van de burgers een belangrijke informatiebron over de veiligheid in hun eigen omgeving. Informatie van de politie is dat nauwelijks: minder dan 1 procent van de respondenten geeft aan dergelijke informatie (mede) te gebruiken om zich een beeld van de lokale veiligheid te vormen. Waar het gaat om het beeld van de veiligheid in het land baseren mensen zich vooral op de media: een ruime meerderheid ziet hiervoor radio- en TV-nieuws als voornaamste bron, gevolgd door andere media. 'Wat men van anderen hoort' is hier maar voor circa een derde van de respondenten een bron van informatie, de eigen ervaring nog minder.

In de Britse onderzoeken is ook gevraagd of mensen überhaupt kennis nemen van de officiële criminaliteitscijfers. In 2010/2011 zei circa een derde van de respondenten (36 procent) dat te doen (Hall & Innes, 2011). Het vertrouwen in die cijfers is echter niet onverdeeld groot: iets meer dan een derde (38 procent) heeft er vertrouwen in, een derde (34 procent) vertrouwt de cijfers niet, iets minder dan een derde (28 procent) 'hangt daar tussenin' (Hall & Innes, 2011). Maar zelfs als men van de cijfers kennisneemt én deze vertrouwt is het nog maar de vraag of de betekenis daarvan dan adequaat bij burgers doorkomt, zo stelt Laux (2003). Want het vraagt veel voorkennis om te doorzien waarom bijvoorbeeld geregistreerd en zelfgerapporteerd slachtofferschap verschillende bevindingen kunnen laten zien, wat de betekenis is van net weer een andere operationalisering bij een bepaald item, et cetera.

Iets soortgelijks doet zich overigens al voor bij iets simpels als de inbraakcijfers voor de eigen buurt die Nederlandse burgers sinds enige tijd op Misdaad in Kaart (onderdeel van www.politie.nl) kunnen vinden. Burgers vinden hier op een kaart een getal, dat het aantal (pogingen tot) inbraak in een bepaald gebied aangeeft. Wat de grenzen van dat gebied zijn is echter onduidelijk, noch de tijdseenheid waarover de cijfers gaan. Dus als er acht inbraken staan...is dat dan over een week, maand, jaar? En over welk gebied precies? En is dat nu veel of weinig? Wat deze cijfers zeggen wordt dus geheel aan de verbeelding van de burger overgelaten, niet bekend is wat hiervan het gevolg is.

Het gevaar is groot dat mensen in de cijferbrij aan 'cherrypicking' gaan doen, waarbij zij vooral die gegevens zoeken die hen bevestigt in hun al bestaande beeld. Willen die criminaliteitscijfers voor het publiek een grotere waarde hebben, dan zullen die cijfers dan ook veel meer *joined up* moeten worden benaderd en worden voorzien van veel meer duiding, zo stelt Laux (2010). Waarbij hij ook pleit voor een grotere inbreng daarbij van onafhankelijke, goed ingevoerde deskundigen.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat nog relatief weinig is bekend over de manier waarop subgroepen binnen het grote verzamelbegrip *burgers* verschillen in hun kijk op en omgang met informatie over veiligheid. Er zijn voldoende aanwijzingen om te veronderstellen dat zowel in de informatiebehoefte over veiligheid, als in de mate waarin mensen kunnen omgaan met complexere gegevens, als in de houding ten opzichte overheid en politie grote verschillen bestaan (zie bijv. Eysink Smeets & Baars, 2016; Hagen, 2014; Wijburg & Houtkamp, 2016). Op andere terreinen bleek in zo'n geval segmentering langs de lijn van leefstijlen of burgerstijlen vruchtbare inzichten op te leveren (Hagen, 2014; Moha, Verheggen, & Visscher, 2013; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012). Niet ondenkbaar is dat zo'n werkwijze ook hier een aanzienlijke stap vooruit zal kunnen opleveren.

6. Alles overziend

In deze bijdrage stond de vraag centraal of het aloude adagium 'meten is weten' ook (nog) geldig is waar het gaat om de functie van politie- en andere veiligheidscijfers voor de burger. Bieden dergelijke cijfers de mogelijkheid aan burgers zich een realistischer beeld te vormen van de veiligheid in hun buurt, hun stad, hun land? Of van de manier waarop daaraan gewerkt wordt? Het antwoord daarop stemt niet tot vreugde. Het huidige 'meten' is voor de burger van alles, maar zeker geen 'weten'. Zo is het traditionele meet-instrumentarium niet in staat de veranderingen in criminaliteit en veiligheidsbeleving

adequaat inzichtelijk te maken, waardoor met evenveel recht gesteld kan worden dat 'meten is vergeten'. Net als 'meten is zweten', omdat bestuurders nogal eens nerveus blijken te worden als de metingen niet de gewenste verbetering van de veiligheid laten zien. Wat in sommige gevallen leidt tot datamassage, vanuit het minstens zo valide adagium: 'meten, opdat ik effectief zal heten'. Het genereren van cijfers rond veiligheid wordt tegenwoordig ook als marketinginstrument ingezet, zodat daarnaast evenzeer van 'meten is eten' gesproken worden. En zo vallen er nog wel meer tegeltjeswijsheden te formuleren die het aloude 'meten is weten' in een wat ander daglicht plaatsen. Is daarmee ons 'meten' niet vooral wat 'versleten'?

Bij de manier waarop politie- en andere veiligheidscijfers tot stand komen, zowel als bij de manier waarop deze tot de burgers komen, als bij de manier waarop zij door die burgers vervolgens worden benut blijken immers veel kanttekeningen te kunnen worden geplaatst. Politiecijfers vormen inmiddels maar een heel klein stukje van de grote hoeveelheid informatie over (on)veiligheid die burgers bereikt c.q. die op allerlei verschillende momenten op hen wordt afgevuurd. En het is niet onwaarschijnlijk dat de begrijpelijkheid en de geloofwaardigheid van die cijfers bij het Nederlandse publiek om meerdere redenen onder druk is komen te staan.

Aan de kant van politie en de andere actoren in het veiligheidscomplex verloopt het proces van gegevensverwerking naar informatie naar kennis en begrip niet altijd vlekkeloos. De zo noodzakelijke duiding schiet daardoor tekort en krijgt – ingegeven door bestuurlijke of institutionele belangen – ook nog eens een tik mee door *framing* en *spinning*. De media vormen een belangrijk kanaal waarlangs de informatie vervolgens het publiek bereikt, maar *medialogica* leidt hier weer tot een verdere bewerking van de informatie. Een bewerking die de afgelopen jaren niet altijd recht deed aan de feitelijke ontwikkeling van de veiligheid en zo dus een scheef beeld van die veiligheid bij (althans een deel van) het publiek in de hand kon werken. De Nederlandse politie zoekt inmiddels wegen om het publiek ook direct te informeren. De inzichten waarmee kan worden bepaald onder welke voorwaarden, op welke manier en voor welke publieksgroepen dat goed uit kan pakken zijn echter nog dun gezaaid. Die inzichten die er zijn manen echter wel tot enige voorzichtigheid, omdat experimenten hebben laten zien dat de informatievoorziening (het vertrouwen in de politie en) de veiligheidspercepties van het publiek kunnen verbeteren, maar ook kunnen verslechteren. Nader onderzoek naar de omstandigheden waaronder zich het een en waaronder zich het ander voordoet lijkt dan ook gewenst.

Het versterken van de intelligencefunctie binnen de politie, zoals door onder meer Den Hengst (2010) bepleit, kan natuurlijk al een eerste stap zijn in het verbeteren van de informatievoorziening, óók die aan de burger. Een dergelijk streven is op dit moment ook in enkele grotere Nederlandse gemeenten zichtbaar. Daarbij dient tevens aandacht te worden geschonken aan de vraag hoe het meetinstrumentarium zodanig kan worden aangepast dat het geloofwaardig de vinger aan de pols kan houden van verschuivingen in het veiligheidslandschap.

Daarnaast lijkt het verstandig te bezien in hoeverre het mogelijk is inhoud te geven aan de door Laux bepleitte *joined up approach* van veiligheidscijfers, met daarbij ook onafhankelijke duiding. Een rapportage als het vaste veiligheidshoofdstuk in de jaarlijkse rapportage de Sociale Staat van Nederland (van Noije, 2015) biedt wellicht al zo'n

integrale, onafhankelijke kijk op de veiligheidscijfers, maar deze uitgebreide rapportage is (te²) complex voor het grote publiek. Een simpele mogelijkheid om Laux' *joined up* werkwijze dichterbij te brengen kan mogelijk ook liggen in het voortaan nog maar op één gezamenlijk moment naar buiten te brengen van de gegevens van alle belangrijke bronnen (Veiligheids- en andere monitoren, cijfers van politie en strafrechtelijk systeem).⁸Een derde dinsdag van september⁹, maar dan op het gebied van veiligheid? Met een adequate, onafhankelijke duiding van de bevindingen uit de verschillende bronnen? In de wandelgangen van het Nederlandse departement van Veiligheid en Justitie werd medio 2016 ook nagedacht over iets anders: het instellen van onafhankelijk gremium (een Planbureau voor de Veiligheid?) dat plannen op het gebied van veiligheidszorg en strafrechtelijk systeem tevoren op haar werking kan toetsen. Dat zou moeten leiden tot beleid dat de toets der wetenschappelijke kritiek beter zou doorstaan dan thans het geval is. Zo'n gremium zou ook in staat kunnen zijn om een deskundig en onafhankelijk beeld te schetsen van de ontwikkeling van de criminaliteit en veiligheid in Nederland. Wanneer daarbij – een beetje à la het Britse NICE-instituut dat interventies in de gezondheidszorg aldaar beoordeelt – ook nog eens vertegenwoordigers uit het publiek worden betrokken kan daarbij weer een volgende stap in toegankelijke en geloofwaardige informatievoorziening aan burgers worden gezet. Want dat die informatievoorziening beter kan, zoveel is wel duidelijk.

Bibliografie

ABBAS, S., & SINGH, A. K. (2014). Media Industry Trends and Dynamics: The Social Media Boom. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 155(October), 147–152. doi:10.1016/j.sbspro.2014.10.271

AD Misdaadmeter 2015. (2015). Retrieved from <http://www.ad.nl/ad/nl/30740/AD-Misdaadmeter/article/detail/3922940/2015/05/12/AD-Misdaadmeter-2015-de-ranglijst-en-alle-cijfers.dhtml>

BOIVIN, R., & CORDEAU, G. (2011). Measuring the Impact of Police Discretion on Official Crime Statistics: A Research Note. *Police Quarterly*, 14(2), 186–203. Retrieved from 10.1177/1098611111404179

BOS, J. J., & GROEN, M. (2015). *Rijker Verantwoorden*. TNO Management Consultants.

BOUTELLIER, H., SCHOLTE, R. D., & HEIJNEN, M. (2009). Criminogeniteit in Amsterdam Een nieuw concept, een monitor en een index. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 2009(8), 30–51.

BROH, A. (1980). Horse-Race Journalism: Reporting the Polls in the 1976 Presidential Election. *Public Opinion Quarterly*, 44(4), 514–529. doi:10.1086/268620

BUTTERFIELD, B. (1998). As crime falls, pressure rises to alter data. (Cover story). *New York Times*, 147(51238), A1. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=903474&lang=nl&site=ehost-live>

⁸ Op 22 oktober 2016 werd deze zin al werkelijkheid. Toen presenteerde het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek CBS de website Criminaliteitinbeeld.nl, waarop CBS, het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), De Raad voor de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie hun belangrijkste cijfers gezamenlijk zullen gaan presenteren.

⁹ Prinsjesdag: de dag dat de Nederlandse regering haar plannen voor het volgende jaar aan het parlement voorlegt.

- CALLANAN, V. J. (2005). *Feeding the Fear of Crime: Crime-related Media and Support for Three Strikes*. LFB Scholarly Pub. Retrieved from <http://books.google.nl/books?id=GvTtAAAAMAAJ>
- CAMPBELL, D. T. (1976). *Assessing the Impact of Planned Social Change* (No. #8).
- CARR, N. (2011). *Het ondiepe – hoe onze hersenen omgaan met internet*. Maven Publishing.
- CASTELLS, M. (2013). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- CBS. (2015). *Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CHADEE, D. (2001). Fear of Crime and the Media: from perceptions to reality. *Criminal Justice Matters*. doi:10.1080/09627250108552955
- CHLANDA, B. E. (2016). The spin on crime statistics. *Alice Springs News Online*. Retrieved from <http://www.alicespringsnews.com.au/2016/01/18/the-spin-on-crime-statistics/>
- DALTON, R. J. (2014). *Citizen Politics – Public Opinion and Political Parties in Advanced Democracies* (Sixth Edit.). CQ Press.
- DE KONING, B. (2014). *Opheldering gezocht: acht op de tien misdrijven in Nederland wordt nooit opgelost*. *De Correspondent*. Retrieved April 12, 2016, from <https://decorrespondent.nl/2038/Opheldering-verzocht-acht-op-de-tien-misdrijven-in-Nederland-wordt-nooit-opgelost/149545770220-6ed67915>
- DEN HENGST-BRUGGELING, M. (2010). *Informatierijk en toch kennisarm – Lectorale Rede*. Politieacademie.
- DHOKALIA, P. M., & MORWITZ, V. G. (2002). How surveys Influence Customers. *Harvard Business Review*, (may 2002).
- EGLKAMP, M. M. (2002). *Inflation von Gewalt – strafrechtliche und kriminologische Analysen von Qualifikationsentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland*. Rijksuniversiteit Groningen.
- ETERNO, J. A., & SILVERMAN, E. B. (2012). *The Crime Numbers Game: management by manipulation*. Baton Rouge: CRC Press.
- EYSINK SMEETS, M. (2015). The Fear Drop. In *2015 Conference European Society of Criminology*. Porto.
- EYSINK SMEETS, M. (2016). *Veiligheidsbeleving in Rotterdam*. Rotterdam.
- EYSINK SMEETS, M., & BAARS, J. (2016). Vertrouwen in de politie: in de functie of in het functioneren? *Tijdschrift Voor de Politie*, (april).
- EYSINK SMEETS, M., JACOBS, M., FOEKENS, P., MAESSEN, J., & SCHRAM, K. (n.d.). *Effecten van communicatie bij de aanpak van inbraken*. Amsterdam.
- EYSINK SMEETS, M., MOORS, H., & BAETENS, T. (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. Den Haag.
- EYSINK SMEETS, M., & VOLLAARD, B. (2015). Trends in perceptie van criminaliteit. *Tijdschrift Voor Criminologie*, 57(2), 229–241.
- FARRELL, G., TILLEY, N., TSELONI, A., & MAILLEY, J. (2008). The Crime Drop and the Security Hypothesis, (62), 17–21.

- Gemeente Rotterdam. (2016). *Wijkprofiel 2016. wijkprofiel*. Retrieved April 27, 2016, from <http://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2016/rotterdam>
- HAGEN, G.-J. (2014). *Over last en leefstijl. Hoe mensen in verschillende leefstijlen omgaan met overlast*. Utrecht/Leusden.
- HALL, P., & INNES, J. (2011). Understanding perceptions of crime. In D. MOON & J. FLATLEY (Eds.), *Perceptions of crime, engagement with the police, authorities dealing with anti-social behaviour and Community Payback: Findings from the 2010/11 British Crime Survey* (Home Offic., pp. 1–74). London.
- HARDJONO, T., OOSTERHOORN, A., DE VAAL, K., & VOS, J. (2012). *Perspectieven op Kwaliteit*. Nederlands Netwerk voor Kwaliteitsmanagement.
- HARRISON MOORE, M., THACHER, D., DODGE, A., & MOORE, T. (2002). *Recognizing Value in Policing: The Challenge of Measuring Police Performance*. Police Executive Research Forum.
- HERREWEGEN, E. VAN DEN. (2011). Help! De burgers voelen zich onveilig! Constructies en bronnen van veiligheidsbeleving bij burgers. In L. GUNTHER MOOR, F. HUTSEBAUT, P. VAN OS, & D. VAN RYCKEGHEM (Eds.), *Burgerparticipatie* (Cahiers Po., pp. 27–50). Antwerpen – Apeldoorn – Portland: Maklu.
- HINKLE, J. C. (2010). Making sense of broken windows: The relationship between perceptions of disorder, fear of crime, collective efficacy and perceptions of crime. *Dissertation Abstracts International, A: The Humanities and Social Sciences*, 70(09), 3647.
- HOHL, K., BRADFORD, B., & STANKO, E. A. (2010). Influencing Trust and Confidence in the London Metropolitan Police: Results from an Experiment Testing the Effect of Leaflet Drops on Public Opinion. *British Journal of Criminology*, 50(3), 491–513. doi:10.1093/bjc/azq005
- HOOGENBOOM, A. B. (2006). *Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie* (Politiewet.). Den Haag/Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- INSPECTIE VEILIGHEID EN JUSTITIE. (2013). *Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie*.
- INTOMART GFK. (2009). *Terrorismemonitor 2009 – Kwantitatief onderzoek naar de risicobeleving van terrorisme onder burgers* (Vol. 31).
- IPSOS. (2014). *Risico- en Crisisbarometer. Basismetings oktober 2014*.
- JACKSON, J. (2005). Validating New Measures of the Fear of Crime. *International Journal of Social Research Methodology*. doi:10.1080/13645570500299165
- JACKSON, J. (2013). Cognitive closure and risk sensitivity in the fear of crime. *Legal and Criminological Psychology*. doi:10.1111/lcrp.12031
- JACKSON, J., BRADFORD, B., HOHL, K., & FARRALL, S. (2009). Does the Fear of Crime Erode Public Confidence in Policing? *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 3, 100–111. doi:10.1093/police/pan079
- KALIDIEN, S. N., & DE HEER-DE LANGE, N. E. (Eds.). (2015). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek – WODC.

- KRIEGLER, A., & SHAW, M. (2016). *Do the police manipulate murder statistics?* W24. Retrieved from <http://www.w24.co.za/Archive/book-extract-a-citizens-guide-to-crime-trends-in-south-africa-by-anine-kriegler-and-mark-shaw-20160608>
- LANE, J. (2009). Perceptions of Neighborhood Problems, Fear of Crime, and Resulting Behavioral Precautions: Comparing Institutionalized Girls and Boys in Florida. *Journal of Contemporary Criminal Justice*. doi:10.1177/1043986209335014
- LEWIS, C. (2013). The Truth about Crime Statistics What is Crime ? *The Police Journal*, 86(3), 220–234. doi:10.1350/pojo.2013.86.3.625
- MARSHALL, T. M., & REID, S. D. (2008). How to use a survey as a marketing tool: a case study of Loughborough University Library. *Library and Information Research*, 32(101), 39–56. Retrieved from <http://cilipjournals.org.uk/ojs/index.php/lir/article/view/124>
- MOHA, A. A., VERHEGGEN, P. P., & VISSCHER, J. (2013). *Burgers over politie & buitengewoon opsporingsambtenaren*. Amsterdam.
- MOORE, M., & BRAGA, A. (2003). *The “Bottom Line” of Policing: What Citizens Should Value (and Measure!) in Police Performance*.
- NAP, J. (2012). *Vragen naar goed politiewerk : alledaagse praktijk*.
- NAP, J. (2014). *Macht ten goede?! Sterke arm in een complexe samenleving*. Apeldoorn: Politieacademie.
- NCSC. (2015). *Cybersecuritybeeld Nederland CSBN 2015*.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. (2015). *Chapter 2 : Public Perceptions of Crime*.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. (2016). *Crime in England and Wales: year ending Mar 2016. Statistical Bulletin*. Retrieved July 29, 2016, from <http://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/bulletins/crimeinenglandandwales/yearendingmar2016>
- OSBAND, K. (2015). What Statistics Say About Policing America. *Wall Street Journal – Eastern Edition*, 265(3), A15–A15. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=100225315&lang=nl&site=ehost-live>
- OSBOURNE, S. (Ed.). (2010). *The New Public Governance*. New York: Routledge.
- PEETERS, R. (2013). *The Preventive Gaze: How Prevention Transforms Our Understanding of the State*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- PEETERS, R. (2015). *Het verlangen naar voorkomen. Hoe het preventieparadigma de overheid verandert*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- PETERS, F. (2011). *“Komt een lezer bij een boek”: descriptief onderzoek naar de veranderende leescultuur over de periode 2003-2011*. Universiteit Utrecht.
- PONSAERS, P., GUNTHER MOOR, L., D’HAESE, W., & EYSINK SMEETS, M. (reds). (2014). *Politie en haar maatschappelijke partners. Cahiers Politie Studies, 1*.
- REINER, R. (2007). *Law and Order, an honest Citizen's Guide to Crime and Control*. Cambridge: Polity Press.

- RUIGROK, N., GAGESTEIN, S., VAN ATTEVELDT, W., SLOTBOOM, A., & JACOBI, C. (2014). *Jeugdcriminaliteit & Media – Een onderzoek naar de berichtgeving over jeugdcriminaliteit in een veranderend medialandschap*. Amsterdam.
- SALISBURY, H. (2004). *Public attitudes to the criminal justice system : the impact of providing information to British Crime Survey respondents Survey respondents* (Home Offic.). Home Office.
- SCHILLEMANS, T., & JACOBS, S. (2012). Beeldenstrijd. *Bestuurskunde*, (4).
- SINGER, L., & COOPER, S. (2008). Inform, persuade and remind An evaluation of a project to improve public confidence in the Criminal Justice System, (September).
- SINGER, L., & COOPER, S. (2009). Improving Public Confidence in the Criminal Justice System: An Evaluation of a Communication Activity. *Howard Journal of Criminal Justice*, 48(5), 485–500. Retrieved from <http://10.1111/j.1468-2311.2009.00590.x>
- SPARROW, M. (2015). Measuring Performance in an Modern Police Organisation. *New Perspectives in Policing, March 2015*, 1–20.
- TERPSTRA, J., DUCHATELET, A., JANSSENS, J., VAN RYCKEGHEM, D., & VERSTEEGH, P. (2015). Verantwoording en Politie. *Cahiers Politie Studies*, 4.
- TNS OPINION & SOCIAL. (2015). *Standaard Eurobarometer 84 – Nationaal Rapport – Die publieke opinie in de Europese Unie*.
- UK STATISTICS AUTHORITY. (2014). *Assessment of compliance with the Code of Practice for Official Statistics Statistics on Crime in England and Wales*. London: UK Statistics Authority.
- VAN DIJK, J., TSELONI, A., & FARRELL, G. (2012). *The International Crime Drop – New Directions for Research*. (J. VAN DIJK, A. TSELONI, & G. FARRELL, Eds.). Palgrave McMillan.
- VAN NOIJE, L. (2015). Sociale Veiligheid. In R. BIJL, J. BOELHOUWER, E. POMMER, & I. ANDRIESSEN (Eds.), *De sociale staat van Nederland 2015* (pp. 265–298). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VANDERVEEN, G. (2006). *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety. Conceptualisation and measurement*. Den Haag: BJu Legal Publishers.
- VEEN, T. (2015). “ De prestaties van de politie zijn nog nooit zo goed geweest als nu. ” *NRC.nl*. Retrieved from <http://www.nrc.nl/next/2015/08/12/de-prestaties-van-de-politie-zijn-nog-nooit-zo-go-1521821>
- VOS, J., & GROEN, M. (n.d.). *Rijker Verantwoorden – Onderzoeksrapportage in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV) en het Lectoraat Waardevolle Praktijkontwikkeling*. Politie – Programma Administratieve Lastenverlichting.
- WARNER, S. B. (1932). A note on “crimes known to the police.” *Harvard Law Review*, 45(3), 533–534. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=15444648&lang=nl&site=ehost-live>
- WEIJERMARS, M., & BOS, M. (2010). Monitor verkeersveiligheid 2010.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID. (2012). *Vertrouwen in burgers* (WRR Rapport). Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.

WIJBURG, F., & HOUTKAMP, A. (2016). *Preventie Woninginbraak – Social Marketing Segmentatie*. Rotterdam.

WUNSCH, D., & HOHL, K. (2009). Evidencing a “Good Practice Model” of Police Communication: The Impact of Local Policing Newsletters on Public Confidence. *Policing*, 3(4), 331–339. doi:10.1093/police/pap045

ZIMRING, F. E. (2007). *The Great American Crime Decline*. New York: Oxford University Press.

ZOURIDIS, S., BOUCKAERT, G., ROY, P. VAN, STROOBANTS, J., CROMPVOETS, V., & PEETERS, L. J. R. (2014). *Politieproductiviteit – Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie*.

2de proef

2de proef

Data uit de strafrechtsheten in internationaal vergelijkend perspectief

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 95-116
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Elke Devroe¹ & Wouter van der Eng²

In deze bijdrage worden de meest belangrijke bronnen van internationale criminaliteitsstatistiek en slachtofferstatistiek geanalyseerd, waarbij het ontstaan, de methodologie en de belangrijkste resultaten worden gepresenteerd. Het gekende onderscheid tussen objectieve criminaliteitsgegevens en subjectieve criminaliteitsgegevens wordt behouden. In een eerste paragraaf komt het European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics (2014) aan bod, gevolgd door het 'Report on World Crime Trends'. In een derde paragraaf wordt de 'International Crime Victimization Survey' (ICVS) gepresenteerd. Tenslotte verwijzen we naar een (nog) niet gepubliceerd instrument-in-wording, dat een criminaliteitsvergelijking toelaat tussen grootsteden. We besluiten met enkele voorzichtigheidscommentaren over de internationale vergelijking van statistieken.

Inleiding

Er wordt in de wetenschappelijke literatuur wel eens een algemene daling vermeld van criminaliteitscijfers sinds de jaren 90, zeker in de US maar ook in Europa (Rosenfield et al, 2009; Tonry, 2010, 2014; Levitt, 2004, Dijk, et al, 2012; Farrell et al, 2014). Maar is dat wel zo? En over welke vorm van criminaliteit gaat het dan? Alleen deze opgenomen in het strafcode van verschillende landen? Of alleen vormen van overlast en kleine overtredingen die niet in de strafwet zijn vastgelegd? Of beide? Door politie geregistreerde feiten of door de strafrechter veroordeelde personen? Of zou men ook bedoelen dat het beter gaat met de algemene veiligheid, en dat het veiligheidsgevoel van de burger stijgt? Of dalen alleen bepaalde vormen van criminaliteit, en stijgen andere? Zo werd vastgesteld dat vermogenscriminaliteit daalt, wellicht door een wijziging van de socio-economische status, betere beveiliging van woning en wagen en een sterke stijging in de private beveiliging (Aebi, et al, 2010). De geweldscriminaliteit neemt weer toe, en dit zou te wijten zijn aan veranderende demografie, meer alcoholconsumptie bij de jeugd, meer vrije tijd (mede door het internet) en georganiseerde straat bendes (Aebi, et al, 2009). Wanneer de lezer cijfers wenst, die op wetenschappelijke wijze werden aangemaakt over criminaliteit en slachtofferschap, waar kan hij/zij dan bronnen vinden?

¹ Associate Professor 'Institute of Security and Global Affairs', Faculteit 'Governance and Global Affairs', Universiteit Leiden, Hoofdredacteur Cahiers Politiestudies.

² Master Crisis & Security Management Institute of Security and Global Affairs', Faculteit 'Governance and Global Affairs', Universiteit Leiden.

Deze bijdrage is louter informatief bedoeld en verschaft de lezer een inzicht in de meest belangrijke wetenschappelijke instrumenten die internationale vergelijking van criminaliteitscijfers toelaten. Het is niet de bedoeling van deze bijdrage theorieën te schetsen over criminaliteitsgolven (deze komen elders in dit Cahier aan bod), noch een theorie-testend onderzoek te presenteren. De bijdrage gaat niet op zoek naar verklaringen voor dalingen of stijgingen van criminaliteit, noch worden hier criminologische theorieën voor aangedragen. Wel worden diverse bronnen voor internationale criminaliteits- en veiligheidscijfers die een wetenschappelijke internationale vergelijking toelaten op een rij gezet en de meest in het oog springende resultaten daaruit gepresenteerd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen bronnen van geregistreerde criminaliteit (*objectieve* criminaliteitsgegevens) en bronnen van niet officieel geregistreerde criminaliteit, zoals slachtoffer enquêtes en self-report studies (*subjectieve* criminaliteit). De meerwaarde van deze bijdrage bestaat er in dat de lezer een direct overzicht krijgt van de meest in het oog springende tendensen en de meest actuele gegevens.

Ten eerste komt het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (2014) aan bod met criminaliteitscijfers van 41 Europese landen. Ten tweede wordt de ‘*United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems*’ toegelicht, met cijfers uit meer dan 80 landen en daarom ook het ‘*Report on World Crime Trends*’ wordt genoemd. Vervolgens worden instrumenten besproken die een vergelijking toelaten van subjectieve criminaliteitsgegevens, zoals de internationale slachtoffer enquête: ‘*International Crime Victimization Survey*’ (ICVS). Tenslotte komt er één nog nieuw en (nog) niet gepubliceerd instrument-in-woording aan bod, dat een vergelijking toelaat tussen grootsteden (meer dan 100.000 inwoners) naar criminaliteitscijfers. We besluiten met enkele voorzichtigheidscommentaren over de internationale vergelijking van cijfers en statistieken.

1. Nut van internationale vergelijkingen

Voor een degelijk begrip van de criminaliteit in het eigen land blijft kennis van de internationale criminaliteitscontext een onmisbaar gegeven. Contextualisering en relativering van eigen criminaliteitsstatistieken wordt slechts mogelijk door middel van de studie van buitenlandse trends en evoluties. Het nut van ‘internationale vergelijkingen’ kan zich in vier elementen vertalen (Devroe, 2001):

- Kennisverruiming over criminaliteitsschommelingen;
- Testen van criminologische theorieën³;
- Benchmarking;
- Politieke doelstellingen.

Internationaal vergelijkend onderzoek voeren naar criminaliteitscijfers blijft een zeer precaire en complexe oefening. Buiten een aantal fundamentele afwijkende sociologisch, – demografisch, – en economische contextgegevens⁴, is de strafwet immers in ieder land verschillend. Alhoewel een aantal Europese landen gelijkaardige strafbaarstellingen vertonen die een vergelijking met de Belgische strafwet kunnen doorstaan,

³ Zoals bijvoorbeeld victimisation theorieën, sociaal-ecologische en developmentale theorieën, preventietheorieën, routine-activiteiten theorie, rationale keuzetheorie, sociale desorganisatietheorie, enz...

⁴ Zie in dit kader Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>

blijft vergelijken koorddans. Politieële nomenclaturen wijken in nogal wat landen af van de nationale wetgeving. De politie hanteert vaak een vattingsinstrument voor criminaliteit dicht bij de politieke realiteit (politieke fenomenen) in plaats van een strafrechtelijke kwalificatie die het openbaar ministerie hanteert. Achteraf is dan veelal niet meer detecteerbaar op welk (wettelijk omschreven) misdrijf de politieke kwalificatie betrekking had (Barclay, 2000). De meest belanghebbende comparatieve instrumenten over objectieve criminaliteitsgegevens verschaffen vooral informatie vanuit de verschillende lagen van de strafrechtelijke piramide (door politie geregistreerde feiten, door het Openbaar Ministerie vervolgte personen, door de rechtbank veroordeelden en tenslotte daders aanwezig in de strafuitvoering). Hierbij is het moment van telling belangrijk. In sommige landen wordt als moment voor intrede in de politiestatistiek de registratie in een politieel proces-verbaal gehanteerd (input-statistiek). In andere landen wordt het misdrijven pas geteld in de politieke statistiek op parketniveau (input op parket) als het volledige politieel onderzoek afgehandeld is, of nog als het tot een veroordeling kwam voor de feitenrechter. Vaak worden ook gegevens over middelen en personen (aanwezige capaciteit) in de diverse lagen van de strafrechtsbedeling verschaft, wat we de ‘morfologie van de strafrechtelijke keten’ noemen.

2. Bronnen van internationale criminaliteits- en slachtoffergegevens

2.1. European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics

Binnen het ‘*European Committee on Crime Problems*’ van de Raad van Europa werd een Europees ‘model’ dat een coherente en zinnige vergelijking van criminaliteit tussen de verschillende landen in Europa⁵ moest toelaten, ontwikkeld. Het hoofddoel bestond in de presentatie van vergelijkbare informatie over misdaad en strafrechtspleging in Europa. In 1995 werd de pilootstudie ‘*Draft European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*’ over ‘*Trends in crime and criminal justice statistics and other quantitative data on crime and het criminal justice system for het attention of het European Committee on Crime Problems (CDPC) 44th plenary session*’, gepubliceerd⁶. Nadien werd de groep van specialisten uitgebreid. In oktober 1999 verscheen de eerste versie (met kwantitatieve gegevens) van het ‘*Sourcebook*’. De gepresenteerde gegevens behandelen de jaren 1990-1996 en bespreken 33 landen. De methodologie kon als succesvol beschouwd worden. De eerste editie van ‘*The European Sourcebook*’ inspireerde de datacollectie van Eurostat in het begin van de jaren 2000 (Eurostat, 2016). Inmiddels is de vijfde editie gepubliceerd in 2014 (over de periode van 2007-2011) en werd de medewerking bekomen van 41 landen (Heuni, 2014). Het ‘*European Sourcebook*’ is de meest volledige bron van internationale datavergelijking over criminaliteit en rechtshandhaving in Europa. We bespreken kort de basisuitgangspunten, de vating van de gegevens, de inhoud en geven de meest markante resultaten weer voor deze laatste periode (2007-2011).

2.1.1. Basisuitgangspunten

Het ‘*European Sourcebook*’ verschaft een antwoord op de empirische vraagstelling die kwantificering en internationale vergelijking in vraag stelt. Voorafgaandelijk wordt

⁵ Met dit doel werd in 1993 een groep specialisten samengeroepen die zich bogen over ‘*Trends in crime and criminal justice: statistics and other quantitative data*’. Bij deze garing en verwerking zijn 33 landen betrokken.

⁶ Aan deze pilootstudie namen 12 landen deel.

nut en gebruik van statistiek voor het beleid omschreven, wat de kans op beleidsnut achteraf verhoogt.

De vergelijkende analyses kunnen in *drie categorieën* worden ingedeeld:

1. “*Distributive comparisons*” geven een antwoord op vragen als ‘maken diefstallen het grootste aandeel in de totale criminaliteitskoek uit? Hoe ziet de leeftijdsstructuur van de gemiddelde veroordeelde dader eruit?’
2. “*Level comparisons*” geven antwoord op vragen als ‘welk land kent de hoogste overvalgraad? Welke land kent een lage gevangenispopulatie?’
3. Interpretaties van “*trends*” waarbij het tijdsgegeven belangrijk wordt stellen vragen als ‘verschilt de stijging in verkrachtingen van land tot land in de tijd?’ ‘Worden er meer alternatieve maatregelen uitgesproken in alle landen tussen 1990 en 1999?’

Het is belangrijk *drie soorten omstandigheden* waarvan officiële criminaliteitscijfers en statistiek over de strafrechtsbedeling afhankelijk zijn (Van Hofer, 2000) te vermelden:

1. *Actuele omstandigheden* zoals de mogelijkheid (opportunity) om criminaliteit te plegen, de bevolkingsstructuur (wie kan criminaliteit plegen?), het risico gesnapt te worden, de aangiftebereidheid van de bevolking en de efficiëntie van het strafrechtelijk apparaat bij het opsporen en vervolgen van criminaliteit;
2. *Wettelijke omstandigheden* zoals de inhoud van het wetboek voor strafrecht en strafvordering⁷, de formele organisatie van de instituties van strafrechtsbedeling en de informele toepassing van de strafwet in de praktijk.
3. *Statistische omstandigheden* zoals de formele procedure voor datagaring en –verwerking en hun praktische implementatie.

Om de vergelijkbaarheid bij ‘*distributive comparisons*’ en ‘*level comparisons*’ te garanderen, zou men best de wettelijke en de statistische omstandigheden controleren vooraleer men kan besluiten dat een verschil tussen landen ook een reëel verschil inhoudt. Bij trends is de ‘werkelijke’ criminaliteitsgraad van minder belang; het komt er vooral op aan stijgingen en dalingen te detecteren. Hier moet men bijkomend rekening houden met de *informele* wettelijke en de statistische omstandigheden die vaak moeilijk te achterhalen zijn.

2.1.2. Naar een internationaal vergelijkbare gegevensvatting

Bij de opmaak van het *Sourcebook* ging veel aandacht uit naar de methode van vergelijken en naar de verschillende definities en begripsomschrijvingen van de te vergelijken misdrijven. In de expertengroep van het *Sourcebook* werd gezamenlijk gezocht naar een methode voor het correct noteren en interpreteren van criminaliteitscijfers. Niet alleen de cijfers zijn hier van belang, maar ook de telregels, statistische telmethoden en de wettelijke en functionele omschrijvingen van de misdrijven. Door de groep specialisten werd een lijst opgemaakt van de te bevragen misdrijven. Hierbij werd

⁷ Een structurele concertatie tussen de politiediensten, de procureurs-generaal en de overheid die de gegevens vat en verwerkt over de invloed van wetwijzigingen op de statistieken, kan een oplossing zijn om verschuivingen in de cijfers achteraf te kunnen verklaren en toelichten. In de meeste andere landen worden nieuwe misdrijven noodzakelijkerwijze binnen bestaande nomenclaturen gevat, hetgeen tot gevolg heeft dat de oorzaak van een stijging binnen deze ‘verruimde’ categorie achteraf nog moeilijk detecteerbaar is.

beslist vooral te focussen op de zgn. ‘traditionele’ vormen van criminaliteit, waarna eventueel enkele vormen van ‘moderne’ vormen van criminaliteit in een later stadium bijkomend kunnen worden opgenomen (zoals witwassen, corruptie en georganiseerde criminaliteit). Voorafgaandelijk aan de statistische inzameling in elk land werd een standaarddefinitie per misdrijf rondgestuurd, waarop de landelijke afwijkingen werden aangegeven. Zo werd voor de misdrijven zonder eenduidige definitie een soort kruistabel gemaakt waarbij de afwijkende definitie-elementen worden weergegeven. Zo weet men achteraf steeds wat de cijfers betekenen en welke elementen voor welk land een bepaald misdrijfvorm typeren. Bovendien worden niet alleen –zoals in de inzameling van Interpol- politieële gegevens gepresenteerd, maar bestaat een belangrijk deel van de kwantitatieve informatie uit aanvullende gegevens afkomstig uit victim-surveys, self-reportstudies en gegevens uit de hogere lagen in de strafrechtsbedeling. Men vindt in deze bron m.a.w. een kruising tussen objectieve en subjectieve gegevens.

Een volledig (beschrijvend) hoofdstuk werd gewijd aan de opstelling van telregels en aan commentaren afkomstig van de verschillende correspondenten in de verschillende landen. Voor dit doel werd een vragenlijst (die in de publicatie werd bijgevoegd) opgesteld die naar alle deelnemende landen werd verzonden. De informatie werd nagekeken, gevalideerd en vervolgens gepresenteerd. In het rapport worden telkens de bronnen van de info uit de verschillende landen gepresenteerd. Zo verkrijgt men een goed overzicht over de beschikbare data in elk land en hun oorsprong. In de werkgroep werd tevens een evaluatie gemaakt van de doelstellingen, de procedure en de resultaten (vergelijkbaarheid en nuttig gebruik).

2.1.3. Inhoud

De bevraagde gegevens spreiden zich uit over de verschillende lagen van de strafrechtsbedeling. Per laag wordt even kort besproken wat er inhoudelijk in het Sourcebook te vinden is. Bespreken we eerst de politiestatistieken, waar verschillende soorten van tabellen worden aangeboden, namelijk:

1. Algemene trend (stijging en daling) van de algemene misdrijfgraad over de verschillende landen;
2. Gemiddelde misdrijfgraad uitgezet in de tijd (trends);
3. Politie-effectieven naar bevolkingsdichtheid (per 100.000);
4. Daders van misdrijven (per 100.000 inwoners) algemeen en per misdrijf;
5. Bron van de bekomen informatie.

Binnen dit luik worden slechts negen categorieën van misdrijven, de zgn. *traditionele* misdrijven bevraagd. Het gaat om de volgende misdrijven:

1. Moord en doodslag;
2. Geweldpleging;
3. Verkrachting;
4. Overval (ook gewapend)
5. Diefstal⁸;
6. Verkeersovertredingen

⁸ Deze categorie wordt opgesplitst in diefstallen van een moto, -fiets en diefstallen met braak (waarvan woningdiefstal en andere inbraken).

7. Fraude & Witwassen
8. Corruptie
9. Drugsovertredingen

Vervolgens bevat het Sourcebook cijfers over de volgende lagen in de strafrechtsbedeling, namelijk:

- Statistieken van de *vervolgingen* (openbaar ministerie). Dit gedeelte geeft cijfers over de afloop (minnelijke schikking, vervolging, seponering, transactie,..) van *alle* feiten die ter kennis werden gebracht van het openbaar ministerie.
- *Veroordelingscijfers* geven informatie over het aantal veroordeelde personen die één van de geselecteerde misdrijven pleegde en daarvoor werd veroordeeld. Deze statistieken worden gepresenteerd per misdrijf en geven een opsplitsing naar geslacht, leeftijd en nationaliteit van de dader, het type van de opgelegde sanctie⁹ en de duur van de vrijheidsberoving.
- Het gedeelte statistiek over de *strafuitvoering* geeft cijfers over de gevangenisbevolking afkomstig van de “*Annual Penal Statistics of het Council of Europe (SPACE)*” en van de vragenlijst van het Sourcebook zelf. Men vindt ook informatie over het aantal gevangenisstraffen.
- Als laatste (afsluitende) gedeelte komt de contextualiserende informatie uit de *internationale slachtofferenquête* aan bod.

2.1.4. Resultaten

De vijfde editie (2014) bevat de analyse van gegevens afkomstig uit 41 deelnemende landen over de jaren 2007-2011. Dit zijn tevens de laatst beschikbare gegevens; daarom gaan we hier even in detail op in. Het Sourcebook vermeldt de criminaliteitsgraad, dit betekent de geregistreerde aantallen criminaliteit in verhouding tot het aantal inwoners.

Algemene criminaliteitsgraad en profiel daders

De daling die in de inleiding van deze bijdrage werd vermeld blijkt wel degelijk uit de cijfers van het EU Sourcebook. Verschillende landen vertonen dalingen zowel in geregistreerde criminaliteit als in aantal daders (jaren 2007-2011). Een tweede vaststelling is dat de deelnemende steeds meer detail gegevens over de verschillende variabelen die bevestigd werden, aanleverden. Zo verschaftte in een vorige editie slechts de helft van de landen informatie over de nationaliteit van de dader of de etnische afkomst. In deze vijfde editie werd hierover door 60% van de landen informatie verschaft. Het gemiddelde percentage vrouwelijke daders steeg tot boven de 15%. Misdrijven waarbij jongeren onder de 18 jaar het meest bij betrokken zijn, zoals in de vorige editie, nog steeds diefstallen van motorfietsen en fietsen. We bespreken nu in detail de resultaten voor enkele categorieën van misdrijven die in het European Sourcebook werden geanalyseerd.

⁹ Waarbij de straffen werden opgedeeld in (1) boetes, (2) geen opsluitingsstraffen, (3) uitgestelde vrijheidsberovende straffen en maatregelen, (4) effectieve vrijheidsberoving en (5) de doodstraf.

Criminaliteitsgraad moord en doodslag

Deze misdrijfgraad varieert zeer erg van land tot land. De hoogste graad voor voltooide moord/doodslag wordt vastgesteld in Litouwen en de laagste in Oostenrijk in 2007. In 2011 verschuift dit echter naar de hoogste graad in Estland & Litouwen en de laagste in Zwitserland. De sterkte daling van dit misdrijf stellen we vast in Georgië. Wanneer men de politiestatistiek en de gezondheidsstatistiek vindt men per land toch wel wat verschillen. In de periode 2007-2011 waren 13% van de verdachten vrouwen. Dit is veel, na diefstallen is dit het tweede grootste misdrijf met vrouwelijke daders. Aandeel van jonge delinquenten is voor dit misdrijf veel lager (niet meer dan 10%) dan voor andere misdrijven.

Criminaliteitsgraad geweld

Een vergelijking van dit misdrijf in de 41 verschillende landen is niet evident, aangezien de afwijking van de afgesproken definitie groter wordt. Sommige landen laten hooliganisme buiten beschouwing, andere landen niet. Sommigen landen nemen dan weer 'duwen en trekken' in de cijfers op. Een algemene tendens toont een stijging aan in 15 EU landen en een daling in 20 landen, waarvoor in 17 van deze laatste de daling meer dan 10% bedraagt. In tegenstelling tot wat we zouden verwachten, is de aanwezigheid van vrouwelijke verdachten in deze 41 landen relatief hoog en het aandeel van jongeren relatief laag in verhouding tot hun aandeel in de bevolkingcijfers.

Criminaliteitsgraad verkrachting

Voor dit misdrijf is de aangiftebereidheid laag (Frenken, 2002; Brouwers, et al, 2005; Lonsway, 2012). We vergelijken dus beter steeds ook met internationale slachtofferenquêtes. Politiestatistieken geven tussen 1 en 69 geregistreerde verkrachtingen per 100.000 inwoners weer; terwijl de slachtoffer enquête tussen 1 en 3600 personen als slachtoffer van seksueel geweld registreert¹⁰. Tegen alle verwachtingen in duiken vrouwelijke verdachten voor verkrachting op in de politiestatistieken in Nederland (2.8%) en in Frankrijk (11.2%); met een cijfer voor Frankrijk ver boven het gemiddelde. Het aandeel jongeren verschilt sterk van land tot land en is gemiddeld 15.4% voor alle 41 landen.

Criminaliteitsgraad inbraak

Ook bij dit misdrijf verschilt de definitie nogal van land tot land. Het gaat dan vooral om woninginbraak, waarbij het belangrijk is of de wagen gestolen werd in de garage van de woning (homejacking) en dit feit bij het misdrijf autodiefstal werd geteld of niet. Hier stelt het Sourcebook gemiddeld een stijging vast in de laatste periode (2007-2011). Het aandeel vrouwelijke en jongere verdachten is klein.

Criminaliteitsgraad drugs

De interpretatie van de cijfers moet berusten op een gedegen kennis van het gevoerd beleid. In Nederland en Italië is bezit en gebruik van kleine hoeveelheden drugs voor

¹⁰ Uiteraard ligt dit grote verschil ook in het feit dat de bevraging aan de slachtoffers in de slachtofferenquête over 'seksueel geweld' ging, terwijl de politiestatistieken spreken over verkrachting.

eigen gebruik gelegaliseerd; in Frankrijk en Zwitserland is dit bijvoorbeeld niet het geval. In 28 van de 41 deelnemende landen stelt het Sourcebook een stijging vast. Slechts in 4 landen was die stijging kleiner dan 15%; vier andere landen vertonen een stijging van meer dan 1000% (vb. Roemenië). De aantallen schommelen tussen de 8 drugmisdrijven en de 1159 drugmisdrijven per 100.000 inwoners. Het aandeel van vrouwen varieert. In Spanje tellen we een hoog aandeel vrouwen (39.4%) en in Finland 32% werden vrouwen verdacht van drughandel.

Besluitend kunnen we stellen dat het Europese Sourcebook een uiterst rijke bron van internationale vergelijking kan worden genoemd. Bij een vergelijking met het 'American Sourcebook of Criminal Justice Statistics'¹¹ valt op dat het Europese Sourcebook minder gegevens bevat over politieel geregistreeerde criminaliteit en allerhande vormen van survey-onderzoek. In Amerika bestaat immers reeds lang een traditie in gestandaardiseerde gegevensverzameling, waarbij de inzameling verzorgd door de FBI een niet onbelangrijke rol speelt. De laatste gegevens van het 'American Sourcebook of Criminal Justice Statistics' dateren echter al van 2000, en deze bron werd niet ge-update.

Laat ons nu, ten behoeve van ons lezerspubliek, de positie die België en Nederland innemen ten aanzien van andere Europese landen, van nabij bestuderen.

De Belgische en Nederlandse situatie onder de loep

De landen die worden vergeleken zijn enerzijds de (1) ons omringende landen Duitsland, Frankrijk en Engeland¹² en anderzijds (2) een aantal verder gelegen landen als Italië, Spanje, Griekenland, Noorwegen, Denemarken en Zweden. Om de lezing te vergemakkelijken wordt de criminaliteitsgraad berekend naar 1000 inwoners; het gaat hierbij om de jaargraad. De landen worden gerangschikt naar dalende graad in 2011. Nederland (graad 71,69) kent meer criminaliteit dan België (graad 64,25). Toch kunnen we stellen dat beide landen een relatieve *middenpositie* innemen.

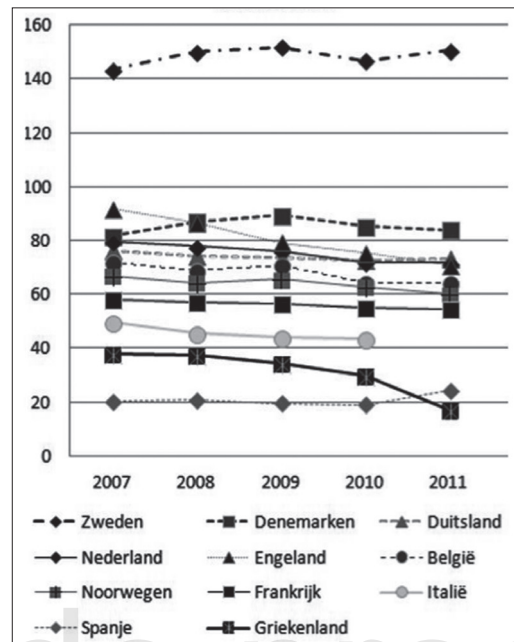
Deze eerste situering dient uiteraard aangevuld te worden met een *trendmatige schets* in de tijd.

Uit dit diagram blijkt dat Zweden ver boven het midden scoort. Als we de evolutie van de criminaliteit in deze verschillende landen bekijken, valt duidelijk de afwezigheid van een uniforme Europese trend op. We onderscheiden dalingen en stijgingen. Een dalende trend is waarneembaar in de landen Denemarken, Nederland en Engeland, Noorwegen, Frankrijk en Griekenland. Zweden, Duitsland en Spanje vertonen een stijgende tendens.

¹¹ <http://www.albany.edu/sourcebook/> en <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=190251>

¹² Waarbij Schotland buiten beschouwing blijft.

Figuur 1: Lijndiagram criminaliteitsjaargraad naar 1000 inwoners voor 10 Europese landen (bron: 'European Sourcebook')



Als tweede belangrijke instrument bestuderen we de United Nations Survey, een bron die meer dan 80 landen in de wereld omvat.

3. United Nations Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (UN-CTS)

3.1. Uitgangspunten

Een tweede belangrijke bron van internationale criminaliteitscijfers is de 'United Nations Survey of Crime Trends and Criminal Justice System' (UNODC, 2016), die de verschillende landen in de wereld vergelijkt. Deze survey brengt de geregistreerde criminaliteit in kaart van alle deelnemende landen binnen de United Nations (81) en werd van sedert 1970 tot en met 1994 elke vijf jaar door de 'United Nations Centre for International Crime Prevention' (korter: UNCICP) doorgevoerd (Newman, 1999). De vergelijking van criminaliteitscijfers georganiseerd door de Verenigde Staten kwam pas op gang in de jaren '70, met de hulp van expertgroepen en instituties als universiteiten, departementen van Justitie en Binnenlandse zaken die zich bogen over de methodologie van een dergelijk grootschalig project. De UN-CTS survey levert statistische data over de verschillende lagen van de strafrechtsbedeling (politie, Openbaar Ministerie, rechtbanken en gevangenis). Deze rapportage is nu aan haar 11^e editie toe, met gegevens over de jaren 2007-2008 (UNODC, 2016). Sindsdien werd een evaluatie en een grondige herziening doorgevoerd. Van bij aanvang analyseerde het HEUNI in samenwerking met de 'United Nations Office on Drugs and Crime' (UNODC) deze gegevensbron voor Noord-Amerika en Europa en

publiceerde de resultaten in de *'International Statistics on Crime and Justice'* (Harrendorf, et al, 2010). Kangaspunta, et al (1999) bestudeerden de resultaten van deze studie in detail zoekend naar oorzaken van diversiteit in criminaliteit in de verschillende landen. Met dit doel werden diverse indicatoren samengesteld, die o.m. de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit en de motivatie van de dader op kwantitatieve wijze in beeld brengen.

De laatste analyse met als titel *'International Statistics on Crime and Justice'* levert gegevens tot en met 2010. Nadien werd de rapportage *'Reports on World Crime Trends'* gedoopt, deze informatie is beschikbaar tot en met 2014 (UNODC, 2016). Momenteel wordt gewerkt aan de Survey 2015, waarin gegevens zullen beschikbaar zijn in Excel.

De verschillende criminaliteitsfenomenen werden verzameld door middel van vragenlijsten gericht aan de verschillende landen (waarbij lichte wijzigingen doorheen de tijd werden doorgevoerd) (UNODC, 2016). Zo ontstonden bottom-up definities van bepaalde fenomenen. Door de *'United-Nations-Centre-for-International-Crime-Prevention'* (UNCICP) werd vanaf 1977 één gestandaardiseerde lijst (soort wereldlijst) van misdrijven ontwikkeld met hun definities. Deze vragenlijsten worden naar de statistisch verantwoordelijken gestuurd; ieder deelnemend land past zich vervolgens zo goed mogelijk aan deze omschrijvingen aan. Ook de definitie van wat 'politie' betekent is binnen de UNCJS vrij algemeen. Het moet gaan om 'publieke diensten' waarvan de meest belangrijke functies bestaan uit preventie, het vaststellen en onderzoeken van criminaliteit en het aanhouden van verdachten. Sommige landen wijken echter af van deze definitie. Zo kan men zich de vraag stellen of de procureur bijvoorbeeld lid is van de politie of van het gerechtelijk personeel. Tevens bestaan er verscheidene politiestructuren (Ponsaers, et al. 2014, 2016) zoals een federale en provinciale politie, politieregio's binnen één land, onderscheid tussen politie en militaire macht, meer en meer private politie en tenslotte grensoverschrijdende politie machten (zoals Europol en Interpol). Al deze diverse organisaties van het politiebestedel worden in deze rapportage 'politie' genoemd. De deelname van de landen nam met 43 % toe over de jaren heen. Aan de meest recente oefening namen 103 landen deel, dat is meer dan aan de tiende editie (86 landen). We gaan nu dieper in op de inhoud van deze gegevensbron. Het rapport bevat diverse hoofdstukken, die de verschillende topics uit de vragenlijst volgen.

3.2. Inhoud

De eerste vier hoofdstukken van het rapport volgen de traditionele lagen in de strafrechtsbedeling, beginnend met de slachtoffers van criminaliteit (gebruikmakend van de data van de *'International Crime Victimization Survey'*) en eindigend bij de uiteindelijke berechting van de dader (op basis van UNCJS data). De drie volgende hoofdstukken behandelen ruimere thema's zoals de effectieven in de strafrechtsbedeling (UNCJS data), misbruik van vuurwapens en drugs en hun controle. Vervolgens komt een hoofdstuk aan bod over criminaliteitspreventie waarin gebruikgemaakt wordt van onderzoeksresultaten, en tot slot volgt een hoofdstuk waarin grensoverschrijdende criminaliteit, drugs en de controle hierop wordt behandeld. We geven wat nadere informatie over de verschillende onderdelen.

In het gedeelte over de politiestatistiek is de teleenheid het misdrijf dat werd aangegeven bij de politie. Het doel van dit gedeelte van het rapport bestaat er niet zozeer in een volledig zicht te bieden op de criminaliteit op wereldschaal, maar wel een cijfermatig

beeld te schetsen van de geregistreerde politiecijfers en het antwoord hierop vanwege de overheid (Harrendorf, et al, 2010). Het criminaliteitsgebeuren wordt in dit rapport verbreed en in zijn institutionele en maatschappelijke context geplaatst. Vragen als ‘Hoe reageert de politie op geregistreerde criminaliteit?’, ‘Aan welke daders worden welke straffen opgelegd voor welk soort criminaliteit?’, ‘Welk budget besteedt de overheid aan de beteugeling van criminaliteit?’, ‘Wat is de politiedichtheid (omringingscoëfficiënt)’ enz...komen hier aan bod. In de daaropvolgende *statistieken over vervolging en berechting* wordt het *individu* de teleenheid gedurende het gehele verloop van aanhouding tot betichting, vervolging, rechtspraak en veroordeling. De dossiers zijn complexer in hun samenstelling; zo kan elke ‘zaak’ bijvoorbeeld één of meerdere verdachten kennen. Men probeert de flow van verdachten doorheen de volledige strafrechtsbedeling in kaart te brengen, hetgeen o.m. afhangt van hoe de zaken worden opgebouwd en welke afhandelingswijzen voorzien zijn in het eigen systeem van elk land. Dit hoofdstuk biedt een fascinerend vergelijkend overzicht van de filters die in werking treden gedurende de strafrechtelijke afhandeling van een misdrijf in de verschillende landen. De laatste fase in de strafrechtelijke afhandeling is de bestraffing. Dit hoofdstuk baseert zich voornamelijk op data van de INCJS maar put ook uit andere bronnen indien nodig, zoals de internationale slachtofferenquête en Amnesty International. De teleenheid is hier ook weer het *individu*, in de meeste gevallen de *veroordeelde persoon*. In dit hoofdstuk worden de gradaties van strengheid van bestraffing over de hele wereld bestudeerd tezamen met de minimum vereisten gesteld aan bestraffing in het kader van de ‘*United Nations Standard Minimum Rules for Treatment of Offenders*’¹³. De gevangenispopulatie in de verschillende landen in de wereld wordt gepresenteerd en er wordt weergegeven hoe lang de straffen zijn.

Ook de middelen en effectieven die in de verschillende systemen van strafrechtsbedeling aanwezig zijn, worden in deze rapportage gepresenteerd. De beschikbare bronnen worden gedefinieerd in termen van middelen, personeel, werkingsbudget, kosten en kwaliteit van het personeel (zoals opleidingsgraad en kwalificaties). Een specifiek hoofdstuk wordt gewijd aan het misbruik van vuurwapens en de wetgeving, een thema in de strafrechtsbedeling dat zowel oud als nieuw kan genoemd worden. In de verschillende landen gaan wapens en criminaliteit reeds lang samen. Dit aandachtspunt kreeg een nieuwe dimensie door de toenemende bezorgdheid om wapenregulering aangewakkerd door verkeersongevallen met vuurwapens en onwettige internationale wapensmokkel. Handel in wapens is trouwens ook een sleutelmisdrijf in de grensoverschrijdende criminaliteit. Dit hoofdstuk brengt het nut, misbruik en wetgeving met betrekking tot vuurwapens in de hele wereld in kaart en baseert zich op gegevens van een recentelijk gevoerde ‘*Nations Survey of Firearms Use and Regulation*’ (UNODC, 2015). Een volgend hoofdstuk bespreekt de *drugs en drugcontrole*. De internationale handel in drugs bereikte afgelopen jaren een professionalisering die voorheen onbestaande was. De veralgemening van deze handel droeg zonder twijfel bij tot deze professionalisering, en dat vraagt zeer gespecialiseerde leden binnen de georganiseerde misdaad. In dit hoofdstuk wordt de algemene omvang van druggebruik en drughandel in kaart gebracht. De internationale pogingen om drughandel onder controle te krijgen en de enkele nationale

¹³ Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977 See: <http://www.penalreform.org/priorities/global-advocacy/standard-minimum-rules/>

oplossingen voor het drugprobleem worden geschetst. Hierbij gaat vooral aandacht uit naar de complexe relatie tussen druggebruik, drughandel en traditionele criminaliteit en het verloop van dit soort misdrijven doorheen de piramide van de strafrechtsbedeling.

Gebaseerd op een indrukwekkend aantal publicaties en studies, zet een volgend hoofdstuk de grootste studies in de verf die een positief succes aantonen bij criminaliteitsreductie en criminaliteitspreventie. De vraag ‘wat is de meest gunstige kostenbaten analyse voor het voorkomen van slachtofferschap?’ komt in dit hoofdstuk aan bod. Hierbij wordt een grote waaier aan criminaliteitspreventieprogramma’s geïdentificeerd, en wordt het werk van nationale en internationale organisaties op het vlak van criminaliteitspreventie beschreven. Opmerkelijk is dat verschillende instanties in de diverse landen op een succesvolle wijze criminaliteitspreventie doorvoeren en dat de gemeenplaats ‘voorkomen is beter dan genezen’ geen loze woorden inhoudt. Dit hoofdstuk toont duidelijk aan dat geld uitgeven aan preventie zeer besparend werkt in vergelijking met de enorme kost voor de maatschappij eenmaal de dader in de strafrechtsbedeling terecht komt.

Een laatste hoofdstuk tenslotte behandelt opkomende aandachtspunten van grensoverschrijdende criminaliteit en de controle daarop. In dit hoofdstuk wordt eenvoudige statistische data aangeboden over elke vorm van internationale criminaliteit (*‘transnational criminality’*). Deze misdaadvorm is zeer complex en kan een samenstelling genoemd worden van verschillende criminaliteitsfenomenen. Dit hoofdstuk geeft een ruim overzicht van gepubliceerde onderzoeksresultaten en rapporten met betrekking tot de hoofdcategorieën van grensoverschrijdende criminaliteit. Na een begripsafbakening wordt een rubricering verschaft van die misdrijven die behoren tot dit criminaliteitsfenomeen. Reële schattingen worden gegeven van aard en omvang van deze relatief nieuwe dreigende criminaliteitsvorm.

Besluitend kunnen we stellen dat weergaven van de objectief geregistreerde criminaliteitscijfers uiteraard beperkingen kent. Er bestaat niet één algemeen aanvaarde methodologie voor definiëring van misdrijven, inzameling, analyse en publicatie. Een aantal factoren hebben een invloed op de verschillende stappen in de procedure van aanmaak van criminaliteitscijfers zoals de stabiliteit van het administratieve systeem, de registratiebereidheid van politiediensten, het wettelijke stelsel in elk land (en de verschillende strafbaarstellingen) (Shahidullah, 2014). de ontwikkeling van politietechnologie en het verschil tussen onder- en overontwikkelde landen. Deze rapportage kan worden aangevuld met de *‘World Factbook of Crime and Criminal Justice Systems’* (Bureau of Justice Statistics, 2016), een rapportage van het Bureau of Justice Statistics (US) die cijfers verschaft vanuit de strafrechtsbedeling van verschillende systemen in 45 landen. Op deze laatste rapportage gaan we echter in deze bijdrage niet verder in. Belangrijker is immers de objectieve criminaliteitscijfers steeds aan te vullen en te vergelijken met ook subjectieve gegevens over het onveiligheidsgevoel van de burger en het slachtofferschap. In een volgende paragraaf bespreken we dan ook de internationale slachtoffer enquête.

3.3. Resultaten

Geven we nu de resultaten per type van criminaliteit uitgedrukt in graad per 100.000 bevolking in 2013 (UNODC, 2015):

Verkrachting

- gemiddelde graad = 10.3; variatie (per land) tussen 0.3 en 58.9
- Hoogste = Noord Amerika en Noord Europa; Laagste = Arabische landen

Aanranding

- Gemiddelde graad = 38.5; variatie (per land) tussen 1 en 209.4
- Hoogste = Noord Amerika & Zuid-Saharisch Africa; Laagste = Arabische landen, Oost Europa

Let op hier bestaan problemen van definitie en van aangifte!

Doodslag (2012)

- Gemiddelde graad = 8.2; variatie (per land) tussen 0 en 91
- Hoogste = Latijns America & Zuid-Saharisch Africa; Middelmatig = Oost-Europa & Noord America; Laagste = Arabische landen, West Europa

Roof

- Gemiddelde graad = 119.1; variatie (per land) tussen 0.5 en 1616
- Hoogste = Latijns & Noord Amerika Middelmatig = Oost Azië & Afrika Veel lager = West & Oost Europa ; Uitermate laag= Arabische landen

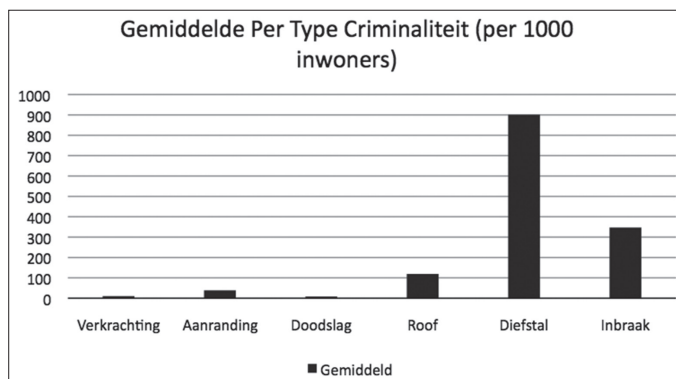
Diefstal

- Gemiddelde graad = 901; variatie (per land) tussen 8 and 3878
- Hoogste = West Europa & Noord Amerika Middelmatig = Afrika Oost Europa, Latijns Amerika Laagste = Arabische landen

Inbraak

- Gemiddelde graad = 347; variatie (per land) zeer groot
- Hoogste = West Europa & Noord Amerika (+ 1000)en enkele Europese landen.
- In een staafdiagram stellen we het gemiddelde per type criminaliteit per 1000 inwoners voor.

Figuur 2: Type criminaliteitsgraad
(per 100.000 inwoners) (UNODC, 2015)



4. International Crime Victimization Survey (ICVS)

4.1. Uitgangspunten

Hoe omgaan met *minder* traditionele vormen van criminaliteit? Deze zijn vaak ondervertegenwoordigd in de officiële politiestatistieken, omdat ze niet geregistreerd worden via gestandaardiseerde weg. Dit probleem stelt zich vnl. bij fenomenen als ‘familiaal geweld’ (hier is wel informatie over te verkrijgen in de huishoudens slachtofferenquête) en bij ‘criminaliteit tegen bepaalde sectoren in de economie’ (georganiseerd, grensoverschrijdend en milieucriminaliteit). Aanvullende bronnen die er toch in slagen ook over deze vormen van criminaliteit data te verschaffen, zijn slachtofferbevragingen, self-report studies en specifieke metingen van complexe vormen van criminaliteit zoals georganiseerde criminaliteit.

Verschillende landen kennen een traditie inzake slachtofferonderzoek. Een valide internationale vergelijking op basis van landelijke resultaten en diverse instrumenten blijft echter een even hachelijke onderneming als een internationale vergelijking van politieke cijfers. Men zou dan moeten uitgaan van het feit dat slachtoffers in de verschillende uithoeken van de wereld een gelijkaardig begrippenkader en vergelijkbare basis-normen en waarden hanteren over criminaliteit¹⁴. In internationaal kader wordt sedert 1989 om de vijf jaar een wetenschappelijk betrouwbare internationale *slachtofferenquête* doorgevoerd, de ‘*International Crime Victimization Survey*’ (ICVS) op basis waarvan men uitspraken kan doen over (vergelijkbare vormen) van slachtofferschap.

4.2. Methode

De vragenlijst en de methodologie werden uitgewerkt in een werkgroep waaraan verschillende criminologen deelnamen. In de meeste landen werd de enquête telefonisch uitgevoerd; soms ook aan de hand van face-to-face interviews. De ICVS is momenteel aan haar vijfde editie toe. In elk land werden ongeveer 1000 individuen bereikt en dit voor de resultaatjaren 1989, 1991, 1995, 2000 en 2004/2005. Tijdens de eerste enquête (1989) namen vijftien landen deel. De tweede in 1991 bevatte 11 geïndustrialiseerde landen, 13 landen in ontwikkeling en 6 landen in overgang (vooral binnen de steden) (Van Dijk et al, 1990). Aan de derde oefening (1995) (Van Dijk et al, 1996, 1997) namen 55 landen deel en werden meer dan 130.000 mensen bevroegd in 40 talen over de gehele wereld. In de 2000 editie namen 39 landen deel. De laatste editie (2007) behandelt de jaren 2004-2005 met 140 verschillende surveys in 78 landen (Van Dijk, et al, 2007). Meer dan 320.000 burgers werden geïnterviewd over het algehele ICVS traject. Een groot gedeelte van de ICVS data zijn afkomstig van de ‘*European Survey on Crime and Safety*’ (EU ICS), georganiseerd door een consortium van Gallup Europe (Brussel) gefinancierd door de Europese Commissie. De focus van de EU ICS ligt bij de 15 ‘oude’ EU landen, plus Polen, Estland en Hongarije (European Union, 2011). Gecoördineerd door het ‘*United Nations Inter-regional Criminal Justice Research Institute*’ is de target van de EU ICS alle inwoners van de 18 landen boven de 16 jaar.

¹⁴ De invulling van het begrip ‘huiselijk geweld’ is nog steeds zeer cultuurgebonden; in sommige landen wordt dit niet zelfs niet als vorm van criminaliteit beschouwd.

Wat betreft de methodologie, poogt de EU ICS zo dicht mogelijk bij de originele ICVS methodiek te blijven (van Dijk, et al., 2005). Dezelfde vragenlijsten werden gebruikt voor de EU ICS als voor de ICVS. Zoals in de ICVS worden et leeuwendeel van de surveys afgenomen via telefoon. Er zijn wel wat kleine verschillen:

1. De EU ICS heeft aan aantal vragen toegevoegd wat betreft *'hate crimes,'* om de groeiende spanning in Europe wat betreft religieuze en etnische achtergrond. Wat veranderingen zijn gemaakt om het probleem van culturele vooroordelen te tackelen.
2. De EU ICS heeft ook een geografische dimensie toegevoegd. Er was nog relatief weinig werk gedaan op het vlak van veiligheid en locatie. Er wordt door middel van de EU ICS een map geprobeerd te schetsen van de hoofdsteden van elk deelnemend land en daarin veiligheid, geluk en recente onveilige situaties te tekenen.
3. In stedelijke sub-samples werden deelnemers gevraagd over hun tevredenheid over het stadsleven en hoe dat in relatie staat met de veiligheidsniveaus.

De ICVS bevraagt 11 categorieën van misdrijven. Op basis van de antwoorden die slachtoffers aan de interviewers geven worden criminaliteitsgraden berekend. Het grootste deel van de ICVS behandelt slachtofferschap; maar tevens komen de meningen van de respondenten over hun ervaringen en percepties met de strafrechtsbedeling (waar ze al dan niet mee in aanraking kwamen na slachtofferschap) aan bod. Deze misdrijven worden –zoals voorheen bij de Belgische federale Veiligheidsmonitor het geval was- verdeeld in twee categorieën namelijk 'huishoudendelicten en 'persoonlijke delicten'. In de eerste categorie wordt het slachtofferschap van diefstal van auto, diefstal uit auto, vandalisme aan auto, bromfietsdiefstal, fietsdiefstal, inbraak en poging tot inbraak, overval en aanslagen met geweld bevraagd. Binnen de tweede categorie wordt gevraagd naar diefstal van persoonlijk goed, gauwdiefstal, persoonlijke diefstal zonder geweld, seksuele misdrijven, aanranding, aanstootgevend gedrag (laster, belediging), aanslag, bedreiging en aanval met geweld. Vanaf 1992 werd in de geïndustrialiseerde landen tevens gepeild naar corruptie en gebruikersfraude.

Om reden van overzichtelijkheid werd een 'algemeen gemiddelde graad' (noem het een 'slachtoffergraad') berekend over de verschillende enquêteringen heen. Aan de slachtoffers werd verder gevraagd een oordeel uit te spreken omtrent de ernst van het misdrijf waarvan ze slachtoffer werden¹⁵. Zo worden in het algemeen de misdrijven geweld tegen vrouwen, bedreiging en diefstal met een wapen, diefstal van moto en seksuele aanranding als de meest ernstige misdrijfformen beschouwd. Minder ernstig op de lijst is inbraak, diefstal uit de wagen, gauwdiefstal, vandalisme aan de wagen en bedreiging. Het minst zwaar volgens de slachtoffers zijn de misdrijven autodiefstal, joyriding, diefstal zonder wapen en andere kleine vormen van persoonlijke diefstal. Deze studie kan belangrijke aanbevelingen bieden voor victimologische studies in het algemeen en voor slachtofferbejegening in het bijzonder. Hieruit blijkt namelijk dat definities, percepties en normatieve oordelen over de conventionele vormen van criminaliteit universeel zijn. Ook al verschilt de juridische omschrijving van de misdrijven erg van land tot land; de slachtoffers hanteren een tamelijk uniform begrippenkader.

¹⁵ Hierbij werd gevraagd mee te delen aan de interviewer of het misdrijf volgens hen 'ernstig', 'minder ernstig' of 'licht' werd bevonden. Voor de berekening van de algemene slachtoffergraad werd voor elk land en voor elk van de 17 bevraagde delicten rekening gehouden met deze ernstaanduiding en werd een 'gemiddelde' ernstweging berekend.

4.3. Resultaten

4.3.1. Algemene resultaten

De slachtoffergraad is het *hoogste* in Latijns-Amerika en Afrika, en het *laagste* in de Aziatische landen. Het slachtofferschap is aanzienlijk hoger in *steden*; 10 percentage punten hoger in niet westerse steden dan in westerse steden. ‘*Consumer fraude*’ scoort het hoogste in West-Europa; maar dit is gemiddeld twee keer zo hoog in niet-Europese steden. De ‘gelegenheidstheorie’ wordt tegengesproken wanneer het op inbraak en diefstal aankomt. In Afrika bijvoorbeeld -waar minder doelwitten aanwezig zijn dan in geïndustrialiseerde landen- wordt meer vermogenscriminaliteit¹⁶ vastgesteld (van Dijk, 1994). Ook ‘contactcriminaliteit’¹⁷ is het hoogste in Afrika en Latijns-Amerika (tweemaal zo hoog als elders in de wereld). De data van 2004/2005 laat zien dat er een dalende trend in contactcriminaliteit is. In de middengroep bevinden zich de landen Canada, USA, Australië en Nieuw Zeeland; alhoewel is deze groep dichter bij de veiligste landen gekomen. De veiligste landen op dit gebied zijn Azië en West-Europa. Er werd een speciale categorie voorzien voor ‘geweld’ opgedeeld in (a) aanval met geweld (bedreiging uitgesloten), (b) seksueel geweld (aanranding, poging tot verkrachting, seksuele intimidatie) en andere vormen van geweld tegen vrouwen en mannen. Uit de resultaten blijkt dat het geweld vaak gender gebonden is. Vrouwen worden gemiddeld zes keer zo vaak slachtoffer van seksueel geweld, terwijl dit misdrijf slechts in 1,7% van de gevallen door vrouwen gemeld wordt (van Dijk et al., 2007).. In één vierde van de gevallen kent het slachtoffer de geweldenaar persoonlijk, een derde bij naam en een tiende alleen van gezicht. Deze vorm van geweld vormt een groot probleem in Latijns-Amerikaanse landen, Afrika en in de Westerse wereld. De slachtoffergraad voor eigendomsdelicten daalt, maar niet recht evenredig met de mate van beveiliging van doelwitten. De kloof tussen beveiligde landen en ontwikkelingslanden (Afrika bijvoorbeeld) met geringe bewaking neemt toe. Specifieke groepen worden vaker het slachtoffer dan andere (minderheidsgroepen en jongeren).

Verder blijkt dat niet elke criminaliteitsvorm aan de politie wordt aangegeven. De aangiftebereidheid blijkt het hoogste in de Westerse landen (54%) en in West-Europa (52%). In Azië wordt slechts in 31% van de gevallen aangifte verricht en in Centraal- en Oost-Europa 35%. Nog lagere cijfers vinden we in Afrika (21%) en in Latijns-Amerika (17%). De aangifte van geweld tegen vrouwen en van inbraak is het hoogste in West-Europa; veel lager in Azië en Centraal- en Oost-Europa, Afrika en Latijns-Amerika. In deze landen wordt slechts in 30% aangifte bij de politie van geweld tegen vrouwen (seksueel of ander geweld). Hier bemerken we toch de invloed van een verschillende perceptie over criminaliteit. In deze landen is ook voor de eigendomsdelicten het ‘*dark number*’ het hoogste. De studie toont verder aan dat de variabele ‘inkomen’ de meest verklarende factor is voor het al dan niet aangeven van criminaliteit aan de politie.

¹⁶ Deze hoge cijfers kunnen wel het gebrek aan beveiliging in het sociale leven en dus ook in de woonomgeving illustreren.

¹⁷ Dit is criminaliteit waar er contact is tussen dader en slachtoffer (seksuele intimidatie, bedreiging, diefstal met geweld).

4.3.2. Urban Crime Data

De resultaten werden inmiddels uitgebreid tot het niveau van de grootstad (Del Frate, et al, 2000). Waar de eerste versies alleen gingen over de criminologische cijfers op een nationaal niveau, zijn er ook stedelijke data opgenomen in de ICVS van 2000 en later de EU ICS van 2005. De cijfers worden op precies dezelfde methode gecollecteerd en gepresenteerd als de landelijke data. Wel wordt er verschil gemaakt tussen steden en grootstedelijke gebieden. Waar vooral aan gedacht moet worden is het verschil in landen tussen bijvoorbeeld Estland en Nederland. Waar in een land zoals Estland het verschil tussen stad en niet-stad duidelijk waar te nemen is, zijn gebieden zoals de Randstad in Nederland moeilijk uit elkaar te halen (aangezien er meerdere steden met aangrenzende conglomeraties verweven zijn). De data van de volgende steden of grootstedelijke gebieden vinden we terug in de ICVS van 2000¹⁸ en EU ICS van 2005 (van Dijk et al., 2007).

Tabel 2: Steden opgenomen in ICVS (2000) en EU ICS (2005)

	Stad	Land
Steden in Centraal-Oost Europa	Baku	Azerbeidzjan
	Belgrado	Joegoslavië
	Bishkek & Osh	Kirgistan
	Bratislava	Slowakije
	Boekarest	Roemenië
	Budapest	Hongarije
	Kiev	Oekraïne
	Ljubljana	Slovenië
	Minsk	Belarus
	Moscow	Rusland
	Praag	Tsjechië
	Riga	Letland
	Skopje	Macedonië
	Sofia	Bulgarije
	Tallinn	Estland
	Tbilisi	Georgië
	Tirana	Albanië
	Vilnius	Litouwen
	Warschau	Polen
	Zagreb	Kroatië
Brussel	België	

¹⁸ Wel moet vermeld worden dat niet elke stad/land aan elke ICVS heeft meegedaan, wat leidt tot een soms onvolledige dataset van landen/steden.

	Stad	Land
Grootstedelijke gebieden West Europa	Copenhagen	Denemarken
	Berlijn	Duitsland
	Londen	Engeland & Wales
	Helsinki	Finland
	Rome	Italië
	Amsterdam	Nederland
	Belfast	Noord-Ierland
	Oslo	Noorwegen
	Belfast	Schotland
	Madrid	Spanje
	Stokholm	Zweden
	Zurich	Zwitserland

Besluit

Deze bijdrage gaf een overzicht van de vindplaatsen van internationale criminaliteits- en slachtoffer data en de belangrijkste resultaten. Zelfs indien een grote investering werd verricht om de bronnen wetenschappelijk te onderbouwen en men dus vergelijkingen kan doorvoeren, blijven enkele voorzichtigheidscommentaren geboden. Is het wel opportuun dat de beleidsmaker zijn beslissingen baseert op statistische informatie? De strafrechtsbedeling (en zeker ook de politie) worden immers in de verschillende landen op andere wijze georganiseerd, waarbij de vating en telling van de gegevens zeer verscheiden is. We kunnen ons dan ook de vraag stellen: is het nog wel nuttig om te vergelijken? Wanneer men bij lezing zich steeds bewust is van het niveau in de strafrechtsbedeling dat in kaart wordt gebracht. Zo zal men bijvoorbeeld politieregistraties moeilijk kunnen vergelijken met de cijfers op niveau van het openbaar ministerie. De strafrechtsketen kent nog geen euro. Op het niveau van de politiecijfers wordt het geregistreerde *feit* als teleenheid in aanmerking genomen, terwijl op de navolgende niveaus eerder dossiers en personen worden geteld (Ponsaers, 1998).

In de inleiding werd aangekondigd dat het besluit een aantal voorzichtigheidscommentaren zou opsommen die de lezer nuttige tips meegeven die gebruikt kunnen worden bij het lezen en interpreteren van elke internationale analyse. We sluiten deze bijdrage dan ook af met enkele tips:

1. Lees nooit een tabel of grafiek zonder de bijbehorende achtergrondinformatie (telregels, definities, context, wetgeving);
2. Lees ook steeds de voetnoten bij elke tabel; hier vindt men vaak interessante informatie die vereist is om de tabel nuttig te kunnen lezen.
3. Staar je niet blind op relatief 'kleine' aantallen en verschillen tussen landen;
4. Bekijk ook de relatief 'grote' verschillen tussen landen steeds met de nodige omzichtigheid, ze kunnen te wijten zijn aan verschillen in registratiepraktijken van het ene jaar tot het andere;
5. Vermijdt de interpretatie van 'grote' variaties in de tijd (van jaar X tot jaar Y) als een maat voor werkelijke schommelingen van het fenomeen. Grote schommelingen

- zijn immers eerder te wijten aan wetwijzigingen of wijzigingen in de procedure van datagaring of verwerking.
6. Vermijdt het hanteren van de politiestatistieken voor 'level' vergelijkingen tussen de landen¹⁹. Gebruik de vergelijkingen tussen de landen eerder voor 'trend' vergelijkingen.
 7. Vergelijk de politieke data waar het kan met andere bronnen, steeds met informatie uit slachtofferenquêtes en self-reportstudies.

Bibliografie

Wetenschappelijke Bronnen

- AEBI, M. (2004) Crime Trends in Western Europe from 1990 to 2000, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 10 (2,3), 163- 186
- AEBI, M.F. & LINDE, A. (2010) Is there a crime drop in Western Europa? *European Journal on Criminal Policy and Research*, 16, 251-277
- BARCLAY, G.C. & TAVARES, C. (2000), *International comparisons of criminal justice systems 1998*, Home Office
- BARCLAY, G.C. (2000) "The comparability of data on convictions and sanctions: are international comparisons possible"?, *European Journal on Criminal Policy and research*, 8, (1), 13-26.
- BEULLENS, M., DEVROE, E. EN PONSAAERS, P., (1998), *Een vergelijkend jaaroverzicht van de criminaliteit in 1996-1997*, Diegem, Kluwer, 190.
- BROUWERS, M; SMIT, P.R. (2005) Seksuele delinquentie: De prevalentie door de jaren heen, *Justitiële Verkenningen*, 3 (1), 37-47
- DEVROE, E. (2001). "Criminaliteit in internationaal perspectief: naar gestandaardiseerde registratie-instrumenten", *Handboek Politiediensten, Veiligheidsbeleid, cases*, registratie internationaal, Kluwer, 58, 339-384.
- DIJK, VAN, J., KESTEREN, VAN, J. EN SMIT, P. (2007) *Criminal Victimization in International Perspective. Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*, Boom Juridische Uitgevers, reeks onderzoek en beleid, Meppel.
- DIJK, VAN, J. TSELONI, A. EN FARRELL, G. (2012) *The international crime drop*, New directions in research, Palgrave Mc. Millan, New York.
- FARRELL, G., TILLEY, N. & TSELONI, A. (2014) Why the Crime Drop?, *Crime and Justice*, 43 (1), 421-490.
- FRENKEN, J. (2002), Strafbare seksualiteit en seksueel deviant gedrag definities en prevalenties, *Tijdschrift voor Seksuologie*, 26, 4-8
- HARRENDORF, S., HEISKANEN, M. & MALBY, S. (2010) (Eds.) *International statistics on Crime and Justice*, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America, HEUNI Publication Series No.64, Helsinki.

¹⁹ Hiermee bedoelen we dat je niet uit de criminaliteit die de politie ter kennis komt (politiestatistiek) kan afleiden welk land nu de hoogste graad kent in vb. seksuele delinquentie.

- HEISKANEN, M (2008) Persons Brought into Initial Contact with the Police. In K. Aromaa & M. Heiskanen (eds.), *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1995-2004*, HEUNI Publication Series No.55, Helsinki. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/HEUNI_1995-2004.pdf
- JUNGER-TAS, J. TERLOUW, G. J. & KLEIN, M. (eds), *Delinquent Behavior among Young People in the Western World; first results of the international self-report delinquency study*, Amsterdam/New York, Kugler Publications, 1994, p 441.
- KANGASPUNTA, K., JOUTSEN, M., OLLUS, N & NEVALA, S., (editors), *Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990-1994*, Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), 1999, nr. 33, p. 493.
- KILLIAS, M. & RAU, W.(2000), "The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics: a new tool in assessing crime and policy issues in comparative and empirical perspective", *European Journal on Criminal Policy and research*, 8 (1), 3-12.
- LEVITT, S.D. (2004) Understanding why crime rates fell in the 1990s: four factors that explain the decline and six that do not, *The Journal of Economic Perspectives*, 18 (1), 163-190.
- LONSWAY, K.A. & ARCHAMBAULT, J. (2012) The "Justice Gap" for Sexual Assault Cases. Future Directions for Research and Reform, *Violence against women*, 18 (2) 145-168.
- NEWMAN, G. & VETERE, E. (1977) "International crime statistics: an overview from a comparative perspective", *Abstracts in criminology and penology*, 17 (3), 251-273.
- NEWMAN, G.(1999) (ed), *Global Report on Crime and Justice*, published for the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Centre for International Crime Prevention, New York and Oxford: Oxford University Press.
- PONSAERS, P. & DEVROE, E. (2016) Politiebestellen van transitielanden in Centraal- en Oost-Europa, *Handboek Politiediensten*, 119, 15-55.
- PONSAERS, P. EN DEVROE, E. (2014). Nationale politiebestedingen in beweging in Europa. *Handboek politiediensten, Internationaal*. Mechelen: Kluwer, 41-98.
- PONSAERS, P. EN DEVROE, E. (2014). Nationale politiebestedingen in beweging in Europa. *Handboek politiediensten, Internationaal*. Mechelen: Kluwer, 41-98.
- PONSAERS, P. (1998), Het GICS project als bouwsteen van een geïntegreerde criminaliteitsstatistiek", in M. BEULLENS & E. DEVROE, & P. PONSAERS, *Een vergelijkend jaaroverzicht van de criminaliteit in 1996-1997*, Kluwer Diegem, 5-9.
- ROSENFELD, R. & MESSNER, S.F. (2009) The crime drop in comparative perspective: the impact of the economy and imprisonment on American and European burglary rates, *The British Journal of Sociology*, 60 (3), 445-471.
- SCHREUDERS, M.M., HULS, F.W.M., GARNIER, W. M. & SWIERSTRA, K.E. (2001), *Criminaliteit en rechtshandhaving 1999*, Onderzoek en Beleid, Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SHAHIDULLAH, S. (2014), *Comparative criminal justice systems, Global and local perspectives*, Jones and Bartlett Learning, Burlington.
- SHELLEY, L. *Crime and modernization: the impact of industrialization and urbanization on crime*, (1981), Carbondale: Southern Illinois University press.

TONRY, M. (2014) Why Crime Rates Are Falling throughout the Western World, *Crime and Justice*, 43 (1), 1-63

TONRY, M. (Ed.) (2010) Why are crime rates falling (or are they?), *Criminology in Europe: Newsletter of the European society of criminology*, 9 (1), 3-19.

VAN DIJK, F. EN DE WAARD, J. (2000), *Legal infrastructure of the Netherlands in international perspective*, Crime Control, Ministry of Justice The Netherlands, Directorate for Strategy Development, p. 60.

VAN DIJK, J., MANCHIN, R., VAN KESTEREN, J., NEVALA, S., & HIDEG, G. (2005) The Burden of Crime in the EU (pp. 1-123, Publication). European Commission.

VAN DIJK, J.J.M. & MAYHEW, P. (1992), *Criminal Victimization in the Industrialized World; Key Findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys*, The Hague, Ministry of Justice, directorate for Crime Prevention, p 56.

VAN DIJK, J.J.M. & VAN KESTEREN, J.N. (1996) "The prevalence and perceived seriousness of victimisation by crime: some results of the international crime victim survey", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 48 (4) 48-71.

VAN DIJK, J.J.M. (1994) "Understanding crime rates: on the interactions between the rational choices of victims and offenders", *British Journal of Criminology*, 34 (2), 105-121.

VAN DIJK, J.J.M. EN MAYHEW, P. (1997), *Criminal Victimization in eleven Industrialised countries; Key Findings from the 1996 International Crime Victims Survey*, Onderzoek en Beleid, Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

VAN DIJK, J.J.M., MAYHEW, P. & KILLIAS, M. (1990), *Experiences of Crime across the world: Key Findings of the 1989 International Crime Survey*, Deventer, Netherlands, Kluwer.

VAN KESTEREN, J., MAYHEW, P., NIEUWBEERTA, P. (2001), *Criminal Victimization in eleven Industrialised countries; Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*, Onderzoek en Beleid, Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

VON HOFER, H. (2000). 'Crime statistics as constructs: the case of Swedish rape statistics', *European Journal on Criminal Policy and research*, 8 (1), 77-89.

Internetbronnen

ALVAZZI DEL FRATE, A., & VAN KESTEREN, J. (2000). Criminal Victimization in Urban Europe (Working paper). Turin: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute. doi:http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/statistics/Table_ECE.PDF

Council of Europe, *European sourcebook of crime and criminal justice statistics*, European Committee on Crime Problems "(CDPC) PC-S-ST (99), 8 REV, 7 juli 1999, (ref. DajIII.st.docs99.8edefst99.doc), Strasbourg, Council of Europe, 1999, p 208.

European Union. (n.d.). Methodology of the European Crime and Safety Survey (Working paper). doi:http://wp.unil.ch/icvs/files/2012/11/WP_methodology.pdf

Eurostat (2009), *Statistics in Focus 36/2009, Crime and Criminal Justice*, United Nations 2008.

Eurostat. (2014). Crime statistics Explained. Laatst geraadpleegd op april 20, 2016, op http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Crime_statistics

Home Office, *Criminal statistics on England and Wales 1998: statistics relating to crime and criminal proceedings for the year 1998*, a publication of the Government Statistical Service, 1999, p 283.

ICVS Statistics (2016). Geraadpleegd april 18, 2016, op http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/statistics/ laatst geraadpleegd op 20 april 2016

ICVS Surveys of the Participating 20 countries, (2002). Geraadpleegd op 18 april, 2016, op http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/data/participating_20countries.pdf

The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI). (214, September 11). European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014 published. Laatst geraadpleegd op april 20, 2016, op <http://www.heuni.fi/en/index/tiedotteet/2014/09/europeansourcebookofcrimeandcriminaljusticestatistics2014published.html>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2015). Study in Firearms. Laatst geraadpleegd op April 18, 2016.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2015, April 13). Crime and Criminal Justice Statistics. Laatst geraadpleegd op april 18, 2016, op <https://data.unodc.org/>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2016). Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems. Laatst geraadpleegd op april 18, 2016, op <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html>

VAN DIJK, J., VAN KESTEREN, J., & SMIT, P. (2007). Criminal Victimization in International Perspective (Publication). Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum. doi:http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/publications/ICVS2004_05report.pdf

Een goede politie geniet vooral vertrouwen ...

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 117-127
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Piet Dijkshoorn¹

De vraag wat een goeie politie is, is nog niet zo makkelijk te beantwoorden. Meestal blijft men hangen in deelkenmerken van. . . , maar tot een eenduidige definitie wordt niet gekomen. Toch is dat voor de stuurbaarheid van de politie van groot belang. Regelmatig wordt gesuggereerd, dat het niveau van criminaliteit wel eens die indicator zou kunnen zijn. Criminaliteit moet echter gezien worden als een complex maatschappelijk product met vele determinanten en actoren. Juist het samenspel tussen al die (f)actoren is bepalend voor een succesvolle criminaliteitsbeheersing. Een eenzijdige claim van de politie op criminaliteitsreductie ontkent die weerbarstige werkelijkheid, is aanmatigend en contraproductief. Legitimiteit of vertrouwen van burgers in de politie is veel eerder een indicator waaraan een goede politie te herkennen is. Het gevoel van burgers dat de politie haar werk, misschien wel onder moeilijke omstandigheden, goed doet, is bovendien goed voor de veiligheidsbeleving.

Toen ik in 2003 werd aangesteld als directeur van het kwaliteitsbureau politie in Nederland begon ik deze uitdaging vol goeie moed. Niet zonder trots vertelde ik hierover in mijn netwerken en er volgde meestal wel een leuk gesprek. Tijdens één van die gesprekken kreeg een gesprekspartner de strekking van mijn nieuwe functie door en vroeg geïnteresseerd welke van de 25 politieregio's nu eigenlijk het best functioneerde en welke duidelijk minder. Zo in de trant van, waar zal ik mijn aandelen op zetten en welke moet ik verkopen.

Ik kon nauwelijks de neiging onderdrukken om te gaan uit leggen dat die vraag eigenlijk niet de goeie vraag was en dat ie ook niet zo één twee drie te beantwoorden was omdat de werkelijkheid nogal complex was. Het lukte me toch en liet vooral de vraag zijn werk doen, zonder een pasklaar antwoord te geven. Het was een confronterende vraag.

Een eenduidig antwoord was er niet en daar kon men kennelijk tot die tijd goed mee leven. En toch is dat gek, want wat betekent het nou eigenlijk als je geen antwoord kunt geven op de vraag, wat je beste korps is? Heb je dan wel een voldoende gedifferentieerd beeld van wat goed is en wat beter? Wat is dan eigenlijk kwaliteit en hoe moet je daar dan aan werken. Het besef begint dan langzaam door te dringen dat het lastig sturen is in een organisatie waar geen kwaliteitsdefinitie is. En als die definitie dan eigenlijk totaal ontbreekt; hoe kan je zo'n organisatie dan efficiënt laten zijn? Je loopt groot risico

¹ Organisatiesocioloog; voormalig directeur Kwaliteitsbureau Politie Nederland; Programmaleider Stichting Bedrijfskunde Rotterdam.

na een 'kwaliteitsslag' uiteindelijk zeer efficiënt de verkeerde producten/diensten te leveren. Effectiviteit en efficiency worden zonder goeie eenduidige kwaliteitsdefinitie drijfzand. Het daartoe komen zou de doelmatigheid van de politie zeer ten goede komen.

Het ontbreken van die kwaliteitsdefinitie hangt ongetwijfeld nauw samen met het ontbreken van een eenduidige prestatie-indicator. Je zou ook de vraag kunnen stellen: 'wat is nou eigenlijk het resultaat van de politie?' In deze uitgave van het Cahier wordt de vraag gesteld of het niveau van criminaliteit een prestatie-indicator kan zijn. Afgeleid zou je af kunnen vragen of het niveau van criminaliteit een resultaat van politie?

Voor deze bijdrage aan het Cahier schaar ik kwaliteitsdefinitie, prestatie-indicator en resultaatdefinitie voor het gemak onder één en dezelfde noemer. Verder zal mijn bijdrage eerder een persoonlijk relaas dan een wetenschappelijk onderbouwd artikel worden.

Eisen aan een goeie definitie

Maar welke definitie zou ook echt gaan werken? Een cruciale vraag, die onderliggend natuurlijk ook speelt bij de redactie van deze uitgave van het cahier politiestudies. Welke eisen moeten we stellen aan een goeie prestatie-indicator?

Een eerste vereiste lijkt toch wel te zijn, dat de definitie omvattend, breed, is. Het gaat wel over het functioneren van de politie als geheel. Het moet in één keer een (globaal) beeld geven van hoe het er voor staat met de politie. Het is natuurlijk goed om te constateren dat de politie er ieder jaar weer in slaagt verreweg de meeste moorden op te lossen. Overigens een leuk gezelschapspelletje op verjaardagen. Laat uw toehoorders maar eens schatten hoeveel moorden er jaarlijks in Nederland worden gepleegd. De antwoorden variëren vaak tussen de 500 en 5000, de realiteit is stevast beneden de 200, met een dalende trend! En dan de oplossingen; het verjaardag-gezelschap komt meestal niet verder dan: maximaal de helft. . . . Realiteit is dat de kans dat een moord wordt opgelost al jaren rond de 90% schommelt. Een goed resultaat lijkt me, maar gelukkig voor de meeste mensen 'slechts cijfers'. Het gaat niet over hun eigen werkelijkheid en zal dan ook de vraag of we een goede politie hebben nauwelijks beïnvloeden. De wijze waarop de politie, samen met anderen, dat voor elkaar krijgt, overigens wel!

Het is ook goed om te constateren dat de Nederlandse politie in de ogen van velen een goede rol speelde in de nasleep van de MH-17 vliegtuigcrash. Als niemand het meer weet hebben we gelukkig nog de politie die een soort van regie pakt en zorgt dat de slachtoffers gerepatrieerd worden en er iets van een onderzoek wordt opgestart (uiteraard onder gezag van het OM). Voor direct betrokkenen kan de politie voorlopig niet meer stuk, maar weegt het echt zwaar bij de beoordeling van de vraag of we een goede politie hebben?

Je zult maar een ongeluk krijgen op de weg en even totaal ontredderd zijn. De politie geeft houvast. Of alle wereldleiders komen naar Den Haag om daar enkele dagen te praten over cybersecurity. De politie speelt een grote rol in de beveiliging van dat evenement en tegelijkertijd ook in het door-functioneren van de samenleving ter plaatse.

Stuk voor stuk voorbeelden van zaken die van belang zijn voor de samenleving en voor de vraag of we wel of niet een goeie politie hebben, maar het zijn stuk voor stuk ook

voorbeelden van niet alomvattende fenomenen die voor een ieder de politie tot een goeie maakt.

Waarom moet nu de definitie van een goede indicator voldoen. Op praktische gronden kom ik er eigenlijk maar tot drie.

In de eerste plaats zou ik de hoofdindicator toch vooral op outcome-niveau (effect) willen definiëren. Dit in contrast met definities op output, throughput of input niveau. Outcome ligt het dichtst bij de *echte bedoeling* van de organisatie, terwijl op outputniveau tal van meer concrete doelen kunnen worden geformuleerd, die als het goed is een aantoonbaar sterke relatie hebben met de bedoeling. Datzelfde kan gezegd worden van doelen op throughput-niveau. Dat zijn eisen die te stellen zijn aan inspanningen en processen. Vanuit management-perspectief niets op tegen (en soms zelfs onontbeerlijk), maar ook hier geldt weer de eis, dat de route naar de bedoeling wel goed en telkens weer uit te leggen moet zijn.

Alhoewel een ieder het erover eens is dat de hoofddoelstelling van de organisatie op outcome-niveau moet worden geformuleerd zijn er in de praktijk tal van krachten werkzaam die dat vooral bestrijden. Veel gehoord in dat kader is 'leuk om dat na te streven' maar wat moet ik nu concreet doen om het ook te bereiken, de managementvraag dus. Dat is overigens nog een milde variant op het argument '*dat het toch niet te beïnvloeden is*'. Er lijkt wat dit aan gaat een soort wind te waaien in managementland, dat als je niet weet wat je moet doen om het te beïnvloeden het ook niet mee telt. Vreemd genoeg geldt dat argument niet voor de door iedereen gebruikte koortsthermometer. Die monitor geeft maar één ding aan; hoe het gesteld is met je lichaamstemperatuur. Slechts in combinatie met andere waarnemingen (vaak kwalitatief van aard) leidt de uitslag van de koortsthermometer tot handelingen. Zo zou het ook met de organisatiedoelstelling op het hoogste niveau moeten gaan. Het is de meest fundamentele waarneming of het goed met de organisatie gaat, maar wat er te doen staat als dat niet het geval is lees je er niet zo maar aan af.

Een andere voorwaarde voor een effectieve doelstelling op het hoogste niveau lijkt mij dat die doelstelling wel in hoge mate accountable of toerekenbaar moet zijn aan de organisatie zelf. Daarmee zijn tal van doelstellingen die in hoge mate buiten de beïnvloedingswereld van de organisatie liggen niet geschikt om de organisatie richting te geven. Op z'n hoogst zegt het iets over 'de markt' waar de organisatie zich in wil bewegen of over de 'core business', maar meer ook niet. Zo was Nokia jaren geleden van 'connecting people'. Dat was breed geformuleerd het speelveld waar men zichzelf speler op vond, maar nooit formuleerde zij hun succes in de zin van dat 'people became more connected'. Er zijn vele voorbeelden te noemen van organisaties die een bijdrage leveren aan... zonder er op afrekenbaar te zijn. Het geeft richting aan de business waar men zich in bevindt, maar geen indicatie of men daarin succesvol is of niet. Daarvoor zijn er te veel spelers en variabelen in het spel

Naast de bovengenoemde twee voorwaarden voor het effectief sturen op een hoofddoelstelling lijkt mij nog een derde van belang, n.l. de persoonlijke verbondenheid van de top van de organisatie met die doelstelling; zo van 'we gaan er voor', maar dan ook echt. Wat ik hiermee bedoel zie je in het bedrijfsleven veel voorkomen; de persoonlijke verbinding met het resultaat. Vaak is het niet voldoende dat men z'n best doet, nee,

het moet ook ergens toe leiden, namelijk tot resultaat. En vaak zelfs het resultaat dat tevoren is afgesproken. Het persoonlijke lot van de top is verbonden met de doelstelling/het resultaat. Als men het waar maakt gloort er regelmatig een vette bonus, als men het niet waar maakt blijft dat vaak uit, of sterker nog, kan men de baan verliezen. Zelfs argumenten als: ja maar de concurrentie is veel sterker geworden, of de economie zit tegen betekenen lang niet altijd lijfsbehoud. Zeker opkomende concurrentie wordt met groot gemak gerekend tot beïnvloedbaar. Had je maar op moeten letten en in de gaten moeten hebben waarin de concurrent effectiever werd dan jijzelf. Een plotselinge economische dip is wellicht van andere orde. Als die echt niet voorzienbaar was, dan neemt de verwijtbaarheid af, maar menigmaal moet een captain of industry dan toch 'zijn verlies nemen'. Echt strategisch sturen op het hoogste niveau gaat verder dan die zaken die je rechtstreeks kunt beïnvloeden. Het gaat juist ook om het beïnvloeden en voorzien van zaken waar je juist niet verantwoordelijk voor bent. Op die wijze oefen je maximale invloed uit.

Feitelijk definieer ik dus drie belangrijke randvoorwaarden, waaraan de definitie van het resultaat of de hoofddoelstelling van een organisatie moet voldoen:

- Het moet gaan om een 'alles omvattend' fenomeen, dat de bedoeling van de organisatie optimaal reflecteert
- Het moet in hoge mate toerekenbaar zijn aan de organisatie zelf
- De top van de organisatie/leidinggevenden moet(en) persoonlijk belang hebben bij het halen van de hoofddoelstelling

Het voldoen aan deze drie randvoorwaarden maakt de organisatie naar mijn mening veel beter stuurbaar.

Criminaliteit als indicator

Misschien nu toch wel de tijd mijn betoog meer in relatie te zetten tot het thema van deze uitgave van het Cahier: "*de rol van criminaliteitscijfers als indicator van politiestatistiek*".

In de eerste plaats kan hier het subtiele onderscheid worden gemaakt tussen 'een' indicator of 'de' indicator. Later zult u zien dat het mij niet veel uit maakt hoe het gelezen wordt. Er zal wel een gradueel onderscheid te maken zijn, maar ten principale vind ik criminaliteitscijfers slecht bruikbaar als indicator voor politiestatistiek, zeker als men dat breed bedoelt. Om dat direct maar concreter te maken het volgende. Als een wijkteam van de politie zich voorneemt het aantal fietsdiefstallen bij het station in de maand december 2015 terug te dringen, dan vind ik het niet onlogisch dat in de evaluatie het feitelijk aantal fietsdiefstallen een grote rol speelt. Maar toch zal ook in dit voorbeeld de complexiteit direct al duidelijk kunnen worden, omdat bij de aanpak vele andere actoren betrokken zullen worden, waardoor een zeker resultaat niet zomaar aan de politie alleen mag worden toegeschreven.

Met andere woorden als de doelstelling van criminaliteitsreductie geconcretiseerd wordt in een meer precieze omschrijving (fietsdiefstal) op een meer specifieke plaats (bij het station) in een afgebakende periode (de maand december 2015) dan kan het als evaluatiecriterium een rol spelen. Maar toch zal echt succes pas mogelijk zijn, als de

complexiteit van het fenomeen wordt doorzien en in het verlengde daarvan vele externe partners, waaronder niet in de laatste plaats de burger zelf, worden betrokken. Het is dan aanmatigend en contraproductief als de politie 'het succes eenzijdig claimt'.

Op 16 maart 2016 kopte nu.nl: *Politie dringt aantal woninginbraken in 2015 terug.*

En even verder in de toelichtende tekst: *Bij 7,3 procent van de woninginbraken lukte het de politie in hetzelfde jaar ten minste één verdachte op te sporen. In 2014 was dat nog 7,8 procent.*

In één artikel twee prestatie-definities; één op outcome-niveau (minder inbraken) en één op output-niveau (minder aanhoudingen). In de kop staat toch duidelijk dat de politie het voor elkaar heeft gekregen en even later wordt dat geadstrueerd met een afnemend oplossingspercentage. . . Een wat meer verdiepende reportage van het NOS-journaal zette één en ander wat beter in perspectief. Verschillende buurtbewoners vertelden hoe zij samen met andere bewoners zelf de handen ineen geslagen hadden en o.a. met behulp van 'What's-app-groepjes', zichtbare aanwezigheid op straat en 'onderlinge alarmeringssystemen' de woninginbraken spectaculair naar beneden hadden weten te brengen. De politie werd in deze rapportage niet genoemd. . . !

We moeten onder ogen zien dat criminaliteit in hoge mate een complex maatschappelijk product is, waar vele actoren een rol spelen. Criminologen kunnen u een zeker inzicht geven in de factoren die zoal spelen rondom criminaliteit. Te denken valt aan ontkerkelijking, multiculturaliteit, economie, open grenzen, normvervaging, leeftijdsopbouw/vergrijzing etc. etc.

In het verlengde daarvan zijn er dan ook diverse spraakmakende auteurs die de invloed van de overheid op criminaliteit op z'n zachtst gezegd relativeren. Te denken valt aan Bart de Koning (De veiligheidsmythe, Balans, september 2012), Hans Boutellier (De veiligheidsutopie, Boom Lemma, januari 2006) en vele anderen. Alle pogingen van diverse overheden ten spijt zien we eigenlijk vooral, dat criminaliteit een heel groot en omvattend verschijnsel is dat zeker ook nauw samenhangt met tijdsbeeld, maatschappelijke waarden en de ontwikkeling daarin. In het Nederlandse regionale bestel hebben we regelmatig gezien, dat diverse korpschefs positieve criminaliteitscijfers aan voerden om een goed functionerende politie te adstrueren. Het omgekeerde zagen we echter nooit, namelijk dat men de hand in eigen boezem stak als er wat minder gunstige ontwikkelingen te melden waren. Dan waren het vooral externe factoren die van invloed waren.

Wanneer je met enige distantie naar de criminaliteitsontwikkeling door de jaren heen kijkt, dan vallen zekere trends te ontdekken. Die trends worden alleen maar duidelijker als er ook over de grens heen wordt gekeken. Dan zie je plotseling dat de door sommige toenmalige korpschefs geclaimde successen internationale, dan wel West-Europese ontwikkelingen waren. Dat geldt in ieder geval voor de criminaliteitsreductie die in de breedte optrad.

Met andere woorden; we shoppen nogal makkelijk met criminaliteit en dan heb ik het nog niet eens gehad over de moeilijkheid om het fenomeen goed in beeld te brengen. Klassiek is het onderscheid in het werkelijke fenomeen en het aantal aangiftes, het z.g. dark number. Er is niet veel fantasie nodig voor de veronderstelling dat het vertrouwen

in een goede afhandeling door de politie hier een grote rol kan spelen. Hoe minder vertrouwen, hoe groter de neiging dan ook maar geen aangifte te doen, met een vicieuze cirkel als gevolg. In de dagelijkse praktijk wordt met grote regelmatig gezondigd tegen een zorgvuldig onderscheid tussen de feitelijke en geregistreerde criminaliteit.

Het mag duidelijk zijn, dat ik criminaliteitsontwikkelingen ongeschikt vind als indicator voor politesucces in den brede. Daarvoor zijn er veel te veel beïnvloedende factoren en veel te veel actoren. Als er al gezocht wordt naar een actor die wel kan worden aangesproken op de criminaliteitsontwikkeling dan is het misschien de overheid als geheel, maar ook daarin ben ik zeer terug houdend. Niet te ontkennen valt dat de overheid met gericht samenhangend beleid invloed kan uitoefenen op criminaliteitsontwikkeling, maar dan eerder als netwerkende regisseur dan als monopolistische actor. In nauwe samenwerking met tal van maatschappelijke partners en burgers zelf is er invloed uit te oefenen, waarbij de kwaliteit van de overheidsregie en de mate van verbinding met alle actoren beslissende variabelen zijn.

Er is echter ook nog een geheel andersoortig argument om niet eenzijdig op criminaliteitsontwikkeling te focussen. Het suggereert namelijk dat criminaliteit een min of meer objectief fenomeen is en dat is een misvatting. Natuurlijk is de fietsendiefstal van 50 jaar geleden in zijn juridische omschrijving nog steeds dezelfde als die van nu, maar of dat in de subjectieve beleving ook zo is, is nog maar de vraag. Criminaliteits- of veiligheidsbeleving is een subjectief begrip, dat zich in tijd, plaats en context beweegt. Natuurlijk is het mooi als de criminaliteit in de samenleving daalt, maar wat moeten we nu concluderen als tegelijkertijd het gevoel van onveiligheid toe neemt. Dit is overigens geen verzonnen voorbeeld, maar realiteit geweest in onze eigen samenleving de afgelopen jaren. Een moderne overheid, dan wel politie houdt zich dan ook niet uitsluitend bezig met feitelijke onveiligheid, maar juist ook met (on)veiligheidsbeleving.

Daarmee is dus criminaliteitsbeheersing door de politie niet alleen niet mogelijk, maar ook nog eens een keer minder relevant. De politie zou zich niet eenzijdig moeten richten op de feitelijke criminaliteit, maar zeker ook de criminaliteits- of onveiligheidsbeleving in haar prioriteitsstelling moeten laten meewegen. In de praktijk gebeurt dit natuurlijk ook. Kijk in dit verband maar naar de prioriteitstelling van de politie als geheel of de discretionaire bevoegdheid van individuele politiemensen. Iets wat er persoonlijk of maatschappelijk 'in hakt' krijgt gelukkig al jaren veel meer aandacht dan tal van zaken die dat minder doen. Toch blijft het een punt van attentie. Niet zelden horen we kritiek op het veelvuldig wegtrekken van politiecapaciteit uit wijken en gemeenten ten gunste van belangrijke landelijke prioriteiten of zware criminaliteit. In het oog springend voorbeeld van de laatste categorie is de serie van 'liquidatiemoorden' die zich de laatste jaren in en rond Amsterdam heeft voorgedaan. Het onderzoek slokt heel veel capaciteit op, die uiteraard elders wordt ingeleverd. Een goede afweging in deze is niet zo eenvoudig, omdat korte termijn- en lange termijn-denken hier ook met elkaar strijden. Op de korte termijn lijkt het aantrekkelijk minder opsporingscapaciteit in elkaar bestrijdende criminele organisaties te steken. Op de lange termijn zou daardoor wel eens een escalerende 'wild-west-situatie' kunnen ontstaan, waarin min of meer straffeloos gemoord kan worden. Het blijft zaak voor OM en politie voldoende maatschappelijk draagvlak te blijven creëren voor het investeren in liquidatie-onderzoeken.

Hetzelfde dilemma doet zich natuurlijk voor bij het vrij maken van capaciteit voor inlichtingenwerk, undercoveracties of terrorismebestrijding. Op de korte termijn lijkt er voor 'the man in the street' niet zo veel aanleiding voor te zijn, maar als zich een incident voor doet, is een goeie informatiepositie natuurlijk fundamenteel. Ook hier moeten OM en Politie continu alert zijn op het draagvlak. Incidenten die voorkomen zijn door de investeringen verkopen niet zo makkelijk, maar zijn natuurlijk wel erg van belang.

Wanneer we Criminaliteit toetsen aan de eerder geopperde drie randvoorwaarden dan is mijn conclusie duidelijk:

- Criminaliteit is een voor de politie onvoldoende omvattend fenomeen aan de hand waarvan men de effectiviteit zou kunnen evalueren. De samenleving verwacht veel meer van de politie dan alleen de criminaliteitsbestrijding. Alleen al daarom schiet het tekort.
- Criminaliteit in zijn algemeenheid is zoals betoogd nauwelijks of niet toerekenbaar aan één actor (de politie) in de samenleving
- Als gevolg van bovenstaande twee punten, maar ook gebaseerd op organisatiecultuur is persoonlijke toerekenbaarheid niet aan de orde.

Zo langzamerhand zou de lezer kunnen gaan verlangen naar wat antwoorden in plaats van tal van problematiseringen rondom dit onderwerp.

Vertrouwen van burgers als kwaliteitsindicator

Zoals eerder betoogd is het voor de stuurbaarheid van de politie (en iedere andere organisatie) van het grootste belang een eenvoudige en eenduidige indicator te benoemen voor het succes. Om daar dichterbij te komen, maak ik graag een uitstapje naar het bedrijfsleven, commerciële organisaties. Wat is nou bij die organisaties in essentie de key-factor voor succes. In ieder geval is in zuiver commerciële organisaties het besef van de ultieme afhankelijkheid van 'de markt' integraal aanwezig. Als er geen markt is voor de producten of diensten, dan is er geen bestaan. Met name bij 'start-ups' is dat natuurlijk het meest tastbaar. Men heeft een mooi idee en wil dat 'vermarkten'. Na vele indirecte activiteiten, het ontwerpen van het product of het optuigen van de organisatie komt altijd 'het uur U', waarop er zich ook daadwerkelijk klanten aandienen, die bereid zijn onder de gestelde voorwaarden geld te betalen voor afname van het product of de dienst. Blijven die klanten weg, dan is het jammer van alle voorbereidingen, maar dan is het snel 'over en uit'. Natuurlijk zien we bij zeer succesvolle, vaak grote, ondernemingen dat besef van klanten behoorlijk weg lekken en komt er een meer product- of intern gerichte cultuur voor in de plaats. Zeker in niet al te turbulente tijden kan dat lang goed gaan, maar de kans van 'mismatch' tussen klant en organisatie neemt met de dag toe. Het is daarom niet voor niets dat in tal van grote bedrijven na tegenvallende resultaten 'de klant weer centraal gesteld moest worden'. Weer terug naar af, voor wie deden we het ook alweer en waarom? In feite zouden ondernemingen dan ook continu gefocused moeten zijn op klantbeleving of misschien zelfs wel op reputatie of imago in de markt. De continue vraag van hoe staan we er in de ogen van de klant, de markt of de samenleving voor. Welke ontwikkelingen zien we, welke kansen zijn er voor de toekomst en welke bedreigingen. Meer abstract zou gezegd kunnen worden dat het vertrouwen dat het bedrijf geniet in de markt of breder zelfs in de samenleving het belangrijkste fundament voor succes is. Anders gezegd een positief imago. Enerzijds

zorgt dat er voor dat klanten op de gedachte komen producten bij dat bedrijf te kopen, anderzijds werkt het ook als een soort immuunsysteem voor incidenten en slechtere tijden. Wordt een eventuele publieke misser van dat bedrijf gezien als het bewijs dat de boel niet deugt of als een voorbeeld van, 'waar gewerkt wordt vallen spaanders', of zelfs een onderstreping van de kwaliteit van het bedrijf, want het wordt toch maar gesignaleerd en er wordt adequaat ingegrepen. Dit bedrijf geniet ons vertrouwen ook voor de toekomst!

Het is niet voor niets dat bestuurders van grote bedrijven zeer nerveus worden als de reputatie in het geding is. Dat raakt de fundamenteën van het bedrijf en kan een direct gevaar zijn voor de continuïteit. Uiteraard zijn tal van voorbeelden te noemen, maar recent zeer sprekend is natuurlijk de sjoemel-software van Volkswagen. Vooralsnog ziet het er bij het schrijven van deze bijdrage naar uit dat VW het gaat redden op basis van haar robuuste, betrouwbare imago, maar het bedrijf heeft een flinke deuk opgelopen, waar het nog jaren last van zal hebben.

In het verlengde van het bovenstaande zien we dan ook, dat er in het bedrijfsleven veel aandacht is voor reputatie, imago, klanttevredenheid etc. Een gezonde bedrijfsvoering en excellente producten zijn natuurlijk ook van het grootste belang, maar lijken in de tegenwoordige tijd haast een voorwaarde vooraf. Als dat al niet op orde is, dan ben je sowieso kansloos. Bovenstaande is dan ook de reden dat bedrijven reputatie/imago systematisch monitoren en het proberen te verbeteren. Dat verbeterproces heeft ontelbare invalshoeken. Het gaat over de kwaliteit van het product of de dienst, maar ook over de kwaliteit van het proces, de dienstverlening etc. Ook de wijze waarop de organisatie zich breed maatschappelijk manifesteert telt meer en meer mee. Zie daar de inspanningen van vele organisaties om als een maatschappelijk verantwoorde onderneming te boek te staan, met een duurzame uitstraling. Dat allemaal niet alleen om gezellig mee te doen met de trend, nee omdat het voortbestaan van de onderneming er mee verbonden is. Alhoewel vele auteurs ons willen doen geloven dat overheid en bedrijfsleven onvergelykbare grootheden zijn, weet ik dat nog niet zo. Is maatschappelijk draagvlak voor de overheid dan van minder belang? Het tegenovergestelde kan beweerd worden. De overheid zegt geen concurrentie te hebben (wat al heel nauw samenhangt met je definitie van concurrentie) en afnemers hebben daardoor geen keus. Dus de overheid hoeft zich geen zorgen te maken om imago, reputatie en tevredenheid. Of juist wel? Licht er in het ontbreken van het alternatief juist niet de plicht zodanig te acteren, dat de behoefte aan een alternatief nauwelijks aanwezig is.

Is het voor de politie in de westerse samenleving juist ook niet van levensbelang om een goeie relatie met de samenleving te hebben? Is de politie juist ook niet in hoge mate afhankelijk van de samenleving en niet andersom? De politie zelf is als geïsoleerde actor volstrekt onmachtig. Zij is in al haar werk zeer afhankelijk van de bereidheid van burgers om mee te werken en bv informatie met hen te delen. De politie is er dus zeer bij gebaat dat zij door burgers gezien wordt als een moderne organisatie, die vakbekwaam is en weet wat er speelt. Een politie die er samen met andere partners en burgers alles aan doet om de samenleving te beschermen en te helpen. Is dan ook juist niet de mate van vertrouwen van burgers in hun politie de indicator van kwaliteit? En is in het verlengde daarvan dat vertrouwen van burgers ook niet datgene wat alle politiemensen voorop moeten hebben staan in hun handelen en niet handelen? Zodanig acteren dat het 'vertrouwenwekkend' is. En zou daarmee vertrouwen dan ook niet het

ultieme evaluatiepunt zijn m.b.t. de effectiviteit van politie? Zou dat punt dan niet in elke briefing en debriefing prominent aanwezig moeten zijn?

Lastige vragen, waar toch niet altijd spontaan ja op wordt gezegd, ondanks het feit dat dat zo voor de hand ligt.

Het aanvaarden van de ultieme kwaliteitsindicator van vertrouwen van burgers heeft veel implicaties. Het betekent dat je je in je kwaliteitsdefinitie niet meer zozeer richt op objectiviteit, maar eerder op subjectiviteit, inter-subjectiviteit of collectieve subjectiviteit. Kort samengevat onder de term 'beleving'. Gaat ook de overheid, dan wel de politie aansluiten bij de 'belevingseconomie'? Het wordt de hoogste tijd daar op een veel bewustere manier ja tegen te zeggen en daar ook daadwerkelijk de bedrijfsvoering en sturing op in te richten.

Voldoet deze prestatie indicator dan ook aan de drie voorwaarden die we eerder gesteld hebben in dit betoog? Is het een over-all indicator, waarvan je ook nog eens kunt zeggen dat het accountable is? Op beide vragen zouden we positief willen antwoorden.

In de eerste plaats is vertrouwen van burgers een resultante van de beleving van wel heel vele uitingsvormen van politie. Misschien wel wat we daar over lezen in de krant en/of horen op verjaardagspartijen. Misschien wel onze eigen ervaring toen we laatst nog met de politie te maken hadden; omdat we werden staande gehouden, of omdat er aangifte gedaan werd. Misschien wel die politieman laatst op televisie die toelichting gaf op recente aanhoudingen in de stad, of die politiechef, die in nieuwsuur het vuur na aan de schenen gelegd werd en daar eigenlijk toch wel heel goed uit kwam. Misschien begreep de kijker niet alles, maar hield wel het gevoel over, dat de zaak bij deze politieman in goede handen is. . . De zaak is bij de politie in goede handen. . . Dat is misschien wel de ultieme kwalificatie die je na zou moeten streven. Zo van : *“De onveiligheid in de samenleving is nog steeds in de beleving van burgers een groot probleem, maar we hebben een goeie politie. . . !”*

Vertrouwen van burgers kan gezien worden als een imago-element. Hoe accountabel (tweede voorwaarde) dat voor een organisatie is, is nogal eens punt van discussie. Vreemd genoeg is het dat veel minder op het moment dat we de vraag stellen wie er nou verantwoordelijk kan worden gesteld voor het persoonlijk imago van een individu. Na wat tegenstribbelende bewegingen komen we dan toch meestal uit op de persoon zelf. Het ontstaat uit de dingen die je doet en niet doet, uit wat je uit straalt, etc. Zelden komt er iemand weg met de redenering dat een slecht persoonlijk imago vooral te wijten is aan anderen. Gek genoeg doen we dat makkelijker als het om het imago van een organisatie gaat. In essentie natuurlijk niet anders, maar wel complexer!

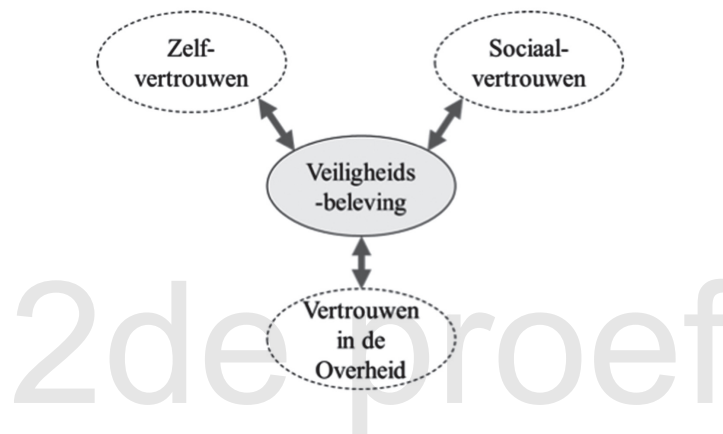
Recapitulerend lijkt mij vertrouwen van burgers een alles omvattend fenomeen, dat nog eens in hoge mate toerekenbaar is naar de politie zelf. Het derde geformuleerde criterium voor effectiviteit van een indicator; de persoonlijke aansprakelijkheid van de top/leiding, hangt niet specifiek samen met het criterium van vertrouwen van burgers, maar veeleer met de organisatie zelf. Het al niet benoemen van een over-all-criterium heeft persoonlijke aansprakelijkheid altijd al in de weg gestaan. Tel daarbij op de organisatiecultuur op dit vlak, waardoor het duidelijk wordt dat hier nog een lange weg te gaan is.

Vertrouwen in de politie en veiligheidsbeleving

Maar wat heeft dat vertrouwen in de politie nou eigenlijk te maken met waar de politie volgens velen nou eigenlijk voor bedoeld is, nl voor veiligheid. Met andere woorden leidt dat ook tot meer veiligheid? Mijn antwoord is ja.

Daarvoor moeten we wel zoals eerder betoogt de denkslag maken dat het niet zozeer om objectieve veiligheid maar veeleer om de veiligheidsbeleving gaat. In de afbeelding hieronder zien we schematisch een voorzet.

Veiligheidsbeleving hangt naar mijn persoonlijke opvatting op hoofdlijnen samen met drie andere soorten van beleving:



In de eerste plaats hangt veiligheidsbeleving samen met **zelfvertrouwen**. Klassiek is hierin de tegenstelling tussen slachtofferkans en veiligheidsbeleving. Dat verschilt bv nogal bij oudere vrouwen en jongere mannen. De oudere vrouwen hebben, o.a. samenhangend met hun maatschappelijk gedrag een duidelijk verminderde slachtofferkans dan jongere mannen. Daarnaast is **sociaal vertrouwen** een factor van belang. Leeft men geïsoleerd achter een gebarricadeerde deur, of is men sociaal actief, in de wijk, het verenigingsleven, de kerk etc. Mensen die meer outgoing zijn hebben wellicht ook hier een verhoogde slachtofferkans, maar een duidelijk positiever gevoel van veiligheid. Men voelt zichzelf, samen met anderen verantwoordelijk voor hoe hun leven zich voltrekt, inclusief de eventuele bedreigingen daarin. En als er uiteindelijk toch een inmenging van de overheid gewenst is, dan is het belangrijk dat men **vertrouwen** heeft in die **overheidsbemoeyenis**. Daarmee is dus vertrouwenwekkendheid op zich een belangrijke beleving die de politie, dan wel overheid de samenleving kan leveren.

Ik heb de neiging met sommige anderen de eigenstandige invloed van de overheid en de politie op het gebied van veiligheid te bagatelliseren. Zonder de eigen kracht van de samenleving is een overheid en dus de politie machteloos. Zij zijn er beide bij de gratie en in functie van de samenleving. Daarentegen kan de **symbolische functie** van de politie voor de samenleving niet overschat worden. Het zelfregulerende en dynamiserende vermogen van de moderne westerse samenleving schat ik hoog in. Hierin kunnen de politie en de overheid een zeer belangrijke ordenende en bevestigende rol spelen. Een goed functionerende politie kan bijvoorbeeld een belangrijke schakel zijn in het doen

functioneren van de rechtsstaat. Een vertrouwenwekkende politie kan de zelfregulerende samenleving behoeden voor oncontroleerbare eigenrichting, met destabilisatie als gevolg. Een groot besef er te zijn voor en door de samenleving kan daar zeer bij helpen.

Tot slot

Het alleen maar koersen op het beïnvloeden van de criminaliteitscijfers doet de maatschappelijke complexiteit veel geweld aan. Criminaliteitscijfers op zich zijn al zeer te nuanceren en zelfs te relativieren, maar zeker de functie als indicator van politiekwaliteit is veel te eenzijdig, onterecht en soms zelfs contraproductief. Mijn bijdrage aan dit Cahier mag echter niet gezien worden als een aansporing aan de politie om z'n core-business te verlaten en zich niet meer te richten op het vangen van boeven. Integendeel zou ik zeggen, maar dan wel vanuit een groot besef van wederzijdse afhankelijkheid van burgers en andere maatschappelijke partners, met als resultante dat iedere claim op een eventueel succes op het gebied van criminaliteitsbeheersing op voorhand al kan worden gedefinieerd als aanmatigend.

Burgers willen een politie die samen met haar de weg zoekt in de complexe samenleving. Een politie die alert en actief is en die goed weet aan te sluiten op maatschappelijk ontwikkelingen, inclusief die op het gebied van opsporing. Cocreatie is het mode-woord in bedrijfsmarketing. Nog niet zo gek om dat woord voor de politie ook maar eens te gaan hanteren.

2de proef

2de proef

Rijders onder invloed in beeld?

Wat we kunnen leren van justitiestatistieken

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 129-143
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Martine Blom¹ & Bouke Wartna²

Rijden onder invloed vormt een belangrijke bedreiging voor de verkeersveiligheid. Het delict brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee. De Nederlandse overheid wil de verkeersveiligheid verbeteren en streeft dan ook naar een reductie van het aantal alcoholovertredingen op de weg. In deze bijdrage werken we toe naar een antwoord op de vraag in hoeverre justitieregistraties een bijdrage kunnen leveren aan de kennisopbouw rondom het verschijnsel rijden onder invloed. Hoewel dergelijke registraties op dit vlak zeer veel last hebben van onderrapportage, kunnen ze wel degelijk van waarde zijn voor criminologisch onderzoek. Justitiegegevens verschaffen een compleet beeld van de groep rijders onder invloed die langs formele weg op hun risicovolle gedrag werden aangesproken. De gegevens kunnen worden ingezet bij het vaststellen van de effectiviteit van maatregelen die worden getroffen om nieuwe alcoholovertredingen van reeds bekende daders te helpen voorkomen.

1. Introductie

Hoewel Nederland zich mag rekenen tot de meest verkeersveilige landen ter wereld (OECD/ITF, 2015; World Health Organization, 2015), geeft het laatste *Road Safety Performance Index Report* een waarschuwing af. Bij de verbetering van de verkeersveiligheid dreigt ons land, in Europa althans, achterop te raken (Adminaite et al., 2016). In 2015 waren er in het verkeer landelijk 570 doden en 20.700 ernstig gewonden te betreuren (SWOV, 2015a; SWOV, 2015b). De lasten die deze incidenten veroorzaken zijn hoog. Los van immateriële schade in de vorm van psychisch en lichamelijk leed, vormen de ernstige verkeersgewonden een enorme economische schadepost. De maatschappelijke kosten van de verkeersongevallen die in 2009 in Nederland plaatsvonden zijn geschat op 12,5 miljard euro per jaar (De Wit & Methorst, 2012; SWOV, 2014).

De rol van drugs in het verkeer krijgt de laatste tijd meer aandacht en hetzelfde geldt voor het gevaar van het gebruik van smart phones tijdens het autorijden. In een groot deel van de verkeersongevallen speelt alcoholgebruik echter nog steeds een rol. Het percentage ernstig gewonde of verongelukte automobilisten met te veel drank op, varieert in verschillende Europese landen van 18% tot 45% (Isalberti et al., 2011). In Nederland

¹ Martine Blom is wetenschappelijk medewerker bij het WODC.

² Bouke Wartna is senior wetenschappelijk medewerker bij het WODC en programmaleider van de WODC-Recidivemonitor.

is naar schatting 11% tot 24% van de ernstige verkeersongevallen alcohol-gerelateerd. Meestal is daarbij sprake van een vrij grove overschrijding van het maximaal toegestane alcoholpromillage (Houwing, Bijleveld, Commandeur & Vissers, 2014). Specialisten van Rijkswaterstaat schatten de maatschappelijke kosten die gemoeid zijn met alcohol-gerelateerde verkeersongevallen die plaats hadden in 2005, op circa 1,7 miljard per jaar (RWS/DVS, 2009).

De Nederlandse overheid is er veel aan gelegen de verkeersveiligheid te verbeteren. Zij heeft de ambitie uitgesproken het aantal verkeersdoden in 2020 terug te hebben gebracht tot maximaal 500 per jaar. Men denkt dit streefgetal te halen door zich onder meer te richten op groepen die bewust of onbewust verkeersonveilige situaties veroorzaken, waaronder de grote groep 'rijders onder de invloed van alcohol' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). Door het voeren van algemene voorlichtingscampagnes, met gericht beleid ten aanzien van specifieke risicogroepen en -situaties, maar ook door het bestraffen en 'heropvoeden' van reeds gepakte daders wordt op verschillende niveaus gepoogd om toekomstige alcoholovertredingen te voorkomen. In het laatste geval, als de inspanningen worden gericht op bekende daders, spreken we van 'speciale preventie', het voorkomen van recidive.

Om te komen tot een effectieve aanpak van rijden onder invloed is kennis nodig en moet onderzoek worden gedaan. We willen het fenomeen beter leren kennen: hoe vaak komt het voor? Wat zijn de achtergronden van de mensen die het delict plegen? En waar, wanneer en onder welke omstandigheden vindt het incident voornamelijk plaats? Kennis van het fenomeen stelt beleidsmakers in staat passende maatregelen te treffen. Met evaluatieonderzoek stellen we daarna vast of de maatregelen het gewenste effect hebben gehad. Of het nu gaat om brede overheids campagnes, geografische spreiding van de handhavingscapaciteit of het invoeren van een nieuw educatief programma voor veroordeelde bestuurders, op elk niveau waarop de preventie zich afspeelt willen we weten hoe de maatregelen zijn uitgedacht. Als het gaat om het vaststellen van de effectiviteit van de straf- en bestuursrechtelijke sancties die jegens alcoholovertreders worden getroffen is het doen van recidiveonderzoek een mogelijkheid. Nagegaan kan worden in welke mate deze personen na het opleggen van de straf of maatregel in herhaling zijn gevallen. Is er geen sprake van recidive dan is dat een indicatie dat de sanctie heeft gewerkt.

Binnen de criminologie wordt veel recidiveonderzoek gedaan, maar er vindt in het algemeen weinig onderzoek plaats naar overtreeders die met te veel drank de weg op gaan en daardoor onveilige situaties veroorzaken. Dat is op zijn minst opmerkelijk te noemen, want dronken rijders maken een groot deel uit van de totale populatie van justitiabelen. In 2013 kwamen ruim 141 duizend volwassen personen met justitie in aanraking wegens het plegen van een misdrijf. Bijna een kwart daarvan werd vervolgd vanwege een alcoholovertreding (WODC-Recidivemonitor, 2016). En deze laatste groep vormt nog maar het topje van de ijsberg. Het is alom bekend dat de pakkans voor dit type delict niet erg groot is. Er zijn veel meer rijders onder invloed dan uit de justitiecijfers blijkt.

In deze bijdrage van het themanummer van Cahiers Politiestudies werken we toe naar een antwoord op de vraag in hoeverre justitiegegevens een bijdrage kunnen leveren aan de kennisopbouw rondom het verschijnsel rijden onder invloed. We beschrijven eerst

hoe de registratie van deze gegevens tot stand komt. Geschetst wordt hoe de opsporing van rijden onder invloed anno 2016 is vormgegeven, hoe de handhavingsprioriteiten ten aanzien van dit delict in Nederland tot stand komen en welke afdoeningsmodaliteiten de rechterlijk macht tot haar beschikking heeft (hoofdstuk 2). Vervolgens gaan we dieper in op de beperkingen die aan de gegevens kleven waar het gaat om het doen van onderzoek (hoofdstuk 3). Het zal duidelijk zijn, als de justitieregistratie betrekking heeft op slechts een klein segment van de totale groep van rijders onder invloed zullen de vastgelegde gegevens slechts in beperkt mate bijdragen aan ons inzicht in de aard en omvang van het fenomeen. De mogelijkheden die er zijn liggen voornamelijk op het gebied van evaluatie. Dit komt in hoofdstuk 4 aan de orde. Daar werken we uit hoe de justitieregistratie kan helpen bij het vaststellen van de effectiviteit van dat deel van het preventiebeleid dat via dadergerichte maatregelen het rijden onder invloed beoogt terug te dringen.

2. De aanpak en registratie van rijden onder invloed

Volgens artikel 8 lid 2 van de Wegenverkeerswet 1994 is het een ieder “verboden een voertuig te besturen of als bestuurder te doen besturen na zodanig gebruik van alcoholhoudende drank, dat: (a) het alcoholgehalte van zijn adem bij een onderzoek hoger blijkt te zijn dan 220 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht, dan wel (b) het alcoholgehalte van zijn bloed bij een onderzoek hoger blijkt te zijn dan 0,5 milligram alcohol per milliliter bloed”. Voor beginnende bestuurders, dit zijn personen die korter dan vijf jaar een rijbewijs bezitten, is de wetgeving strenger: voor hen ligt de grens bij 88 microgram of 0,2 promille. Dit geldt ook voor bestuurders die geen rijbewijs hebben voor het voertuig waarin zij reden en voor bestuurders aan wie in het verleden een alcoholslotprogramma werd opgelegd.

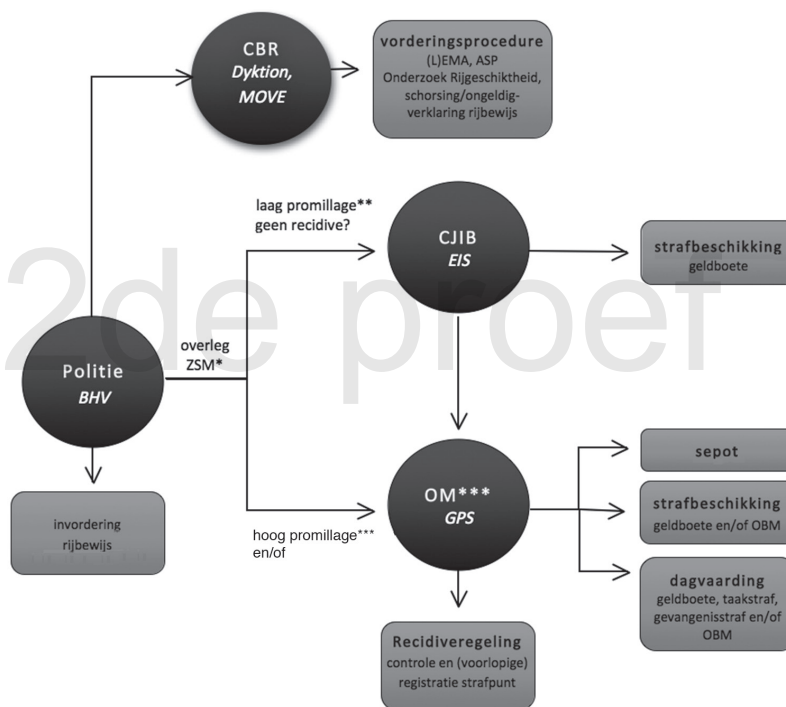
De naleving van het verbod wordt gecontroleerd door middel van aselechte alcoholcontroles. Deze worden uitgevoerd door de regionale Teams Verkeer van de politie (voorheen: verkeershandhavingsteams of VHT's). Dit doen zij in samenwerking met de lokale basisteams en ondersteund door het team verkeershandhaving van de Landelijke Eenheid. Elk jaar neemt de politie langs deze weg meer dan één miljoen blaastesten af. Daarnaast is het momenteel beleid om standaard een alcoholtest af te nemen bij alle staandhoudingen en verkeersongevallen (College van procureurs-generaal, 2015; Parket CVOM, 2015).

In het geval van een aanrijding kan rijden onder invloed een ‘brenghdelict’ zijn. Dan maakt een slachtoffer melding van eventuele schade en/of letsel. Maar dit komt relatief weinig voor. Rijden onder invloed is – net als de meeste andere verkeersdelicten – over het algemeen een ‘haaldelict’. Er is doorgaans geen slachtoffer die aangifte doet. De politie doet de ontdekking zelf en het delict wordt ambtshalve geregistreerd. Welke delicten worden opgemerkt en welke onzichtbaar blijven voor handhavingsinstanties wordt voor een belangrijk deel bepaald door keuzes in het opsporingsbeleid. Deze worden door het OM bepaald, in samenspraak met de regiokorpsen, wegbeheerders en andere partners. De handhavingsprioriteiten worden vertaald in doelstellingen voor de regionale Teams Verkeer. Die zijn vastgelegd in convenanten. Deze bevatten afspraken over het aantal uren dat wordt besteed aan het houden van alcoholcontroles. Over de inzet van de basisteams bij alcoholcontroles wordt beslist in de lokale driehoek.

Sinds eind jaren '90 van de vorige eeuw richten de landelijke prioriteiten met betrekking tot de verkeershandhaving zich op delicten die de meeste verkeersslachtoffers eisen. Dit zijn de zogenoemde Helm-GRAS-feiten: Helm, Gordel, Rood licht, Alcohol en Snelheid. Aangezien de naleving van de helm- en gordelplicht de afgelopen jaren sterk is verbeterd krijgen deze twee speerpunten recent minder prioriteit. Dit biedt ruimte om in te spelen op actuele ontwikkelingen door extra aandacht te geven aan zaken als de aanpak van verkeersveelplegers (VVP) en afleiding in het verkeer (Parket CVOM, 2015).

Als uit een blaastest blijkt dat iemand met te veel drank op achter het stuur heeft gezeten, wordt een proces-verbaal (pv) opgemaakt door de verbalisant. Figuur 1 geeft de afhandeling van het pv schematisch weer.

Figuur 1: Ketenaanpak rijden onder invloed



* ZSM: Zorgvuldig, Snel, Maatwerk.

** laag = $\leq 1.3\%$ of $\leq 0.8\%$ in geval van beginnend bestuurder / geen rijbewijs ; hoog = $> 1.3\%$ of $> 0.8\%$ in geval van beginnend bestuurder / geen rijbewijs / (voorheen) ASP.

*** Afhandeling van rijden onder invloed zaken geschiedt door Parket CVOM, tenzij er bijzonderheden zijn, zoals combi-feiten, minderjarige verdachte, WMSr etc. In dat geval wordt de zaak afgehandeld door één van de arrondissementsparketten.

Bron: WODC-Recidivemonitor

Sinds 2012 is 'Zorgvuldig, Snel en op Maat' (ZSM) de landelijke werkwijze van het Openbaar Ministerie (OM). ZSM is in het leven geroepen om een snelle(re) en zorgvuldige(r)

afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit te bewerkstelligen. Rijden onder invloed is een delict dat onder de reikwijdte van deze aanpak valt. Zodra een alcoholovertreding is geconstateerd, raadpleegt men de ZSM Centraal Hotline over de te nemen vervolgstappen. Als er sprake is van een relatief laag alcoholpromillage en de persoon geen recidivist is, wordt het pv via de transactiemodule naar het CJIB gestuurd. Het CJIB draagt in zo'n geval zorg voor de verdere afhandeling van de zaak, door het opleggen van een strafbeschikking. Bij hogere promillages of in gevallen van recidive kan de verbalisant in overleg met de ZSM-hotline direct een dagvaarding of een oproeping voor een OM-hoorzitting uitreiken. In dat geval wordt het pv ingezonden aan het OM en afgehandeld door het Parket CVOM. In bijzondere gevallen, zoals combifeiten, minderjarige verdachten en militairen die worden vervolgd wegens het rijden onder invloed, wordt de zaak afgehandeld door één van de arrondissementsparketten.

Afhankelijk van de mate van de overschrijding kunnen alcoholdelicten op verschillende manieren worden afgedaan. Tabel 1 geeft een indruk van de aard en omvang van de strafrechtelijke afdoeningen³. Financiële sancties, zoals een strafbeschikking of een geldboete, worden veruit het vaakst opgelegd. Bij grove overschrijdingen van de alcohollimiet wordt doorgaans een taakstraf gevorderd. Naast deze hoofdstraffen hebben zowel het OM als de rechter de mogelijkheid om bijkomend een ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM) op te leggen. De tabel laat zien dat dit bij ruim driekwart van de daders gebeurt.

Tabel 1. *Strafrechtelijke sancties voor rijden onder invloed in de periode 2005-2014*

	2005	2008	2011	2014
Onvw. vrijheidsstraf	1.380 (1%)	532 (1%)	338 (1%)	264 (1%)
Werkstraf	6.406 (7%)	2.923 (7%)	2.289 (7%)	2.094 (7%)
Transactie/ strafbeschikking	4.8656 (51%)	19.164 (49%)	22.530 (68%)	19.209 (63%)
Boete	36.338 (38%)	15.650 (40%)	6.739 (20%)	6.045 (20%)
Geen straf/ maatregel	676 (1%)	183 (0%)	495 (1%)	1.834 (6%)
Overig/onbekend	2.134 (2%)	653 (2%)	624 (2%)	1.064 (3%)
OBM	32.630 (72%)	14.938 (77%)	8.291 (78%)	10.184 (78%)

* OBM: Ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.

Bron: OBJD 2014-3, bewerking WODC-Recidivemonitor

Bovenop de strafrechtelijke afdoeningen kent Nederland een uitgebreid pallet aan bestuursrechtelijke maatregelen. Deze zijn gericht op personen aan wie een rijbewijs is afgegeven, maar bij wie – in dit geval vanwege een alcoholdelict – twijfel is ontstaan over de geschiktheid een motorrijtuig te besturen. In juni 2011 is een puntenrijbewijs voor beginnende en ervaren bestuurders ingevoerd, de 'Recidiverегeling ernstige verkeersdelicten' (art. 123b van de Wegenverkeerswet 1994). Die stelt dat bestuurders bij de eerste alcoholovertreding één strafpunt krijgen. Bij een (onherroepelijke) veroordeling

³ Bij combinatievonnissen is het zwaarste strafonderdeel in de tabel opgenomen. Per jaar werd per persoon alleen de eerste rijden onder invloed zaak geteld.

voor een volgende alcoholovertreding met een promillage van meer dan 1,3, krijgen zij een tweede strafpunt en wordt het rijbewijs van rechtswege ongeldig. Om het rijbewijs terug te krijgen moeten het theorie- en praktijkexamen opnieuw met goed gevolg worden afgelegd. Naast het puntenrijbewijs bestaat er de zogenoemde ‘vorderingsprocedure’ (art. 130-134a van de Wegenverkeerswet 1994). Als er twijfel is over de rijgeschiktheid van een bestuurder en de verkeersveiligheid is in het geding, kan het CBR een zogenoemde vorderingsprocedure starten. Om het rijbewijs te behouden moet de persoon een cursus over het gevaar van alcohol in het verkeer volgen, of zich laten onderzoeken door een onafhankelijk psychiater.

Tabel 2: Bestuursrechtelijke sancties voor rijden onder invloed in de periode 2005-2014

	2005	2008	2011	2014
Onderzoeken rijgeschiktheid	4.942	5.533	7.337	5.866
Lichte Educatieve Maatregel Alcohol (LEMA)*	n.v.t.	157	764	3.255
Educatieve Maatregel Alcohol (EMA)	11.161	10.825	7.068	5.787
Alcoholslotprogramma (ASP)**	n.v.t.	n.v.t.	138	2.856
Ongeldigverklaring rijbewijs i.h.k.v. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten***	n.v.t.	n.v.t.	n.b.	± 1.000

* LEMA werd op 1 oktober 2008 ingevoerd.

** ASP werd op 1 december 2011 ingevoerd.

*** De Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (‘puntenrijbewijs’) werd op 1 juni 2011 ingevoerd.

Bron: Jaarverslagen CBR 2006, 2008, 2011 en 2014; Goedvolk, Doumen & Walberg (2015)

Tabel 2 geeft een beeld van de bestuursrechtelijke maatregelen die voor rijden onder invloed zijn opgelegd in enkele jaren uit de periode 2005-2014. Tot voor kort konden alcoholovertreders ook een alcoholslotprogramma krijgen, maar deze maatregel mag sinds maart 2016 niet meer worden opgelegd⁴.

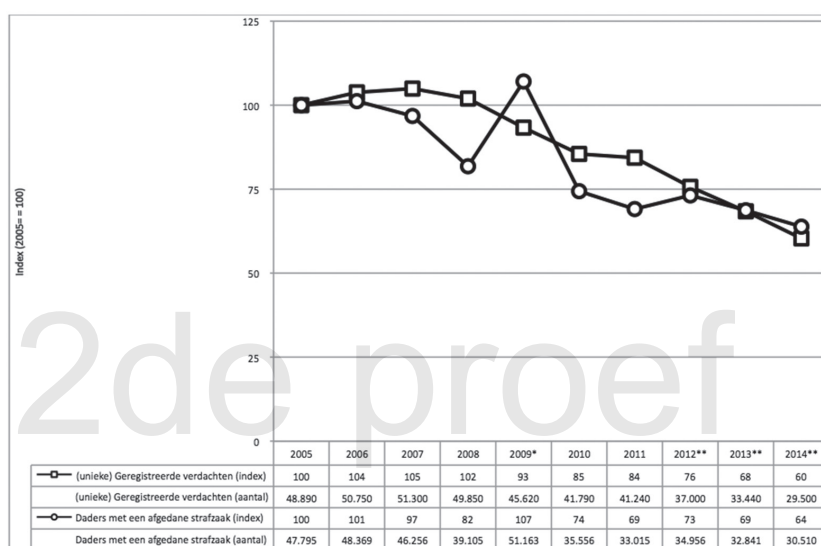
3. Rijders onder invloed in beeld?

In de registratiesystemen van politie en justitie wordt informatie vastgelegd over de personen die zijn aangehouden, over de geconstateerde overtredingen en over de wijze waarop deze werden afgehandeld. Figuur 2 geeft van de ontwikkeling te zien in het aantal rijders onder invloed die in de loop der jaren bekend zijn geworden bij politie en justitie. Het aantal (unieke) verdachten is afkomstig uit de Basisvoorziening Informatie (BVI). Deze wordt gevuld vanuit de Basisvoorziening Handhaving (BVH), een systeem waarmee alle politiekorpsen werken en dat sinds 2010 operationeel is. Gegevens over daders met afgedane strafzaken zijn afkomstig uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). Dit een (gepseudonimiseerde) onderzoeksdatabase die periodiek wordt gevuld met gegevens uit het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Dit laatste bevat per (rechts)persoon een chronologisch overzicht van de strafzaken

⁴ De belangrijkste redenen hiervoor zijn de samenloop met het strafrecht (ne bis in idem-beginsel) en het ontbreken van de mogelijkheid binnen het bestuursrecht, om een individuele afweging te maken (Kamerstukken II 2015/16, 713388 (Kamerbrief)).

waarin de persoon als verdachte voorkwam. Het JDS en de OBJD geven informatie over de aard van de strafbare feiten, de beslissing van de rechtelijke instanties en de afdoening van de strafzaken. Het JDS wordt gebruikt in de rechtspleging als een men zicht wil hebben op het strafrechtelijke verleden van een persoon. De OBJD is voor onderzoeksdoeleinden. Met deze database kunnen statistieken worden gegenereerd over de criminaliteit die onder de aandacht komt van het OM, over de rechtspleging en over de straffoemeting. Daarnaast wordt de OBJD aangewend voor recidive-onderzoek. De OBJD is het bronbestand van de Recidivemonitor van het WODC, een doorlopend onderzoeksprogramma waarin de terugval van justitiabelen op gestandaardiseerde wijze in kaart wordt gebracht.

Figuur 2. Bestuurders onder invloed in politie- en justitieregistraties in de periode 2005-2014



- * De piek in het aantal daders in 2009 hangt samen met een verkorting van de doorlooptijd van rijden onder invloed zaken rond die periode.
- ** Politiecijfers zijn voorlopige cijfers.

Bron: Kalidien & Heer-De Lange (2015); OBJD 2015-3, bewerking WODC-Recidivemonitor

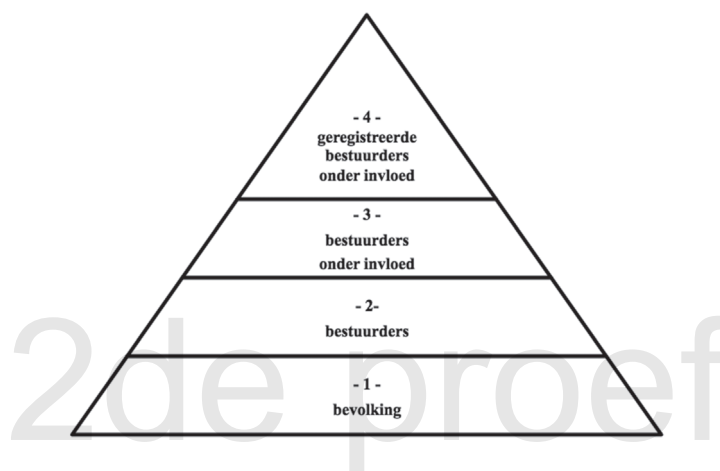
De aantallen uit beide bronnen komen ruwweg overeen. Afgezien van de piek in het aantal vervolgte daders in 2009 is de trend in beide cijferreeksen dezelfde. Zowel het aantal bij de politie bekende verdachten van rijden onder invloed als het aantal daders dat voor dit delict werd bestraft is de laatste jaren sterk gedaald, van een kleine 50 duizend in 2005 tot circa 30 duizend in 2014. Een afname van meer dan 35%.

Wat zeggen deze cijfers over het werkelijke aantal rijders onder invloed? Komt deze vorm van probleemgedrag tegenwoordig minder vaak voor; is de afname in figuur 2 misschien een indicatie van het succes van het overheidsbeleid ten aanzien van dit fenomeen?

Niet noodzakelijk. Het aantal verdachten dat naar aanleiding van rijden onder invloed ter kennis komt van politie en justitie hangt van meer factoren af en is niet alleen het gevolg van het gevoerde beleid. Figuur 3 geeft schematisch weer op welke niveaus zich

factoren voordoen die direct of indirect van invloed zijn op bovenstaande cijfers. De onderste schijf van de piramide staat voor alle inwoners van Nederland. Niet iedereen is een bestuurder; heeft een rijbewijs en een vervoermiddel of gaat daarmee de weg op. Van de bestuurders in tweede schijf gaat een onbekend deel wel eens de weg op met (te veel) drank op. Dit is gevisualiseerd in de derde schijf van de piramide. De vierde schijf ten slotte, representeert dat deel van de personen in schijf 3 dat tijdens hun rit is staande gehouden en van wie bij de alcoholcontrole is komen vast te staan dat ze te veel hadden gedronken. Dit zijn de personen die bij politie en justitie bekend zijn en die deel uitmaken van de aantallen weergegeven in figuur 2.

Figuur 3: Piramidemodel van rijden onder invloed



Bron: WODC-Recidivemonitor

De verhoudingen tussen de schijven van de piramide zijn niet per se realistisch weergegeven. Het aandeel geregistreerde verdachten in de top van de figuur is in werkelijkheid vermoedelijk veel kleiner dan het model suggereert. De verhouding tussen het aantal verdachten/daders dat voorkomt in de registraties van politie en justitie en het werkelijke aantal bestuurders dat met te veel drank op de weg op gaat is bovendien geen onveranderlijk gegeven, maar wisselt met de tijd. Wat de figuur hopelijk wel duidelijk maakt is dat veranderingen op het ene niveau leiden tot veranderingen op een ander. Twee factoren die op een laag niveau op het verschijnsel 'rijden onder invloed' aangrijpen en zo hun doorwerking hebben op het aantal bij politie- en justitie geregistreerde verdachten zijn expositie en pakkans. Op deze factoren gaan we kort nader in.

3.1. Expositie

Het aantal mensen dat met te veel drank de weg op gaat – en in de registraties van politie en justitie terecht kan komen – hangt op de eerste plaats af van de omvang van de risicopopulatie. Als Nederland meer inwoners telt worden er allicht meer kilometers gereden; er is meer mobiliteit. Stel dat de populatie van potentiële delictplegers in omvang zou verdubbelen, dan mag als al het andere gelijk blijft ook twee keer zo veel alcomobilisten worden verwacht en dat zal uiteraard ook in de cijfers van politie en justitie tot uiting komen. De toename van het aantal gepakte daders staat dan los van

veranderingen in de geneigdheid om onder invloed te rijden, i.c. de *kans* dat iemand met te veel drank op achter het stuur kruipt. Want ook die kan nog van invloed zijn. Bij een hoger alcoholgebruik zijn er als vanzelf meer potentiële bestuurders onder invloed en zullen er dus ook meer gepakt worden. Of het moet zijn dat men die groep er beter dan daarvoor van heeft weten te overtuigen om de auto in die situaties te laten staan.

Zijn er aanwijzingen dat er sprake is van minder ‘expositie’? Is dat misschien de reden waarom het aantal gepakte daders op politie- en justitieniveau in de achterliggende jaren is teruggelopen? Cijfers verzameld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wijzen daar niet op. De omvang van de Nederlandse bevolking in de periode 2005-2014 is toegenomen. Op 1 januari 2005 waren er 12,7 miljoen inwoners van 18 jaar of ouder. In 2014 is dit aantal opgelopen tot 13,4 miljoen, een toename van 5% (CBS, 2016a). De mate van mobiliteit op de Nederlandse wegen, hier gemeten als het aantal afgelegde kilometers door motorvoertuigen, is in dezelfde periode licht gestegen. Het aantal afgelegde kilometers varieert van ruim 125 miljard in 2005 tot iets minder dan 127 miljard in 2014; een toename van 1,3% (CBS, 2015). Het alcoholgebruik onder de Nederlandse bevolking laat in de onderzoeksperiode een vrij stabiel beeld zien. In 2005 gaf 81,4% van de Nederlanders aan weleens alcohol te gebruiken, in 2013 was dit 80,5%, een afname van 1% (CBS, 2010; CBS, 2016b). Daar staat tegenover dat het aantal hulpvragers met alcoholproblematiek met zo’n 13% sterk is gestegen (Wisselink, Kuijpers & Mol, 2015). Maar ook dat biedt uiteraard geen verklaring voor de vrij scherpe daling in het aantal geregistreerde rijders onder invloed. De afname van de aantallen in figuur 2 lijkt op het eerste gezicht dus niet te kunnen worden toegeschreven aan ontwikkelingen in de mate van expositie, de kans dat dergelijke gedrag *kan* optreden.

3.2. Pakkans

Misschien speelt de pakkans een rol. Politie- en justitieregistraties hebben alleen betrekking op rijders onder invloed die zijn gesnapt. Zij zeggen niets over het *dark number*. Degenen die onder invloed van alcohol aan het wegverkeer hebben deelgenomen maar die niet werden gecontroleerd, zien we niet terug in de cijfers van politie en justitie. Het *dark number* valt samen met het verschil tussen de derde en vierde schijf van figuur 3. De handhaving bepaalt welk deel van de rijders onder invloed gepakt wordt, in dit geval bestaat die voornamelijk uit aselechte alcoholcontroles. Niet alleen het aantal controles is dan van belang, maar ook de kwaliteit ervan. Een goede keuze van de locatie en het tijdstip kan de pakkans flink vergroten. De handhaving capaciteit is echter per definitie beperkt. Het staat vast dat een deel van de rijders onder invloed door de mazen van het net zal glijpen. Als er minder controles worden gehouden, zal het aantal daders dat gepakt wordt en in de registratiesystemen van politie en justitie terecht komt kleiner zijn, ook als het werkelijke aantal bestuurders onder invloed onveranderd bleef.

Wat weten we van de ontwikkelingen in de handhaving capaciteit? Tot 2013 werd de inzet van de Teams Verkeer (toen nog VHT’s) vastgelegd in het Web-based Informatie Systeem Handhaving (WISH). Het aantal uren dat werd besteed aan alcoholtoezicht was in de periode 2005-2011 vrij constant. Het totaal bedraagt een kleine 69 duizend uur in 2005 en bijna 68 duizend uur in 2011; een afname van 1,4 procent. Op zich geeft dit geen aanleiding om te veronderstellen dat de pakkans voor dronken rijden sterk is afgenomen. Maar we weten niet wat er dit vlak gebeurd is in de basisteams. Daar hebben we geen cijfers over kunnen vinden. Signalen uit de praktijk wijzen op een

afname in het aantal uren dat wordt besteed aan verkeershandhaving in het algemeen, maar het is onduidelijk of dit ook geldt voor alcoholcontroles in het bijzonder. Een en ander betekent dat we vooralsnog niet kunnen uitsluiten dat de aantallen in figuur 2 zijn gedaald omdat de pakkans is afgenomen.

3.3. Dark number-schattingen

Veranderingen in de pakkans zijn van invloed op het aantal geregistreerde rijders onder invloed. Maar hoe groot de pakkans is, is daarmee nog niet bekend. Algemeen wordt aangenomen dat deze bij dronken rijden bijzonder klein is. Een manier om meer inzicht te krijgen in de omvang van het dark number is het vergelijken van de beschikbare cijfers met gegevens uit andere bronnen. Daarvoor worden in de criminologie doorgaans slachtofferenquêtes ingezet, maar dat is bij dit fenomeen uitgesloten omdat rijden onder invloed in de meeste gevallen geen direct aanwijsbaar slachtoffer kent. Gelukkig zijn er alternatieven. Voor rijden onder invloed zijn het zogenoemde ‘Onderzoek ROI’ en verschillende zelfrapportage-studies beschikbaar. In deze sectie gaan we – voorzichtig – na wat uit deze onderzoeken kan worden afgeleid over het dark number in de politie- en justitieregistraties. Ook staan we kort stil bij schattingen van het totale aantal alcomobilisten door middel van de ‘vangst-hervangst’ methode.

Onderzoek ROI

Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw wordt (twee)jaarlijks bij een aselechte steekproef van staande gehouden bestuurders van motorvoertuigen een alcoholtest afgenomen⁵. Het percentage bestuurders dat in dit onderzoek te veel drank op had laat al jaren een dalende trend zien. In 2005 werd bij 2,8% van de bestuurders een te hoog alcoholgehalte geconstateerd. Acht jaar later, in 2013, is het percentage bestuurders met te veel drank afgenomen tot 1,8% (RWS/WVL, 2014).

We kunnen deze cijfers gebruiken om een zeer ruwe schatting te maken van het werkelijke aantal dronken rijders, om zo een idee te krijgen van het dark number. De uitkomsten van het Onderzoek ROI moeten dan worden gecombineerd met CBS-cijfers over rijbewijsbezit. Op 1 januari 2013 telde Nederland bijna 11 miljoen inwoners van 18 jaar of ouder die in het bezit waren van een autorijbewijs (SWOV, n.d.). We nemen aan dat zich daaronder zo'n 9 miljoen actieve verkeersdeelnemers bevonden. Als 1,8% van hen dat jaar weleens dronken achter het stuur zat, dan waren er dat jaar dus ruim 162 duizend alcomobilisten. Politie en justitie registreerden in 2013 zo'n 33 duizend dronken rijders (zie figuur 2). Dat is nog geen vijfde van het geschatte werkelijke aantal. Afgaand op de cijfers uit het Onderzoek ROI schatten we het aandeel van het dark number aan dronken rijders ten opzichte van de politie- en justitieregistraties dus op ruim 80%.

Zelfrapportage-gegevens

Naast uitkomsten van aselechte metingen zijn er zelfrapportage-gegevens beschikbaar. Dit zijn gegevens die zijn verkregen door bestuurders een vragenlijst voor te leggen met vragen over hun weggedrag. We bespreken hier twee studies: de ‘Effectmeting Regioplannen’ en het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (PROV).

⁵ Dit zijn bijvoorbeeld auto's, motoren en vrachtwagens.

De Effectmetingen Regioplannen vonden in de periode 1999-2010 jaarlijks plaats. De laatste ronde betrof een aselechte steekproef van ruim 10 duizend bestuurders van motorvoertuigen enz.⁶ Circa 22% van de automobilisten onder hen gaf aan in 2010 wel eens met meer dan 2 à 3 glazen alcohol op achter het stuur te hebben gezeten (Intomart GfK/Goudappel Coffeng, 2010). Het PROV werd in de periode 1990-2011 (twee)jaarlijks uitgevoerd. De laatste meting betrof een landelijke steekproef van ruim 11 duizend bestuurders van motorrijtuigen. Ongeveer 5% van de ondervraagde automobilisten gaf toe in 2011 wel eens te hebben gereden na consumptie van meer dan 2 glazen alcohol (Duijm, De Kraker, Schalkwijk, Boekwijt & Zandvliet, 2012).

Ook deze cijfers kunnen als basis dienen voor een zeer ruwe schatting van de omvang van het dark number. 5 tot 22% van de ondervraagde automobilisten geeft toe in elk geval één keer met te veel drank op achter het stuur te hebben gezeten. Op een totaal van circa 9 miljoen actieve verkeersdeelnemers met een rijbewijs levert dat een schatting op van 450 duizend (PROV) tot bijna 2 miljoen (Effectmeting Regioplannen) automobilisten in Nederland. Afgaand op de getallen in figuur 2 werd 2% tot 8% van hen gepakt. Dat deel kwam in de politie en justitieregistratie terecht. Gebruikmakend van cijfers uit zelfrapportage-onderzoek zou het aandeel van het dark number van dronken rijders dus maar liefst 92 tot 98% bedragen.

Vangst-hervangstmethoden

Een andere manier om een schatting te maken van de omvang van een onbekende populatie is de ‘vangst-hervangst’ methode. Door verschillende steekproeven te trekken en te bepalen hoeveel individuen in meer dan één steekproef voorkomen kan een schatting worden gemaakt van de omvang van de populatie waaruit de steekproeven zijn getrokken (Kuppens, Van der Heijden & Ferwerda, 2007). In het criminologisch onderzoek is de techniek onder meer toegepast om een indicatie te krijgen van het aantal illegalen in Nederland (Sikkel, Van der Heijden & Van Gils, 2006) en van het aantal daders van huiselijk geweld (Van der Heijden, Cruyff & Van Gils, 2014). Van der Heijden, Cruyff & Van Houwelingen (2003) zetten de techniek in om – gebruikmakend van gegevens uit het Herkenningsdienstsysteem van de politie – een inschatting te maken van het aantal bestuurders onder invloed in Nederland. Zij schatten de omvang van het werkelijke aantal bestuurders onder invloed in de regio’s Rotterdam-Rijnmond, Gelderland-Midden, Hollands-Midden, Zuid-Holland-Zuid en Midden- en West-Brabant in 2000 op 113.771, waar in HKS 9.419 geregistreerde verdachten werden gevonden. Dat is 9% op het totaal. Op basis van de vangst-hervangstmethode bedraagt het aandeel van het dark number dus ruwweg 91%.

Samenvattend kunnen we stellen dat de politie- en justitieregistraties op het vlak van rijden onder invloed inderdaad zeer veel last hebben van onderrapportage. Het is zonneklaar dat lang niet alle alcoholovertreders in de registraties terecht komen. De schattingen die op basis van bovenstaande onderzoeken gemaakt kunnen worden wijzen uit dat hoogstens 2 tot 17% van de bestuurders die onder invloed verkeerden daarvoor zijn aangehouden en bestraft. Met de politie- en justitiegegevens kan dus onmogelijk een representatief beeld worden verkregen van de personen die dit delict begaan. Er zijn andere typen bronnen nodig om dit fenomeen te bestuderen. Daarnaast mogen we

⁶ Dit zijn niet alleen auto’s, motoren en vrachtwagen, maar ook bromfietsen.

concluderen dat de ontwikkelingen in de cijfers van politie en justitie alleen iets zeggen over de ontwikkeling in het werkelijke aantal alcomobilisten als vast staat dat factoren als expositie en handhavingscapaciteit, die evengoed van invloed zijn op dit aantal, constant zijn gebleven. Met name de pakkans is sterk van invloed op wat er bij de autoriteiten aan incidenten wordt geregistreerd en kan verstrend werken. Als men het fenomeen 'rijden onder invloed' wil bestuderen op basis van politie- en justitiegegevens zal dus op zijn minst ook de stand van zaken met betrekking tot het handhavingsbeleid in de analyse moeten worden betrokken.

4. Effectiviteit van dadergerichte maatregelen

Kunnen de gegevens die politie en justitie bijhouden nog anderszins van waarde zijn voor criminologisch onderzoek rond dit verschijnsel? Jazeker, want die gegevens verschaffen wel een compleet beeld van de groep rijders onder invloed die langs formele weg direct op hun risicovolle gedrag werden aangesproken. Figuur 3 toont op welke niveaus rijden onder invloed kan worden geadresseerd. Afgaand op de reikwijdte van de interventies die men pleegt kan onderscheid worden gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie (Brantingham & Faust, 1976). Primaire preventie richt zich op de totale populatie en tracht met algemene middelen het gewraakte gedrag te voorkomen. Een goed voorbeeld is de Bob-campagne die in Nederland naar Belgisch voorbeeld wordt gevoerd. Secundaire preventie ziet toe op groepen of locaties die als risicovol worden beschouwd vanwege de aanwezigheid van criminaliteit faciliterende factoren of omstandigheden. Denk hierbij aan lesprogramma's over middelengebruik speciaal voor jongeren en aan het houden van alcoholcontroles na afloop van voetbalwedstrijden en bij andere grote evenementen waar vermoedelijk veel alcohol wordt genuttigd. Tertiaire preventie ten slotte, geldt gekende daders en heeft als doel herhaling van het strafbare gedrag te voorkomen. Dit is het domein van politie en justitie. De politie doet de opsporing, justitie legt de sanctie op.

Justitie kan niets aanvangen met alcomobilisten die niet gepakt zijn. Dit lijkt een open deur, maar deze observatie heeft belangrijke implicaties. De gegevens die bij justitie worden bijgehouden geven per definitie een beeld van de totale populatie waarop het dadergerichte beleid van de overheid betrekking heeft. Los van variaties in de pakkans en los van ontwikkelingen in expositie, vindt een onderzoeker bij justitie alle rijders onder invloed die zijn bestraft. Voor onderzoek naar de effectiviteit van tertiaire preventie zijn deze gegevens dus een goed uitgangspunt.

Op verschillende manieren probeert justitie te voorkomen dat betrapte alcoholovertreeders opnieuw de fout in gaan. We zagen al eerder dat deze groep veelal een financiële sanctie krijgt opgelegd. Door leedtoevoeging wordt hier geprobeerd de dader af te schrikken en herhaling van zijn gedrag te verhinderen. Ook 'incapacitatie' wordt gebruikt om recidive te voorkomen, bijvoorbeeld door iemand de bevoegdheid om een motorvoertuig te besturen voor een bepaalde periode te ontzeggen. Daarnaast zijn er sancties, zoals we zagen vooral in het bestuursrechtelijke circuit, die via educatie personen die dit delict pleegden tot andere gedachten willen brengen om hen zo aan te zetten tot gedragsverandering.

Door alcoholovertreeders na hun bestraffing te blijven volgen, kan worden vastgesteld of zij in de periode daarna opnieuw met politie en justitie in aanraking zijn gekomen voor

eenzelfde vergrijp en komt de effectiviteit van de sancties vast te staan. Er schuilt hier nog wel een adder onder het gras, want ook bij het meten van de ‘herhalingscriminaliteit’ met behulp van justitiegegevens zorgt het dark number voor een probleem. De OBJD, het bronbestand van de Recidivemonitor geeft niet alleen een incompleet beeld van het werkelijke aantal bestuurders onder invloed dat in Nederland voorkomt, maar onderschat ook het aantal (herhaalde) overtredingen. Alleen de delicten die zijn opgemerkt door de politie en zijn doorgegeven aan het OM komen in OBJD terecht en kunnen in het systematische recidiveonderzoek worden betrokken.

Het gevaar van onderschatting bij een recidivemeting op basis van justitiegegevens kan worden omzeild door *vergelijkend* onderzoek te doen. Bij vergelijkend onderzoek wordt de recidive van de groep die een bepaalde interventie onderging afgezet tegen de recidive van een controlegroep van deelnemers die qua instroomkenmerken zoveel mogelijk op de behandelgroep lijkt, maar die de bewuste interventie niet heeft ondergaan. Langs deze weg speelt het feit dat niet alle delicten kunnen worden meegeteld geen rol meer. De meetfout wordt immers ook in de controlegroep gemaakt. Door de recidive van de ‘behandelde’ groep af te zetten tegen die van de controlegroep wordt nagegaan wat de relatieve bijdrage van de betreffende maatregel is geweest in het voorkomen van herhaalde alcoholovertredingen.

Een voorbeeld van een dergelijk evaluatieonderzoek vinden we bij Blom (2014). Zij deed vergelijkend recidiveonderzoek onder alcoholovertreders die een ‘lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer’ (LEMA) volgden. Het recidivebeeld van degenen die deze cursus volgden stak gunstig af tegen dat van de controlegroep die voor het onderzoek was samengesteld. Hoewel door het design van de studie niet volledig kan worden uitgesloten dat ook andere factoren een rol hebben gespeeld, vormen de onderzoeksresultaten een vrij stevige aanwijzing dat de LEMA mogelijk effectief is in het terugdringen van de recidive in deze dadergroep.

De beste manier om voor evaluatiedoeleinden een behandel- en controlegroep samen te stellen is het willekeurig toewijzen van kandidaten aan één van beide condities. In de vakliteratuur wordt dit de ‘gouden standaard’ genoemd. Randomisatie garandeert dat er a priori geen systematische verschillen bestaan tussen de twee groepen die in de vergelijking worden betrokken. Aselecte toewijzing zorgt er voor dat eventuele gevonden verschillen in de recidive zonder problemen toegeschreven kunnen worden aan de interventie waarvan de effecten worden onderzocht. De gelegenheid om een zuiver experiment op te zetten doet zich op het terrein van de Nederlandse strafrechttoepassing helaas weinig voor. Een quasi-experimentele opzet ligt meestal meer voor de hand. In een quasi-experimenteel onderzoek vindt geen random allocatie van deelnemers plaats. Een groep deelnemers die een specifieke interventie hebben ondergaan wordt vergeleken met een controlegroep van personen die de bewuste interventie niet volgden maar die op zoveel mogelijk relevante kenmerken vergelijkbaar is met de deelnemersgroep. Pakkans en expositie zijn twee aandachtspunten die bij de matching van de groepen uiteraard niet mogen ontbreken.

5. Tot slot

Rijden onder invloed vormt een belangrijke bedreiging voor de verkeersveiligheid. Het delict brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee. De Nederlandse overheid

wil de verkeersveiligheid verbeteren en streeft dan ook naar een reductie van het aantal alcoholovertredingen op de weg. Hoewel in dit artikel – met cijfers – is onderbouwd dat slechts een gering deel van de alcoholovertreders wordt bestraft, kunnen justitiegegevens een belangrijke bijdrage leveren aan het vaststellen van de effectiviteit van maatregelen die speciaal worden ingezet om nieuwe alcoholovertredingen van reeds bekende daders te helpen voorkomen. We mogen echter niet uit het oog verliezen dat als de pakkans gering is, het aandeel bekende daders klein blijft. Andere vormen van preventie bieden dan wellicht meer soelaas, omdat zij in de uitvoering een groter bereik kennen dan het instrument van het straf- en bestuursrecht.

Bibliografie

- ADMINAITE, D., JOST, G., STIPDONK, H. & WARD, H. (2016). *Ranking EU progress on road safety. 10th Road Safety Performance Index Report*. Brussel: European Transport Safety Council.
- BLOM, M. (2014). *Recidivemeting LEMA en EMG 2009-2010. Tussentijdse meting*. Den Haag: WODC.
- BRANTINGHAM, P.J. & FAUST, L. (1976). A conceptual model of crime prevention. *Crime and Delinquency*, 22, 284-96.
- CBS (2010) *Gezondheid, leefstijl, zorggebruik; t/m 2009*. Geconsulteerd op 7 april 2016, from <http://statline.cbs.nl/Statweb>.
- CBS (2015) *Verkeersprestaties motorvoertuigen; kilometers, voertuigsoort, grondgebied*. Geconsulteerd op 7 april 2016, from <http://statline.cbs.nl/Statweb>.
- CBS (2016a). *Bevolking; generatie, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering, 1 januari*. Geconsulteerd op 7 april 2016, from <http://statline.cbs.nl/Statweb>.
- CBS (2016b) *Leefstijl, preventief onderzoek; persoonskenmerken; 2010-2013*. Geconsulteerd op 7 april 2016, from <http://statline.cbs.nl/Statweb>.
- College van procureurs-generaal (2015). Instructie afhandeling verkeersongevallen. Geconsulteerd op 7 april 2016, from <https://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/verkeer-vervoer/@91883/instructie-1/>.
- DUIJM, S., KRAKER, J. DE, SCHALKWIJK, M., BOEKWIJLT, L. & ZANDVLIET, R. (2012). *PROV 2011. Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid*. Delft: RWS/DVS.
- GOEDVOLK, M., DOUMEN, M. EN WALBERG, A. (2015) *Evaluatie Recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten*. Barneveld: Significant.
- HEIJDEN, P.G.M. VAN DER, CRUYFF, M.J.L.F., & GILS, G.H.C. VAN (2014). *Schattingen van de omvang van huiselijk geweld in Nederland. Vangst-hervangstschattingen 2010-2011*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- HEIJDEN, P.G.M. VAN DER, CRUYFF, M.J.L.F. & HOUWELINGEN, H.C. VAN (2003). Estimating the Size of a Criminal Population from Police Records Using the Truncated Poisson Regression Model. *Statistica Neerlandica*, 57(3), pp. 289-304.
- HOUWING, S. BIJLEVELD, F., COMMANDEUR, J. & VISSERS, L. (2014). *Het werkelijk aandeel verkeersdoden als gevolg van alcohol. Aanpassing schattingsmethodiek*. Den Haag: SWOV.

- Intomart GfK/Goudappel Coffeng (2010). Effectmeting Regioplannen 2010. *Landelijke meting. Een internet-onderzoek in opdracht van het Landelijk Parket Team Verkeer van het Openbaar Ministerie*. Hilversum: Intomart GfK/Deventer: Goudappel Coffeng.
- ISALBERTI, C., LINDEN, T. VAN DER, LEGRAND, S., VERSTRAETE, A., BERNHOFT, I.M, HELS, T., OLE, NØRGAARD OLESEN, M., HOUWING, S., HOUTENBOS, M., MATHIJSSSEN, R. (2011). Prevalence of alcohol and other psychoactive substances in injured and killed drivers. Brussels: European Commission.
- KALIDIEN, S.N. & DE HEER-DE LANGE, N.E. (Eds.). (2015). Criminaliteit en rechtshandhaving 2014. Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- KUPPENS, J.M.M., HEIJDEN, P.G.M. VAN DER, & FERWERDA, H.B. (2007). *Registraties huiselijk Geweld bekeken: een vooronderzoek in het kader van vangst-hervangstschattingen*. Groningen: Advies- en Onderzoeksgroep Beke; Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. OECD/ITF (2015). *Road Safety Annual Report 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Parket CVOM (2015). *Leidraad Handhavingsplan Verkeer 2016-2018*. Utrecht: Parket CVOM.
- RWS/WVL (2014). *Rijden onder invloed in Nederland in 2002-2013. Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten*. Den Haag: RWS/WVL.
- RWS/DVS (2009). *Rijden onder invloed in Nederland in 1998-2008. Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten*. Den Haag: RWS/DVS.
- SIKKEL, D., HEIJDEN, P.G.M. VAN DER & GILS, G.H.C. VAN (2006). *Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, Universiteit Utrecht, Sixtat Statistiek Marktonderzoek Software, WODC.
- SWOV (2014). *De kosten van verkeersongevallen*. Leidschendam: SWOV.
- SWOV (2015a). *Verkeersdoden in Nederland*. Den Haag: SWOV.
- SWOV (2015b). *Ernstig verkeersgewonden in Nederland*. Den Haag: SWOV.
- SWOV (n.d.) *Rijbewijsbezit per 1000 inwoners*. Geconsulteerd op 7 april 2016, from http://www.swov.nl/NL/Research/cijfers/Cijfers_Achtergronden.htm.
- WISSELINK, D.J., KUIJPERS, W.G.T., MOL, A. (2015). *Kerncijfers Verslavingszorg 2014*. Houten: Stichting Informatie Voorziening Zorg.
- WIT, M. DE & METHORST, R. (2012). *Kosten verkeersongevallen in Nederland. Ontwikkelingen 2003-2009*. Delft: RWS/DVS.
- World Health Organization (2015). *Global Status Report on Road Safety 2015*. World Health Organization. Geneva: World Health Organization.

2de proef

Jeugdige daders van online-criminaliteit

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 145-168
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



André M. van der Laan, Marinus G.C.J. Beerthuizen & Gijs Weijters¹

Criminaliteitsstatistieken laten vanaf 2008 jaarlijks een afname zien in het aantal jeugdige verdachten en daders in Nederland. Niet alleen politie- en justitieregistraties laten een daling zien, ook het aantal zelfgerapporteerde daders van jeugdcriminaliteit neemt af. De daling is vooral zichtbaar in de traditionele vormen van offline-criminaliteit. De online-activiteiten van jongeren, zoals het gebruik van internet of sociale media, zijn in het afgelopen decennium fors toegenomen. Naast sociaal gedrag vindt ook antisociaal gedrag en crimineel gedrag online plaats. Politie- en justitieregistraties bieden op landelijk niveau nauwelijks zicht op online-criminaliteit door jeugdigen, maar zelfrapportagecijfers wel hoewel die bron ook beperkt is. In dit onderzoek wordt ingegaan op mogelijkheden en beperkingen van zowel politie- en justitieregistraties als zelfrapportagecijfers bij het meten van online-jeugdcriminaliteit. Op basis van gegevens verzameld in de Monitor Jeugdcriminaliteit (MJC) waarin beide typen bronnen worden gebruikt, is de mate waarin Nederlandse jeugdigen betrokken zijn bij online-criminaliteit en de overlap die er is met traditionele offline-criminaliteit onderzocht. Tot slot bepleiten we dat het om de ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit te begrijpen het van belang is dat in officiële statistieken online-criminaliteit beter wordt geregistreerd.

Trefwoorden: jeugdigen, cybercriminaliteit, gedigitaliseerde criminaliteit, offline-criminaliteit.

1. Inleiding

De criminaliteit onder jeugdigen neemt sinds 2008 jaarlijks af. Onder de Nederlandse jeugd dalen zowel de aantallen verdachten als strafrechtelijk daders die worden vervolgd als het percentage jeugdigen dat zelf daderschap rapporteert. Er is sprake van een algemene daling ongeacht achtergrondkenmerken en type misdrijven, enige uitzonderingen daargelaten (Van der Laan & Goudriaan, 2016). De dalende trend onder jeugdigen sluit aan bij de afname in de criminaliteit die onder de volwassenbevolking wordt gevonden (Kessels & Verkleij, 2015) en ook internationaal laten de criminaliteitscijfers al jaren op rij een daling zien (Smit & Goudriaan, 2015). Dit zijn natuurlijk berichten waarvan een ieder blij kan worden; de samenleving lijkt veiliger te worden.

Een mogelijke domper op deze constatering is dat de dalende cijfers vooral betrekking lijken te hebben op de offline-criminaliteit. Een gehoorde verklaring voor de geconstateerde daling is dat criminaliteit zich verplaatst naar de online wereld (Van Ham, Bervoets & Ferwerda, 2015). Als naast traditionele offline-criminaliteit ook rekening

¹ De auteurs zijn respectievelijk senior-onderzoeker, onderzoeker en onderzoeker bij het WODC.

wordt gehouden met delicten die online worden gepleegd, is het de vraag of er nog steeds sprake is van een dalende trend (zie *The Guardian*, 15 oktober 2015). Om na te gaan of er sprake is van een verplaatsing dient ook online-criminaliteit betrouwbaar gemeten te worden. Politie- en justitieregistraties bieden echter nauwelijks mogelijkheden om op landelijk niveau betrouwbaar een inschatting te geven van online-criminaliteit door jeugdigen. Ook zelfrapportagecijfers hebben nog duidelijke beperkingen bij het vaststellen van online-criminaliteit en het aantal jeugdigen dat daarbij betrokken is (Zebel e.a., 2014).

Een gebrekkige registratie van criminaliteit die online wordt gepleegd is verontrustend, zeker gegeven de toegenomen digitalisering onder jeugdigen. In Nederland maken jongeren steeds meer gebruik van de digitale mogelijkheden die internet biedt. Uit onderzoek naar het gebruik van Informatie Communicatie Technologie (ICT) blijkt dat het dagelijks internetgebruik van 12- tot 25-jarigen in de periode 2005-2013 is gestegen van 76% naar 93% en dat bijna alle jeugdigen minimaal wekelijks internet gebruiken (CBS, 2015a). Met name het gebruik van mobiele apparatuur, zoals laptops, mobiele telefoons en tablets, is onder 12- tot 25-jarigen sterk toegenomen. Gebruikte in 2005 nog geen één op de vier jeugdigen mobiele apparaten, in 2013 ging het om acht op de tien (CBS, 2015b) waarbij met name het smartphone gebruik enorm is toegenomen. Naar verwachting zal deze trend waarbij steeds meer jongeren ICT gerelateerde middelen waaronder mobiele devices (smartphone, laptop) en wearables (denk aan smartwatches) gebruiken, doorzetten. Uitgebreider tijdbestedingsonderzoek laat zien dat tieners veel meer online gamen en communiceren dan andere leeftijdsgroepen. Gemiddeld blijken jeugdigen 3,5 uur per dag te besteden aan online-activiteiten als communiceren, gamen en internetten (Sonck & De Haan, 2015; Sonck & Pennekamp, 2014). Dit gemiddeld aantal uren is van 2013 op 2015 nauwelijks veranderd (Wennekers, van Troost & Wiegman, 2016). Kortom, Nederlandse jongeren maken veelvuldig gebruik van internet en mobiele devices, het gebruik daarvan is in de afgelopen jaren toegenomen en naar verwachting zal ICT een prominente rol in de (vrije-) tijdsbesteding van jongeren blijven spelen.

Het doel van dit paper is een bijdrage te leveren aan de discussie over hoe online-daderschap onder jeugdigen betrouwbaar te meten is. Daartoe onderzoeken we de mogelijkheden van politie- en justitieregistraties en van zelfrapportagecijfers. Naast eerder onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen die deze bronnen bieden om online-criminaliteit en daderschap te meten, beschrijven we ook een eigen empirisch onderzoek. Op basis van zelfrapportagecijfers en justitieregistraties beschrijven we de prevalentie van online-criminaliteit onder Nederlandse jeugdigen in de leeftijd van 12 tot 23 jaar en de mate waarin er overlap is van online met offline-daderschap. Het gaat hier om de leeftijdsgroep die in Nederland in aanmerking komt voor het jeugdstrafrecht. Bij minderjarigen van 12 tot 18 jaar die dader blijken van een misdrijf is toepassing van het jeugdstrafrecht de regel en onder bepaalde voorwaarden (afhankelijk van de persoon van de dader en de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd) kunnen jongeren in de leeftijd 18 tot 23 jaar ook in aanmerking komen voor toepassing van het jeugdstrafrecht. We rapporteren hier over 12- tot 23-jarigen om een vergelijking te kunnen maken met de officiële registraties van online-daderschap.

In het vervolg van dit paper geven we eerst een omschrijving van wat we onder online-criminaliteit verstaan (paragraaf 2). Daarna bespreken we eerder onderzoek naar de

(on)mogelijkheden die politie- en justitieregistraties en zelfrapportagecijfers bieden om een inschatting te geven over de mate waarin jeugdigen zijn betrokken bij online-criminaliteit (paragraaf 3). Vervolgens (paragraaf 4) beschrijven we een empirische studie waarin op basis van justitiegegevens en zelfrapportagecijfers een inschatting is gemaakt van de mate waarin jeugdigen in Nederland betrokken zijn bij online-daderschap en de mate waarin er overlap is met traditionele offline-criminaliteit. We sluiten af met een discussie waarin officieel geregistreerde informatie wordt afgezet tegen zelfrapportage (paragraaf 5).

2. Online-criminaliteit

De toegenomen digitalisering maakt dat jeugdigen steeds meer betrokken kunnen raken bij cybercriminaliteit. Cybercriminaliteit is een overkoepelend begrip en verwijst naar het gebruik van ICT, zoals computers, laptops, smartphones/tablets of internet, voor het plegen van criminele activiteiten (Programma Aanpak Cybercriminaliteit, 2007; in Domenie, Leukfeldt, Toutenhoofd-Visser & Stol, 2009). Er wordt een onderscheid gemaakt in cybercriminaliteit 'in enge zin' en cybercriminaliteit 'in ruime zin' (Domenie e.a., 2009; Leukfeldt, Domenie & Stol, 2010; Leukfeldt & Stol, 2011; Zebel e.a., 2014; Zebel e.a., 2015). Bij cybercriminaliteit 'in enge zin' gaat het om delicten waarbij ICT doelwit van de criminele activiteit is. Daarbij kun je denken aan hacken, het versturen van virussen of het sturen van DDoS aanvallen. Bij cybercriminaliteit 'in brede zin' gaat het om traditionele vormen van criminaliteit die zich ook online kunnen voordoen, zoals identiteitsfraude, online bedreigen of sexting. ICT wordt bij zo'n incident als middel of als instrument gebruikt. Door het gebruik van ICT kan de omvang en reikwijdte van traditionele criminaliteit (en pogingen daartoe) wel enorm toenemen. Tegenwoordig wordt in Nederland door de politie en in de Veiligheidsagenda van het ministerie van Veiligheid en Justitie de voorkeur gegeven aan het onderscheid tussen cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit (Ministerie van VenJ 2014), met als reden dat het bij gedigitaliseerde criminaliteit vooral gaat om traditionele criminaliteit in een digitaal jasje. Inhoudelijk corresponderen deze termen met het onderscheid cybercriminaliteit 'in enge zin' en 'in brede zin'. In dit paper hanteren we respectievelijk de termen cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit. Daar waar beide vormen samen worden genomen hebben we het over online-criminaliteit en waar het om daders gaat over online-daderschap.

Onderzoek naar online-daderschap door jeugdigen staat nog in de kinderschoenen en studies waaruit een landelijk beeld blijkt zijn schaars. In Nederland zijn diverse fenomenestudies gedaan naar specifieke vormen van online-daderschap zoals hacken (Van der Huls & Neve, 2008), e-fraude (Leukfeldt & Stol, 2011), kinderporno (Leukfeldt e.a., 2010) of haatzaaien (Leukfeldt e.a., 2010). Het betreft studies op basis van politiedossiers uit enkele regiokorpsen in Nederland. In enkele studies is op basis van zelfrapportage onderzoek gedaan naar cyberpesten, sexting en financieel economische criminaliteit onder jongeren (Kerstens, 2015; Kerstens & Veenstra, 2013), online bedreiging (Van der Broek, Van der Laan & Weijters, 2016) of naar jeugdig daderschap van online-criminaliteit in het algemeen (Van der Laan & Blom, 2006; Van der Laan & Beerthuisen, 2016; Zebel e.a., 2014, 2015).

In hun overzichtsstudie constateren Zebel en collega's (2014) dat in Nederland jongeren in zeer geringe mate geregistreerd staan als strafrechtelijk dader van online-criminaliteit in de periode 2006-2011 (0,3% van alle geregistreerde jeugdcriminaliteit). De prevalentie

van zelfgerapporteerd online-daderschap schatten ze fors hoger, maar het gaat nog steeds om een klein deel van de jeugdigen (Zebel e.a., schatten dat ongeveer 5,5% van de jeugdigen online-criminaliteit rapporteert). Online-criminaliteit zoals onderzocht door Zebel e.a. betreft echter een beperkt aantal delicten als online-veilingfraude, virussen verspreiden, hacken, het maken of verspreiden van seksueel beeldmateriaal van minderjarigen, vervalsing van pinpassen of waardekaarten en online bedreiging. De onderzoekers stellen terecht de vraag of dit nu een betrouwbaar beeld geeft van de betrokkenheid van Nederlandse jeugdigen bij criminaliteit online (Zebel e.a., 2015: 367).

3. Het meten van online-criminaliteit in eerder onderzoek

3.1. Politie- en justitieregistraties van online-delicten

Een eerste type van bronnen om de mate waarin jeugdigen in Nederland cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit plegen te onderzoeken, betreft politie- en justitieregistraties. PolitieRegistraties die een landelijk beeld geven zijn de basisprocessensystemen van de politie zoals de Basisvoorziening Handhaving (BVH) of het Herkenningsdienstsysteem (HKS)². Een justitiële databron met landelijke dekking is het Justitieel documentatiesysteem (JDS) dat voor onderzoek beschikbaar is in de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). Deze registraties bieden onder meer informatie over de totale populatie van bekende verdachten en strafrechtelijke daders van een misdrijf, hun kenmerken en de bijbehorende misdrijven. Omdat de registraties primair tot doel hebben de bedrijfsvoering van politie en justitie inzichtelijk te maken, geven ze alleen een beeld van de bij politie en justitie bekend geworden delicten en verdachten/daders. Daarbij komt dat slechts een deel van de (kwalitatieve) informatie uit politie- of justitiedossiers ook kwantitatief beschikbaar is in de (landelijke) politie- en justitieregistraties.

Eerder is al geconstateerd dat in de officiële registratie van politie en justitie sprake is van een forse onderregistratie van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit (Domenie e.a., 2012; Leukfeldt e.a., 2012; Zebel e.a., 2014). Om dit te begrijpen, is inzicht nodig in het selectieproces van het registreren van een delict vanaf de ontdekking dat een misdrijf is gepleegd tot aan de berechting van de dader. In dit proces vinden meerdere selecties plaats voordat een delict wordt geregistreerd in officiële statistieken (Elffers, 2004; Van Kerckevorde, 1995). Voor online-criminaliteit gelden op z'n minst dezelfde selecties als die bij traditionele offline-criminaliteit plaatsvindt, maar waarschijnlijk is de selectie zelfs sterker bij deze 'nieuwe' vormen van criminaliteit (Leukfeldt e.a., 2012). We beschrijven hier de selecties zoals die blijken uit Nederlands onderzoek, maar het lijkt erop dat deze zich bij online-criminaliteit ook voordoen in andere landen (zie bijvoorbeeld Hargreaves & Prince, 2013).

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen delicten met en zonder slachtoffer. Als slachtoffers al ondervinden dat ze slachtoffer zijn geworden, zijn niet allen bereid daarvan melding te maken (Goudriaan, 2006)³. Slechts een deel van de gepleegde

² De BVH is een landelijk incidentenregistratiesysteem van de politie dat de regionale systemen sinds 2009 heeft vervangen. Het HKS wordt uitgefaseerd en gegevens vanaf het peiljaar 2015 uit deze bron zijn niet meer goed bruikbaar voor onderzoek.

³ Bijvoorbeeld omdat het om een klein delict gaat, of omdat het slachtoffer al schadeloos is gesteld door bijvoorbeeld bank of verzekeraar, of omdat het slachtoffer zelf maatregelen heeft getroffen. Met name bij vormen van e-fraude of skimmen speelt schadeloosstelling een rol bij het niet melden (Leukfeldt e.a., 2013).

delicten wordt dan ook bekend bij de politie. Daarin is variatie naar type misdrijf. Vermogensdelicten worden vaker bekend dan geweldsdelicten – met uitzondering van moord – en vernieling. In 2014 zijn bijna vier op de tien slachtoffers bij de politie gemeld en van bijna drie op de tien is aangifte gedaan (Kessels & Verkleij, 2015). De meldings- en aangiftebereidheid van criminaliteit die online wordt gepleegd is lager dan die van offline-criminaliteit (Domenie e.a., 2012; Kloosterman, 2015). Domenie e.a. (2012) vinden dat tussen de 4,1% (hacken) en 30,4% (stalking) van de slachtoffers aangifte doet bij de politie. Uit recent onderzoek blijkt dat hacken het minst vaak wordt gemeld bij de politie (in 2014 door een op de vijf slachtoffers) en dat in nog geen 2% van de gevallen aangifte wordt gedaan. Slachtofferschap van koop- en verkoopfraude wordt vaker gemeld bij de politie (in 2014 door een kwart) en door een op de vijf wordt aangifte gedaan (Kloosterman, 2015). Daarbij komt dat bij bepaalde vormen van cybercriminaliteit slachtoffers niet (altijd) weten dat ze slachtoffer zijn geworden van criminaliteit, denk aan slachtofferschap van virussen, botnets e.d.

Als een slachtoffer besluit melding te doen bij de politie is het vervolgens de vraag of deze melding ook wordt opgenomen. Een politiemedewerker kan vinden dat een aangifte niet een delict betreft dat door de politie moet worden opgepakt, bijvoorbeeld omdat het om een civiele zaak gaat. Het lijkt erop dat het percentage zaken dat bij de politie wordt gemeld, maar waarvan geen aangifte wordt opgenomen een stuk hoger is bij online-delicten dan bij traditionele offline-delicten (Domenie e.a., 2012).

In het geval er melding wordt gedaan en de aangifte wordt opgenomen, dan is het de vraag hoe de informatie over ICT gebruik bij een incident in de systemen staat geregistreerd. Met name waar het gedigitaliseerde criminaliteit betreft is dit niet eenduidig. De literatuur geeft de indruk dat het kunnen onderscheiden van gedigitaliseerde delicten in de registratiesystemen problematischer is dan het onderscheiden van cyberdelicten. Leukfeldt e.a. (2010: 217) vonden dat hacken wel in het merendeel van de gevallen werd geregistreerd als 'computercriminaliteit', terwijl andere delicten die online werden gepleegd zoals e-fraude, kinderporno of haatzaaien als traditionele delicten werden geregistreerd zonder dat daarbij te achterhalen viel of het betreffende delict een online component had. Daarbij komt dat voor cyberdelicten aparte wetsartikelen en incidentcodes in de registratiesystemen beschikbaar zijn (Domenie e.a., 2009) en in het huidige BVH ook in het veld voor de maatschappelijke classificatie kunnen worden geregistreerd als computercriminaliteit.

Domenie en collega's (2009) onderzochten in drie politieregio's (Utrecht, Hollands Midden en Zuid Holland Zuid) de wijze waarop en de mate waarin cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit zijn geregistreerd in het bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie (de regionale voorganger van de BVH). Bij het registreren van de modus operandi (MO) van een delict is er de mogelijkheid aan te geven of ICT is gebruikt. Voor het registreren van cyberdelicten waren in BPS incidentcodes en wetsartikelen beschikbaar. Voor gedigitaliseerde delicten bleek het alleen mogelijk om in een open veld bij de MO aan te geven of er ICT in het spel was. Het komt erop neer dat gedigitaliseerde delicten op gelijke wijze werden geregistreerd als vergelijkbare traditionele offline-delicten. Verder bleek het niet mogelijk om bij ernstige zaken, zoals moord, ernstige oplichtingzaken en ernstige zedenzaken, aan te geven of ook ICT was gebruikt. In hoeverre dergelijke problemen zich voordeden in het HKS is niet onderzocht. Uit een steekproef getrokken uit politiedossiers in de betreffende politieregio's bleek dat

hoewel in de registratiesystemen de mogelijkheid is om cyberdelicten te registreren, die mogelijkheden in veel gevallen niet of onjuist werden gebruikt (niet invullen of onjuist invullen dat sprake is van cyberdelict). Om meer zicht te krijgen op de mate waarin cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit voorkwam, hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van een zoekmachine BRAINS waarmee kwantitatieve informatie uit BPS gehaald kon worden. Met een zoekalgoritme ('textmining') waarin onder meer het woord 'internet' voorkwam, is in de MO gezocht naar cyber- en gedigitaliseerde delicten. Handmatig is gecontroleerd of er werkelijk sprake was van een dergelijke vorm van criminaliteit. Met deze werkwijze vonden ze voor een periode in 2007 dat cyber- en gedigitaliseerde delicten in de onderzochte politieregio's tussen de 0,25%-0,91% uitmaakte van het totaal aantal meldingen en aangiften. Het ging daarbij veelal om meldingen van e-fraude (Domenie e.a., 2009). Het betreft hier een onderzoek dat ruim 7 jaar geleden is uitgevoerd en gegeven de snelheid waarmee de digitalisering zich ontwikkelt, is het aannemelijk dat dit beeld op dit moment anders is. Voor zover ons bekend is hier niet recent onderzoek naar gedaan.

Montoya, Junger & Hartel (2013) onderzochten in welke mate er bij het plegen van enkele traditionele delicten gebruik werd gemaakt van ICT. Zij onderzochten de MO van een random selectie van meldingen van woninginbraken, inbraken in bedrijfspanden, bedreiging en fraude bij het politiekorps Twente. De MO werden handmatig uit de politiedossiers gescoord. Er was sprake van ICT gebruik als het delict op internet werd gepleegd, als een dader dreigde gevoelige digitale informatie prijs te geven, of als er een email of andere vorm van digitale communicatie werd gebruikt. Bij bedreigingen en fraude bleek relatief vaker sprake van ICT in de MO dan bij inbraak. Naast een verschil in het gebruik van type misdrijf bleken online en offline activiteiten in de MO door elkaar heen te lopen. Dat wil zeggen dat in de MO van het delict zowel online als offline activiteiten te vinden waren.

De kennis die de politie heeft van online-criminaliteit speelt ook een belangrijke rol in de selectie bij het registreren van deze informatie. Zo suggereerde Stol in 2010 in een interview met het tijdschrift voor de politie dat de kennis over cybercrime bij de politie onvoldoende toentertijd was (Stol, 2010). Meer specifiek vonden Leukfeldt e.a. (2012) dat de kennis van intakemedewerkers en opsporingsteams bij de politie over online-criminaliteit onvoldoende is, waardoor relevante opsporingsinformatie in de aangiften ontbreekt. Ook constateerden zij dat de capaciteit die beschikbaar is voor de opsporing van cybercriminaliteit beperkt is. En hoewel met het Programma Aanpak Cybercriminaliteit (PAC) door de politie in de afgelopen jaren stappen zijn gezet in de kennis over en opsporing van cybercriminaliteit,⁴ wordt in een contouren nota van de Nederlandse Politie over de verbetering van de opsporing bij de politie eind 2015 nog steeds geconstateerd dat vanwege de snel veranderende vormen en impact, de kennis over cybercriminaliteit in het aangifte- en opsporingsproces verbeterd moet worden (Kamerstukken II, 2015-2016 29628 nr. 593; Bijlage bij TK 29628 nr. 593). Ook Huisman, Princen, Klerks en Kop (2016) constateren in een sterkte-zwakke analyse van de politie dat de (kennis over de) aanpak van cybercriminaliteit bij de politie anno 2016 nog steeds ontoereikend is.

⁴ Het PAC bestaat inmiddels niet meer. Een nieuwe activiteitenlijn is het Programma Intensivering Aanpak Cybercrime (PIAC). Daar waar het PAC meer gericht was op agendasetting, is het PIAC meer gericht op de uitvoering.

Een andere reden waarom er op basis van officiële registraties nog weinig bekend is over online-criminaliteit en de daders daarvan, betreft een gebrekkige koppeling van aangiftesystemen aan opsporingssystemen van de politie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit recent onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie (2015) naar het Landelijk Meldpunt Internetoplichting (LMIO). Het LMIO biedt slachtoffers de mogelijkheid aangifte te doen van internetoplichting, maar het systeem is niet automatisch gekoppeld aan de BVH. Ook is de koppeling met het systeem dat de werkprocessen van de recherche ondersteunt, SUMM-I.T. ontoereikend, waardoor de opsporing van internetoplichting wordt beperkt. Daarbij komt volgens de inspectie dat politie-eenheden hun aanpakken niet voldoende afstemmen op de toelevering van informatie uit het LMIO waardoor het werk dat in LMIO is geregistreerd geen vervolg krijgt (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2015).

Als delicten zijn gemeld, er aangifte is gedaan en de MO is geregistreerd, is er vervolgens ook filtering van zaken in de opsporingsfase. Bij een aanzienlijk deel van de traditionele offline-delicten wordt geen dader gevonden. Tussen 2005 en 2014 schommelde het totale ophelderingspercentage rond de 25% (Kessels & Verkleij, 2015). De ophelderingspercentages verschillen per type misdrijf (Eggen & Kessels, 2013). Het is niet bekend hoe groot de ophelderingspercentages van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit zijn. Redenen die in de literatuur worden genoemd waarom zaken niet worden opgehelderd zijn divers. Het gaat dan bijvoorbeeld om het niet kunnen vinden van voldoende bewijsmateriaal zodat aangiften niet kunnen worden verrijkt en opsporingsteams er niet mee aan de slag kunnen, een te groot werkaanbod bij opsporingsteams en te weinig beschikbare menskracht voor het opsporen van cyberzaken, het ontbreken van kennis op het terrein van cybercriminaliteit, of het prioriteren van zaken (Domenie e.a., 2012; Leukfeldt e.a., 2012; Stol, 2010; TK 2015-2016).

Vervolgens is er ook selectie in de afhandeling in de strafrechtelijke keten. Leukfeldt e.a. (2012) onderzochten de afhandeling van cybercrime in de strafrechtelijke keten, op basis van de literatuur en een empirisch onderzoek van 665 cybercrime zaken die bij de politie waren geregistreerd. Het bleek niet mogelijk om de afdoening van deze zaken in de strafrechtelijke keten te onderzoeken omdat de registraties van partners in de keten niet op elkaar aansluiten. Ze hadden daardoor alleen zicht op de afhandeling door de politie. Daaruit bleek dat 43% van de zaken door de politie zelf was afgedaan, 30% van de zaken was doorgestuurd naar het OM en van een kwart was de afhandeling onbekend. Leukfeldt e.a. (2012) schatten dat het percentage cybercrime zaken dat door politie was afgehandeld tussen de 43-70% en het percentage door OM afgehandelde zaken tussen de 30-56%. Dit zou betekenen dat naar schatting tussen de 12-40% van de bij de politie bekend geworden zaken uiteindelijk door het OM worden afgehandeld. Zij constateren verder dat bij de afhandeling van zaken door het OM gedigitaliseerde delicten in essentie worden beschouwd als traditionele delicten. Het is dan ook te verwachten dat ze als zodanig worden geregistreerd.

Alle hiervoor beschreven selecties hebben gevolgen voor de registratie van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit en de bijbehorende daders; van de waarneming van slachtofferschap van cyber- of gedigitaliseerde criminaliteit, via melding, aangifte en opsporing bij de politie tot aan de afhandeling door OM en de rechterlijke macht. De selecties hebben tot gevolg dat de registratie van (daderschap van) online-criminaliteit bij politie en justitie beperkt is.

3.2. Zelfrapportagecijfers van online-delicten

Een andere optie om ouderschap te meten is via zelfrapportage⁵. Deze methode is in de jaren vijftig van de vorige eeuw ontwikkeld voor het meten van traditionele criminaliteit als alternatief voor de beperkingen van politieregistraties omdat deze bron niet afhankelijk is van prioriteiten en inspanningen van de politie. In Nederland en België is deze methode al meerdere decennia in gebruik (zie Van Kerckevorde, 1995). Sinds enkele jaren wordt zelfrapportage ook gebruikt om online-ouderschap te onderzoeken.

Een grootschalige zelfrapportage studie naar online-ouderschap is de studie van Kerstens en Veenstra (2013). Daarin is onder meer gekeken naar het online pestgedrag van Nederlandse scholieren, maar ook naar seksueel grensoverschrijdend gedrag en economische criminaliteit (zie Kerstens, 2015). In deze cross-sectionele studie hebben bijna 6.300 leerlingen van basis- en voortgezet onderwijs scholen in de leeftijd van 10 tot 18 jaar klassikaal een vragenlijst ingevuld. Het percentage jeugdigen dat aangaf in de voorafgaande drie maanden minimaal een keer iemand anders online te hebben gepest was 4,7%, waarbij het merendeel van de jeugdigen aangaf dit maar één of twee keer te hebben gedaan in die periode. Bij het merendeel van deze zelfgerapporteerde ouders ging het om via mobiel of internet verspreiden van roddel of iemand bedreigen. De prevalentie van traditionele pesters lag met 14,7% flink hoger. Daarnaast vonden de onderzoekers dat bijna tweederde van de jeugdigen die online pesten, ook offline anderen pestten.

Van der Broek e.a. (2014) hebben op basis van de MZJ 2010 de prevalentie van online bedreiging en virussen versturen onder 10- tot 18-jarigen nader bestudeerd. De MZJ 2010 is een landelijk representatieve steekproef. Het percentage jeugdigen dat aangaf in het voorafgaande jaar iemand via internet te hebben bedreigd, was in deze studie 5,4% en virussen versturen 0,6%. In deze studie werd een grote overlap gevonden tussen online en offline bedreiging. Van de online bedreigers gaf bijna 90% aan ook offline iemand te hebben bedreigd en/of mishandeld. Ook in andere studies werd een duidelijke overlap gevonden tussen online en offline ouderschap (Kerstens, 2015).

Zelfrapportage studies hebben ook beperkingen. Omdat het nagenoeg onmogelijk is om alle jeugdigen te bevragen naar hun delicten betreffen zelfrapportagecijfers altijd een steekproef van de doelpopulatie. Dat impliceert dat er onnauwkeurigheden ontstaan door de selectie van de doelpopulatie. Sommige studies richten zich op scholieren (Kersten & Veenstra, 2013; Zebel e.a., 2015) waardoor niet schoolgaanden ontbreken. Andere studies gebruiken een (aselecte) steekproef uit de totale populatie van legaal in Nederland woonachtige jeugdigen (Van der Broek e.a., 2014; Van der Broek e.a., 2016), waardoor illegaal in Nederland verblijvende jeugdigen en toeristen niet worden bevestigd. Een ander punt van aandacht hierbij is de selectiviteit van de respons. Jongeren die als verdachte staan geregistreerd blijken minder vaak bereid te zijn deel te nemen aan zelfrapportageonderzoek (Weijters, Van der Laan & Kessels, 2016). Het is niet duidelijk of jeugdigen die cyber- en gedigitaliseerde delicten plegen meer of minder bereid zijn deel te nemen aan zelfrapportage onderzoek.

⁵ Zelfrapportage wordt ook ingezet om slachtofferschap te meten. Een landelijke monitor die zich ook richt op slachtofferschap van cybercriminaliteit is de Veiligheidsmonitor (CBS, 2016). We gaan hier niet verder in op de VM omdat die enquête geen informatie bevat over ouderschap van cybercriminaliteit.

Verder zijn er verschillen in de setting waarin jeugdigen worden bevestigd en in de gebruikte wijze van bevestigd. Sommigen leggen vragenlijst voor in de klas of groep waarbij jongeren zelf (al dan niet online) de vragen invullen (Kerstens, 2015; Kerstens & Veenstra, 2013; Zebel e.a., 2015), anderen laten in een face-to-face interview de jongeren zelf op een laptop de vragen beantwoorden (Van der Broek e.a., 2014, 2016; Van der Laan & Blom, 2006). Een traditionele wijze van bevestigd is dat jeugdigen rechtstreeks naar hun delict gedrag wordt gevraagd (Kerstens & Veenstra, 2013) of via een tussenstap waarbij eerst wordt gevraagd naar delict gedrag 'ooit' en vervolgens 'in het afgelopen jaar' (Van der Broek e.a., 2014, 2016). Hierbij kunnen problemen zoals sociaal wenselijk antwoorden of geheugenproblemen mee spelen in de beantwoording. Ten aanzien van offline-delictgedrag laten meerdere studies zien dat deze directe bevestigd zowel tot onder- als overschattingen leidt. Met name het gebruik van zelfrapportage bij specifieke herkomstgroepen zoals jeugdigen van Marokkaanse herkomst wordt als problematisch ervaren (Junger, 1989). Het is niet onwaarschijnlijk dat ten aanzien van zelfrapportage van online-delicten dergelijke problemen zich ook voordoen al is niet bekend bij welke groepen.

Om problemen van sociaal wenselijk antwoorden te voorkomen, stelden Zebel e.a. (2015) een indirecte bevestigdsmethode voor. In deze methode krijgen de jeugdigen in drie stappen vragen over strafbaar gedrag voorgelegd. Naast een directe bevestigd over hun eigen strafbare gedrag, schatten ze ook het percentage jeugdigen dat volgens hen het specifieke cybergedrag vertoont en schatten ze het percentage jeugdigen dat het gedrag zou toegeven als ze ernaar worden gevraagd. De gedachte is dat de twee laatste minder persoonlijke vragen een betere inschatting geven van de prevalentie van cyberdaderschap. Door de cyberdelicten van jeugdigen op de twee laatste vragen te schatten, zijn bij veel cyberdelicten hogere prevalenties gevonden dan wanneer jeugdigen alleen direct werden bevestigd. Of deze wijze van bevestigd nu tot betere schattingen zou leiden van het online-delict gedrag van jeugdigen is onbekend. Ook is randomized respons voorgesteld om tot meer betrouwbare schattingen van zelfgerapporteerd daderschap te komen. Voor zover wij weten, is dit echter nog niet toegepast bij het meten van zelfgerapporteerd online-daderschap van jongeren. Wel maakt het duidelijk dat discussie mogelijk is over de wijze waarop online-delict gedrag in zelfrapportages kan worden gemeten.

Verder zijn er tussen de studies verschillen in het aantal items waarnaar wordt gevraagd en de variatie in het type gedrag waarnaar wordt gevraagd. Naarmate er naar meer typen delicten worden gevraagd, zullen de totaalscores van jeugdigen die online-delicten plegen ook hoger zijn. Kerstens en Veenstra (2013) rapporteerden over antisociaal gedrag online (cyberpesten), Van der Broek e.a. (2014) gebruikten drie items om onlinedelict gedrag te meten en in de hiervoor genoemde studie van Zebel e.a. (2015) werden 32 items gebruikt.

3.3. Samenvattend

Uit eerdere studies blijkt dat de registratie van online-criminaliteit in de bronssystemen van politie en justitie beperkt is. Ten eerste wordt slachtofferschap van online-criminaliteit mogelijk niet ervaren, en indien dat wel het geval is, doet maar een beperkt deel van de slachtoffers aangifte. Voor cybercriminaliteit zijn incidentcodes en wetsartikelen beschikbaar, alleen die blijken in de praktijk niet altijd op een juiste manier te worden

gevuld. Informatie over of het een gedigitaliseerd delict betreft, wordt niet zodanig systematisch in de bedrijfsprocessensystemen geregistreerd dat een landelijk beeld kan worden gegenereerd. Als informatie over ICT gebruik wordt gemeld dan is deze mogelijk beschikbaar in de beschrijving van de MO of de aangifte, maar die informatie wordt niet gekwantificeerd in politie- en justitieregistraties. Dit betekent dat het kunnen achterhalen of er sprake is van een cyber- of gedigitaliseerd delict een hele klus is, hoewel moderne technieken als 'textmining' hierbij wel behulpzaam kunnen zijn. Ook in het verdere vervolg van de opsporing en berechting blijkt dat maar een beperkt deel van de online-criminaliteit kan worden afgehandeld. Een belangrijke reden die daarvoor wordt gegeven is de beperkte mate waarin registratiesystemen in de rechtshandavingsketen zijn gekoppeld.

Zelfrapportagecijfers bieden een goede aanvulling op de criminaliteit die door jeugdigen wordt gepleegd. Ze zijn niet afhankelijk van prioriteiten gesteld binnen het politie- en justitiebedrijf en bieden de mogelijkheid om ook informatie te krijgen van jeugdigen die niet als verdachte met de politie in aanraking te komen. Echter, ook deze cijfers kennen zo hun beperkingen. Zo zijn ze vaak beperkt tot de doelpopulatie waardoor andere populaties worden uitgesloten, is er sprake van een nonrespons, kunnen niet alle online-delicten die er zijn worden bevestigd en is de bevestiging afhankelijk van geheugeneffecten van de respondenten en de sociaal wenselijkheid van antwoorden. Hoewel deze aspecten vooral bekend zijn voor zelfrapportage van offline-delicten is het niet onwaarschijnlijk dat deze zich ook voordoen bij zelfrapportage van online-daderschap.

Op dit moment biedt een combinatie van zowel politie- en justitieregistratie als van zelfrapportagecijfers de beste mogelijkheid om daderschap onder jeugdigen in beeld te krijgen. We laten in het vervolg van dit onderzoek zien hoe dit uitpakt voor online-criminaliteit onder jeugdigen.

4. Methode

In dit onderzoek hebben we met verschillende bronnen een schatting gemaakt van het aantal jeugdigen in de leeftijd van 12 tot 23 jaar dat dader of verdachte is van cyber- of gedigitaliseerde criminaliteit. Daarbij is ook nagegaan in hoeverre er een overlap is met offline-delicten.

Ten eerste is onderzocht welke mogelijkheden er zijn om met de landelijk beschikbare politie- en justitieregistraties gegevens over online-criminaliteit te analyseren. De landelijk beschikbare politieregistratie, een afslag van BVH zoals beschikbaar bij CBS, biedt voornamelijk geen mogelijkheid om cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit te selecteren. Die bron is dan ook niet gebruikt. Om een schatting te geven van het aantal jeugdigen in Nederland dat door het OM is vervolgd als verdachte of dader van een cyber- of gedigitaliseerd delict is gebruik gemaakt van de Onderzoeks- en Beleidsdatabase (OBJD). Dit is een gepseudonimiseerde versie van het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) en bevat informatie over alle verdachten en daders van een misdrijf tegen wie door OM of ZM een zaak is afgedaan. Ook bevat de OBJD informatie over de strafrechtelijke carrière van daders (Wartna, Blom & Tollenaar, 2011). De jeugdige verdachten en daders zijn geselecteerd op basis van geregistreerde misdrijfgegevens waarvan de wetsartikelen specifiek betrekking hebben op cyber- of gedigitaliseerde criminaliteit (zie tabel 1) en

waarvan de pleegleeftijd 12 tot 23 jaar is. Verder betreft de selectie van deze misdrijven strafzaken die in 2014 zijn afgedaan en zijn feiten die zijn afgedaan met een vrijspraak, technische uitspraak of een technisch sepot geïncludeerd.

Tabel 1: Wetsartikelen voor cyber- en gedigitaliseerde delicten

Cybercriminaliteit	
138ab	Hacking.
138b	Het belemmeren van toegang tot of gebruik van een geautomatiseerd werk.
139c	Het aftappen of opnemen van gegevens (afluisteren).
139d/1	Plaatsen van opname-, aftap- of af luisterapparatuur; voorbereidingshandelingen.
139d/2	Het ter beschikking stellen of voorhanden hebben van technische hulpmiddelen of toegangscode s bedoeld om het binnendringen van een geautomatiseerd werk, belemmeren van toegang of aftappen te plegen.
139d/3	Zoals in art. 139d, lid 2, maar met oogmerk gericht op art. 138ab, lid 2 en 3.
139e	Het bezit en verspreiden van gegevens of een voorwerp waarop gegevens staan die door wederrechtelijk aftappen of opnemen zijn verkregen.
161 sexies	Opzettelijk vernielen en dergelijke van een geautomatiseerd werk of werk voor telecommunicatie; voorbereidingshandelingen.
161septies	Vernieling en dergelijke van een geautomatiseerd werk of werk voor telecommunicatie door schuld.
350a/1	Opzettelijke vernieling van gegevens die door middel van een geautomatiseerd werk of door telecommunicatie zijn opgeslagen, worden verwerkt of overgedragen.
350a/2	Het feit gepleegd in lid 1 met tussenkomst van een openbaar telecommunicatienetwerk.
350a/3	Opzettelijk gegevens ter beschikking stellen of verspreiden die zijn bestemd om schade aan te richten in een geautomatiseerd werk.
350b/1	Vernieling door schuld van gegevens die door middel van een geautomatiseerd werk of door telecommunicatie zijn opgeslagen, worden verwerkt of overgedragen.
350b/2	Door schuld gegevens ter beschikking stellen of verspreiden die zijn bestemd om schade aan te richten in een geautomatiseerd werk.
Gedigitaliseerde criminaliteit	
231a	Identiteitsfraude.
232	Opzettelijk vals elijk opmaken, vervalsen, gebruiken, etc. van betaalpas, waardekaart en dergelijke.
240b	Kinderpornografie.
248e	Grooming.
273/2	Bekendmaking bedrijfsgeheimen; heling computergegevens ondernemingen.
273d	Schending telecommunicatiegeheim.
317/2	Afpersing door de bedreiging dat gegevens opgeslagen door een geautomatiseerd werk onbruikbaar, ontoegankelijk of gewist worden.
326c	Het misbruiken van een publieke telecommunicatiedienst met het oogmerk daarvoor niet volledig te betalen.

Voor zelfrapportagecijfers gebruiken we de Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit (MZJ) meting 2015 (Van der Laan & Beerthuizen, 2016). De MZJ is een survey onder jeugdigen van 10 tot 23 jaar die in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) van alle gemeenten in Nederland staan ingeschreven (exclusief Wadden- en BES eilanden). Uit de GBA is een random steekproef getrokken van 5.342 jeugdigen. De respons is 61%. Daarbij is lichte selectiviteit naar herkomstgroep: jeugdigen van Marokkaanse en Turkse herkomst zijn ondervertegenwoordigd in de uiteindelijke steekproef. De uiteindelijke steekproef is gewogen naar sekse, leeftijd, herkomst, opleidingsniveau, stedelijkheidsgraad en landsdeel en is op die factoren representatief voor Nederlandse jeugdigen.

We rapporteren hier over 12- tot 23-jarigen ($N=2.406$)⁶ om een vergelijk te kunnen maken met de officiële registraties van online-daderschap. De onderzoeksgroep bestaat na weging voor 51% uit jongens/mannen, de gemiddelde leeftijd is 17 jaar ($SD=3,2$). De meerderheid is van autochtone herkomst (76%), gevolgd door allochtonen uit niet-westerse landen (7,8%) en overig-westerse landen (5,8%). De overige jeugdigen zijn van Antilliaanse (1,3%), Surinaamse (2,5%), Turkse (3,4%) of Marokkaanse herkomst (3,3%).

De MZJ is een face-to-face survey waarbij een interviewer de jongere met een laptop (in de thuissituatie) interviewt. Omdat het bij delict items om gevoelige vragen gaat, worden deze door de jongere zelf ingevuld zonder dat de interviewer meekijkt. De MZJ is een trendstudie. De delicten in de eerdere metingen hebben voornamelijk betrekking op traditionele offline-delicten als geweld, vermogen of vernieling. Gevraagd wordt of de jongere deze delicten wel eens (prevalentie ooit) en, zo ja, hoe vaak in de afgelopen 12 maanden (prevalentie voorafgaand jaar) hadden gepleegd.

In de MZJ 2015 is het aantal online-delicten uitgebreid. De keuze voor de online-delict vragen is in verschillende stappen tot stand gekomen. Ten eerste is in de bestaande literatuur gekeken naar veelgebruikte formuleringen voor online-delicten. Vervolgens zijn de items getest bij MBO leerlingen. Daarna zijn de vragen voorgelegd aan inhoudelijke experts en vragenlijstdeskundigen. Dit proces heeft uiteindelijk geresulteerd in de elf delicten, vijf vragen over cyberdelicten en zes over gedigitaliseerde delicten (tabel 2).⁷

⁶ In Nederland zijn jeugdigen pas vanaf 12 jaar te vervolgen door justitie wegens het plegen van een misdrijf.
⁷ Met de items is aangesloten bij diverse typen cyber- en gedigitaliseerde delicten. Daarbij is discussie mogelijk over de ernst van het feit welke in zelfrapportage overwegend laag is. Dat is op basis van een item moeilijk vast te stellen. Ook is het de vraag of het gedrag waarover wordt gerapporteerd uiteindelijk ook tot vervolging zou leiden omdat daarvoor meer informatie nodig is dan beschikbaar in een survey (zie ook paragraaf 6 Discussie). Het gaat bij cybercriminaliteit om vormen van computervredebreuk of hacken (items 1, 2, 3), schade toebrengen aan een geautomatiseerd systeem door virussen te versturen (item 4) of Ddos aanvallen versturen (item 5). Bij gedigitaliseerde criminaliteit gaat het om vormen van identiteitsfraude (item 6), bedreigen (items 7 & 8), (aan)koop fraude (items 9 & 10) of verspreiden van seksueel beeldmateriaal van minderjarigen (item 11).

Tabel 2: Items voor cyber en gedigitaliseerde delicten in de MZJ 2015

Hoe vaak heb je in de voorafgaande 12 maanden. ...
<i>Cyberdelicten</i>
1. iemand zijn wachtwoord veranderd zodat diegene niet meer kon inloggen?
2. ingelogd op een computer, e-mailaccount of sociale netwerksite van iemand anders zonder dat diegene hiervan wist?
3. op iemand anders z'n computer of profiel ingelogd en hier gegevens in veranderd of gewist zonder dat diegene daarvan wist?
4. met opzet via internet of per e-mail virussen rondgestuurd naar andere computers?
5. geprobeerd een website of een e-mailbox plat te leggen door enorme hoeveelheden informatie daar naar toe te sturen?
<i>Gedigitaliseerde delicten</i>
6. jezelf voorgedaan als iemand anders op internet?
7. via een sms, e-mail of in een chatbox iemand een bericht gestuurd met de bedoeling hem of haar bang te maken?
8. via andere sociale media zoals WhatsApp, Facebook, Twitter, Instagram of Snapchat iemand een bericht gestuurd met de bedoeling hem of haar bang te maken?
9. iets verkocht via internet, het geld gekregen van de koper, maar het artikel nooit opgestuurd?
10. iets gekocht en ontvangen via internet, maar nooit betaald?
11. via internet of je telefoon seksueel getinte foto's of filmpjes verspreid van iemand anders terwijl diegene nog geen 18 jaar was?

Noot: aan de jeugdigen is eerst gevraagd of ze het betreffende feit 'wel eens' hadden gepleegd. Indien het antwoord 'ja' was dan werd na afronding van de volledige delictmodule gevraagd 'hoe vaak' in de voorafgaande 12 maanden.

5. Online-daderschap onder Nederlandse jeugdigen

5.1. Door justitie geregistreerd online-daderschap

We beschrijven eerst de bevindingen over het aantal jeugdigen dat door het OM is vervolgd voor een cyber- of gedigitaliseerd delict. Daarna gaan we in op de zelfrapportagecijfers.

In 2014 bleek dat van alle jeugdigen die zijn vervolgd vanwege een misdrijf gepleegd op minderjarige en jongvolwassen leeftijd (N=43.900) een klein deel (N=136) is vervolgd vanwege een cyber- of gedigitaliseerd delict (tabel 3). Dit is 0,3% van de 12- tot 23-jarige strafrechtelijke daders in dat jaar en vertaald naar de bevolkingsomvang in 2014 is het minder dan 0,01% van alle 12- tot 23-jarigen in dat jaar (2,2 miljoen). We kijken bij cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit alleen naar het laatste jaar omdat sommige wetsartikelen nog maar zeer recent zijn ingevoerd. Het heeft dan geen zin om over de hele carrière te kijken.

Er is geen overlap tussen cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit. Van de daders die in 2014 voor een cyberdelict werden vervolgd bleek niemand in dat jaar ook vervolgd te zijn voor een gedigitaliseerd delict en vice versa.

Bij de jeugdige strafrechtelijke daders van een online-delict is nagegaan in hoeverre er in hun hele carrière sprake was van een (of meerdere) offline-delict(en). Bij de minderjarige

verdachten (12-18 jaar) is tweederde (63,6%) van de online daders (degenen die in 2014 zijn vervolgd voor een cyber- of gedigitaliseerd delict), niet eerder in hun carrière vervolgd voor een offline-delict. De aantallen kunnen niet worden uitgesplitst naar cyber- of gedigitaliseerd delict vanwege de kleine aantallen. In die gevallen waar wel sprake was van een offline-delict eerder in de carrière betrof het vooral geweldsdelicten.

Bij de jongvolwassenen (18-23 jaar) bleek een groot deel van de online-daders (58,7%) al wel eens eerder te zijn vervolgd voor een offline-delict en dan met name voor gewelds- en vermogensdelicten. Van de jongvolwassenen die waren vervolgd voor een cyberdelict bleek meer dan de helft (54,5%) in hun carrière niet eerder te zijn vervolgd voor een offline-delict. De twee groepen verschillen statistisch niet significant van elkaar betreffende aanwezigheid van offline delicten in de criminele carrière ($p=0,054$, $h=0,4$).

Daderschap van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit blijkt lastig te bewijzen. In 16-46% van de gevallen is een online delict afgedaan met een vrijspraak, technische uitspraak of een technisch sepot.

Kortom, onder de minderjarigen die zijn vervolgd voor een online-delict blijkt het merendeel niet bekend bij justitie vanwege offline-daderschap. Bij de jongvolwassenen gaat dit ook op voor degenen die voor cybercriminaliteit zijn vervolgd. Het merendeel van de jongvolwassenen die voor gedigitaliseerde delicten zijn vervolgd, zijn ook bekend vanwege een offline-delict (in de tabel is het percentage hiervan niet gegeven vanwege te kleine N). De bevindingen stroken met eerder onderzoek. Ook Leukfeldt en collega's (2010) constateerden dat een deel van de verdachten van cybercriminaliteit 'oude bekenden' van de politie waren.

Tabel 3: Strafrechtelijke daders vervolgd voor cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit (in 2014) en geregistreerde offline-criminaliteit (in carrière)

	In 2014			In hele carrière				
		Cyber	Gedigitaliseerd	Geen offline-delicten	Wel offline-delicten	Geweld	Vermogen	Vernieling oo
	N	%						
<i>12- tot 18-jarigen</i>								
Cybercriminaliteit	18	-	0	.	.	.	.	.
Gedigitaliseerde criminaliteit	26	0	-	.	.	.	.	.
Totaal	44	-	-	63,6	36,4	25,0	18,2	11,4
<i>18- tot 23-jarigen</i>								
Cybercriminaliteit	33	-	0	54,5	45,5	21,2	30,3	24,2
Gedigitaliseerde criminaliteit	59	0	-	33,9	66,1	45,8	25,4	18,6
Totaal	92	-	-	42,2	58,7	37,0	27,2	20,7

Noot. Een punt geeft aan dat de statistiek gebaseerd is op $N < 5$ en niet gerapporteerd kan worden om zo onthulling te voorkomen; een streepje geeft aan dat de categorie niet van toepassing is.

Bron: OBJD

5.2. Zelfgerapporteerd online-daderschap

Drie op de tien 12- tot 23-jarigen rapporteert over het voorafgaand jaar één (of meerdere) online-delict(en) (tabel 4). De meest gerapporteerde cyberdelicten zijn inloggen op een computer, email of sociale netwerksite van iemand anders zonder toestemming van die persoon, gevolgd door het wachtwoord van iemand anders veranderen. Beide vormen zijn een vorm van computervredebreuk. Van de cyberdelicten worden virussen versturen en DDoS aanvallen uitvoeren het minst gerapporteerd. De meest gerapporteerde gedigitaliseerde delicten zijn zich voordoen als iemand anders op internet (een vorm van identiteitsfraude)⁸ en bedreigen via sociaal media of via SMS. Internetfraude (kopen en verkopen) wordt het minst gerapporteerd.

Minderjarigen rapporteren relatief vaker gedigitaliseerde delicten dan jongvolwassenen, terwijl jongvolwassenen juist relatief vaker cyberdelicten rapporteren. De hogere betrokkenheid van jongvolwassenen bij cyberdelicten kan samenhangen met het feit dat dit type misdrijven enige vaardigheid op internet vereist. De hogere betrokkenheid van minderjarigen bij gedigitaliseerde delicten correspondeert met de bevinding dat tieners relatief vaker dan andere leeftijdsgroepen online communiceren (Sonck & De Haan, 2015).

Online-delicten worden door veel jongeren gerapporteerd, ook als we vergelijken met traditionele offline-delicten, zoals geweld, vermogen en vandalisme (figuur 1). Onder de 12-18-jarigen zijn gedigitaliseerde en cyberdelicten de tweede en derde grootste categorie, na geweld. Onder de 18-23-jarigen is de categorie cyberdelicten samen met vermogensdelicten de grootste categorie.

Uit zelfrapportage blijkt een duidelijke overlap tussen cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit (tabel 5). Van de zelfgerapporteerde daders van een cyberdelict gaf 34-43% aan in het voorafgaande jaar ook een gedigitaliseerd delict te hebben gepleegd. Van degenen die zeiden een gedigitaliseerd delict te hebben gepleegd, rapporteerde 33-53% ook een cyberdelict.

De MZJ biedt ook de mogelijkheid om de overlap te onderzoeken tussen online en offline zelfgerapporteerd daderschap. Om te kunnen vergelijken met de eerder getoonde justitiële gegevens, is nagegaan of jeugdigen die rapporteerden dat ze in het voorafgaande jaar een online-delict hadden gepleegd ook aangaven ooit een offline-delicten te hebben gepleegd (tabel 5). Van de minderjarigen die online-delicten rapporteerden, bleek 19,8% in hele carrière niet eerder een offline-delict te hebben gepleegd. Ruim 80% zei eerder wel eens een offline-delict te hebben gepleegd, waarbij het met name gaat om gewelds- en vermogensdelicten. Er zijn weinig verschillen tussen jeugdigen die cyber- en gedigitaliseerde delicten melden. De percentages zijn bij de jongvolwassenen niet heel anders. Ook onder die leeftijdsgroep rapporteert het merendeel van de zelfgerapporteerde online-daders eerder in hun carrière een offline-delict. Wel gaat het bij die groep relatief vaker om vermogensdelicten.

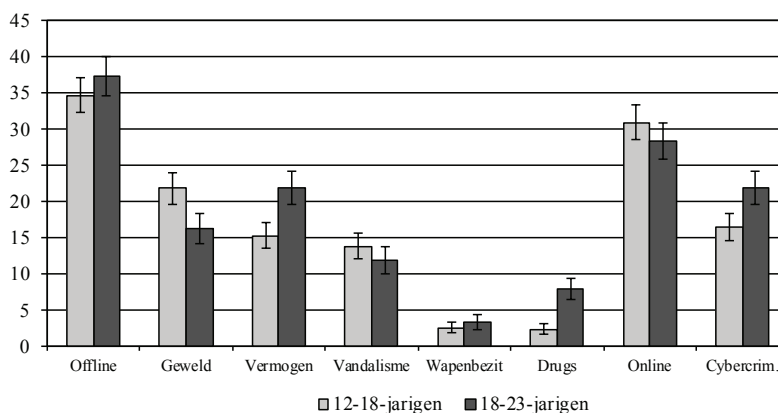
⁸ Er is discussie mogelijk of hierbij sprake is van kattenkwaad omdat uit de vraagstelling niet duidelijk blijkt welk vervolg er aan het feit is gegeven. Dit vraagt om nader onderzoek wat niet mogelijk is met de huidige gegevens in de MZJ. De lage prevalenties wijzen er wel op dat er niet sprake is van gangbaar gedrag onder jeugdigen. In de discussie komen we hierop terug.

Tabel 4: Prevalentie van zelfgerapporteerde onlinedelicten in de afgelopen 12 maanden onder 12- tot 18-jarigen en 18- tot 23-jarigen

	12 tot 18 jaar		18 tot 23 jaar	
	N = 1.470		N = 1.240	
	%	95%-BI	%	95%-BI
Totaal online	30,9	(28,6-33,4)	28,3	(25,8-30,8)
<i>Cyberdelicten</i>				
Wachtwoord veranderd van iemand anders	6,6	(5,3-7,9)	5,8	(4,5-7,1)
Inloggen op computer/email/ sociale netwerk site zonder toestemming	12,0	(10,3-13,7)	18,1	(16,0-20,2)
Inloggen op computer/website zonder toestemming of kennisgeving en informatie veranderen	3,7	(2,7-4,7)	5,1	(3,9-6,3)
Virus versturen	1,1	(0,6-1,6)	0,6	(0,2-1,0)
DDoS aanval uitvoeren op website/e-mail	2,1	(1,4-2,8)	1,1	(0,5-1,7)
Totaal cyberdelicten	16,5	(14,6-18,4)	21,9	(19,6-24,2)
<i>Gedigitaliseerde delicten</i>				
Voordoende als iemand anders op internet	11,7	(10,1-13,3)	7,5	(6,0-9,0)
Bedreigen via SMS, e-mail of chatbox	7,7	(6,3-9,1)	5,4	(4,1-6,7)
Bedreigen via sociale media	8,4	(7,0-9,8)	4,9	(3,7-6,1)
Verkoop via internet, artikel niet opsturen	0,2	(0,0-0,4)	.	
Gekocht via internet, geld niet overmaken	0,9	(0,4-1,4)	1,2	(0,6-1,8)
Verspreiden van seksueel beeldmateriaal van minderjarigen	4,4	(3,4-5,4)	1,6	(0,9-2,3)
Totaal gedigitaliseerde delicten	21,5	(19,4-23,6)	13,8	(11,9-15,7)

Bron: MZJ 2015

Figuur 1: Prevalentie van zelfgerapporteerde offline- en onlinedelicten in 2015 naar leeftijdsgroep



Noot: bij de 18-23-jarigen zijn hier alleen de jeugddelicten geteld om te kunnen vergelijken met de minderjarigen. Volwassendelicten als economische fraude en verkeersmisdrijven zijn eruit gelaten.

Bron: MZJ 2015

Tabel 5: Zelfgerapporteerd online-daderschap (voorafgaande jaar) en offline-daderschap (in carrière) in %

		In 2014		In hele carrière				
		Cyber	Gedigitaliseerd	Geen offline-delicten	Wel offline-delicten	Geweld	Vermogen	Vernieling oo
	N	%						
<i>12- tot 18-jarigen</i>								
Cybercriminaliteit	243	-	42,7	15,7	84,3	57,4	59,1	41,3
Gedigitaliseerde criminaliteit	316	32,6	-	16,3	83,7	53,6	60,1	36,5
Totaal	454			19,8	80,2	53,4	59,1	36,7
<i>18- tot 23-jarigen</i>								
Cybercriminaliteit	272	-	34,3	21,7	78,3	45,1	65,7	36,4
Gedigitaliseerde criminaliteit	171	54,4	-	16,4	83,6	58,2	71,6	45,9
Totaal	351			17,1	82,9	48	65,2	39,2

Bron: MZJ 2015

6. Discussie

De jeugdcriminaliteit in Nederland daalt. Dat is mooi. Maar klopt dit wel en heeft de daling niet vooral betrekking op de offline-criminaliteit? Een mogelijke verklaring is dat de daling (deels) een verschuiving is naar online-daderschap van jeugdigen (van Ham e.a., 2015) zoals cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit. Om na te gaan of er sprake is van een verplaatsing naar online-criminaliteit, dient ook online-criminaliteit betrouwbaar gemeten te worden.

Met dit paper beogen we een bijdrage te leveren aan de discussie over hoe online-criminaliteit onder jeugdigen kan worden gemeten. We onderzochten in hoeverre jeugdigen in Nederland betrokken zijn bij online-criminaliteit, waarbij we een onderscheid maakten in cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit, en in hoeverre er sprake is van overlap tussen verschillende typen delicten. Daarvoor is gebruik gemaakt van elkaar onafhankelijke bronnen: enerzijds politie- en justitieregistraties en anderzijds zelfrapportage van delinquent gedrag. Wat betreft de offline-criminaliteit blijken deze bronnen elkaar goed aan te vullen: richt zelfrapportage zich op minder ernstige en veelvoorkomende delicten, bij politie- en justitieregistraties gaat het vooral over meer ernstige en minder frequent voorkomende delicten (Farrington e.a., 2003; Farrington & Ttofi, 2014; Weijters e.a., 2016). Wel is er een forse discrepantie tussen de bronnen in het aantal jeugdigen dat zegt dader te zijn van offline-criminaliteit en het aantal dat als dader daarvoor wordt vervolgd en gesanctioneerd. Zo rapporteert 35-37% van de jeugdigen een offline-delict en is minder dan 1% van de jeugdigen door het OM vervolgd als strafrechtelijk dader over 2014 (Van der Laan & Goudriaan, 2016). Deze discrepantie wordt deels verklaard door de beperkingen van de bronnen, zoals mogelijke over- en onderrapportage bij zelfrapportage, selecties in het rechtshandavingsproces bij officieel geregistreerde criminaliteit en het ontbreken van de explicitering van de

online-component in de wetsartikelen die betrekking hebben op bepaalde vormen van online-criminaliteit.

In literatuur wordt ook voor het meten van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit er op gewezen meerdere bronnen te gebruiken zodat door middel van triangulatie meer betrouwbare en valide inschattingen gemaakt kunnen worden (Holt, 2010; Holt e.a., 2012; Holt & Bossler, 2014; Zebel e.a., 2014). De discrepantie tussen zelfrapportage en officieel geregistreerde criminaliteit zien we ook in ons onderzoek bij online-delicten, al is deze wel vele malen groter dan bij offline-delicten.⁹ Tussen de 28-31% van de jeugdigen zegt dat ze in 2014 een cyber- of gedigitaliseerd delict hebben gepleegd. Afgaande op justitiegegevens blijkt in 2014 nog geen 0,3% van alle jeugdige strafrechtelijke daders in de leeftijd van 12 tot 23 jaar die door het OM wegens een cyber- of gedigitaliseerd delict te zijn vervolgd. Dat komt neer op minder dan 0,01% van alle 2,2 miljoen 12- tot 23-jarigen in 2014. Landelijke politiecijfers over het aantal jeugdige verdachten van online-criminaliteit ontbreken. Wat betreft de officiële registratie van online-daderschap corresponderen de bevindingen met die uit eerder onderzoek (Zebel e.a., 2014), maar de prevalentie van zelfgerapporteerd daderschap ligt hoger. Dit kan worden verklaard doordat in dit onderzoek naar meer typen online-delicten is gevraagd, ook naar relatief lichte varianten zoals zonder toestemming van een ander inloggen (een vorm van hacking) en voordoen als iemand anders (een vorm van identiteitsfraude) waarbij het de vraag is of dergelijke feiten wel tot vervolging zullen leiden ook al zijn ze bekend geworden bij de politie. Ook al is het maar omdat op basis van de items in de vragenlijst niet duidelijk is of aan alle voorwaarden voor strafbaarstelling is voldaan. Met de gegevens verzameld in de huidige MZJ is dat niet te achterhalen. Daarnaast is de aangifte en opsporing van cybercriminaliteit nog moeizaam (Huisman e.a., 2016) waardoor dergelijke vormen van criminaliteit ook ontbreken in de registratiesystemen.

We zijn ook nagegaan wat de overlap is tussen cyber- en gedigitaliseerde delicten onderling en tussen online- en offline-delicten. Afgaande op door justitie geregistreerde informatie is er geen overlap tussen daderschap van in 2014 vervolgd cyberdelicten en gedigitaliseerde delicten. Uit zelfrapportage blijkt een grotere overlap tussen cyber- en gedigitaliseerd daderschap – 33-54% van de jeugdige online daders rapporteert beide varianten te hebben gepleegd. Verder blijkt dat van de jeugdigen die zijn vervolgd als strafrechtelijk dader tussen de 42-65% niet eerder in hun carrière vervolgd zijn voor een offline-delict. Rond de 80% van de zelfgerapporteerde online daders rapporteert ook offline-delicten. Daar waar justitecijfers zouden kunnen suggereren dat jeugdigen die online-criminaliteit plegen zich lijken te specialiseren, wijzen zelfrapportage cijfers veelmeer op een veelzijdig delict patroon. Dit betreft niet alleen de overlap tussen cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit, maar ook die van online-criminaliteit en offline-criminaliteit. De beperkte overlap in justitiële registraties kan deels worden verklaard doordat de kans voor jongeren om voor meerdere zaken van verschillende misdrijven te worden vervolgd, gering is gegeven het beperkt aantal jaren dat ze hebben gehad om een criminele carrière op te bouwen. Het is echter ook denkbaar dat een deel van de delicten die in de carrière van jeugdigen als traditionele delicten zijn geregistreerd (deels) een digitale component bevatten. De selecties tijdens de opsporings- en vervolgingsfase,

⁹ Als we het verschil omrekenen in odds dan is het verschil in prevalentie van offline/offline criminaliteit op basis van zelfrapportage (35-37% / 28-31%) 1,3 keer zo groot en op basis van OBJD gegevens (1% / 0,01) 101 keer zo groot. Dit verschil komt voor een deel ook doordat met zelfrapportage veel minder ernstige feiten worden gemeten dan uiteindelijk bekend worden bij politie en justitie.

maken dat de registratie van online-criminaliteit in de systemen beperkt is en de digitale component van deze delicten lijkt voor het OM minder relevant omdat traditionele wetsartikelen de vervolging van dergelijke feiten al voldoende mogelijk maakt (Leukfeldt e.a., 2012). De overlap die in zelfrapportagecijfers wordt gevonden tussen online en offline criminaliteit kan er ook op wijzen dat de online en offline activiteiten van jongeren in elkaar overlopen. Denk bijvoorbeeld aan het bedreigen van anderen, een activiteit die bijvoorbeeld offline kan beginnen en online een vervolg krijgt (of andersom). De MZJ biedt echter niet de mogelijkheid om te onderscheiden of het hierbij gaat om afzonderlijke delicten of dat ze tot een complex aan feiten behoren.

Aan de door ons gebruikte bronnen kleven dus diverse beperkingen. Zo is de registratie van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit door politie zeer beperkt (Domenie e.a., 2012; Huisman e.a., 2016; Leukfeldt e.a., 2010), ook waar het jeugdigen betreft (Zebel e.a., 2014). In het proces van het plegen van een misdrijf tot aan berechting van de dader vinden veel selecties plaats. Naast dat slachtoffers niet altijd weten dat ze slachtoffer van cyber- of gedigitaliseerde criminaliteit zijn geworden, en als ze het al weten er in voorkomende gevallen geen aangiften van doen, doen zich ook selecties voor in de opsporings- en vervolgingsfase. De selectie lijkt sterker voor criminaliteit die online wordt gepleegd dan voor offline-criminaliteit (Domenie e.a., 2012) en sterker voor gedigitaliseerde criminaliteit dan voor cybercriminaliteit (Leukfeldt e.a., 2012). Voor cyberdelicten zijn specifieke wetsartikelen en incidentcodes beschikbaar in de registratiesystemen, maar de registratie hiervan lijkt op de werkvloer niet altijd goed te gaan (Leukfeldt e.a., 2010). Een reden die hiervoor wordt genoemd, is de nog onvoldoende kennis die er is bij het registreren van cyber- en gedigitaliseerde delicten (Huisman e.a., 2016; Stol, 2010; TK 2015-2016), maar ook de werkdruk, beperkte capaciteit en gestelde prioriteiten worden genoemd (Domenie e.a., 2012; Leukfeldt e.a., 2012). Ook lijkt maar een klein deel van de bij de politie bekende cyber- en gedigitaliseerde delicten uiteindelijk bij het OM terecht te komen, hoewel het lastig is dit goed te beoordelen omdat de systemen onderling niet gekoppeld zijn (Leukfeldt e.a., 2012; Inspectie VenJ, 2015). Daarbij komt dat delicten met een digitale component in de vervolging door justitie vooral als traditionele feiten worden afgedaan, omdat de wetsartikelen die daarvoor gelden voldoen (Leukfeldt e.a., 2012). Deze selecties verklaren mogelijk waarom het percentage daders van cyber- en gedigitaliseerde delicten zo laag is in de door ons gebruikte justitiebron. Dit probleem in de opsporing van cybercriminaliteit is overigens niet uniek voor Nederland, maar doet zich ook internationaal voor (zie Hargreaves & Prince, 2013).

Aan zelfrapportage kleven ook beperkingen. Hoewel de MZJ steekproef een hoge respons heeft en representatief is voor Nederlandse jeugdigen, is er enige selectiviteit naar herkomst. Daarnaast weten we uit eerdere metingen dat jongeren die in aanraking zijn geweest met de politie minder geneigd zijn mee te doen aan zelfrapportageonderzoek (Weijters e.a., 2016). Ook omvat de vragenlijst niet alle mogelijke cyber- en gedigitaliseerde delicten omdat vanwege een beperkte afnametijd maar een beperkt aantal items kan worden voorgelegd. Daarbij komt dat discussie mogelijk is over de ernst van de feiten. Hoewel zelfrapportage vooral over lichte en veelvoorkomende feiten gaat, zouden sommige items mogelijk naar kattenkwaad gebeurtenissen kunnen verwijzen, zoals je voordoen als iemand ander op internet (een vorm van identiteitsfraude) of het zonder toestemming inloggen op iemand account (een vorm van hacking). Wat betreft dit laatste feit geven Holt en Bossler (2014) in hun overzichtsstudie aan dat tussen de 10-15% van de college studenten in de VS zich hiermee bezighoudt, maar dat het

slechts in 5% zou gaan om meer ernstige varianten waarbij jeugdigen bijvoorbeeld ook malware maken.

Om een goed beeld te krijgen van de mate waarin de Nederlandse jeugd betrokken is bij cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit zijn innovatieve methoden nodig, zowel wat betreft het gebruik van 'traditionele' bronnen als het zoeken naar nieuwe typen data. Hier liggen uitdagingen voor (Nederlands en Belgisch) criminologisch onderzoek. Wat betreft de innovatie in traditionele databronnen kan aan het volgende worden gedacht. Politie- en justitieregistraties bevatten informatie over alle bekende verdachten en daders en bij de politie bekend geworden misdrijven. Afgaande op bevindingen uit eerder onderzoek is het waarschijnlijk dat een deel van de cyber- en vooral gedigitaliseerde criminaliteit als traditionele criminaliteit is geregistreerd. Een mogelijke aanpak bij politieregistraties is het geautomatiseerd doorzoeken van bijvoorbeeld de maatschappelijke kwalificatie bij delicten of de tekst velden waarin over het delict wordt gerapporteerd (zoals bijvoorbeeld door Domenie e.a., 2008 is gedaan door met het programma BRAINS in de MO te zoeken; of Leukfeldt e.a. (2012) door Blueview te gebruiken; ten aanzien van het huidige BVH biedt de applicatie Cognos mogelijkheden om met 'textmining' de databases te doorzoeken). Dit biedt de gelegenheid om na te gaan in hoeverre er bij delicten sprake is van ICT gebruik. Daarbij is een goede definitie belangrijk waarin duidelijk is wanneer sprake is van een cyber- of gedigitaliseerd delict, of wanneer er nog gewoon sprake is van een traditioneel delict waarbij ICT werd gebruikt (Holt & Bossler, 2014).¹⁰ Een andere mogelijke vernieuwing is het koppelen van reeds bij politie of justitie beschikbare bestanden. Zo constateerde de Inspectie van VenJ (2015) bijvoorbeeld dat informatie uit het Landelijk Meldpunt Internetoplichting niet is gekoppeld aan de bronssystemen van de politie zoals BVH en SUMM-IT waardoor de opsporing en vervolging bij dit soort misdrijven wordt beperkt. Politieregistraties bieden indien de verdachte bekend is ook de mogelijkheid demografische informatie te verzamelen zodat bijvoorbeeld duidelijk is of sprake is van een jeugdige of volwassen verdachte.

Ook de zelfrapportage van online-criminaliteit vraagt om nader onderzoek. De onderzoeksgroep zoals in de MZJ gebruikt is, is een representatieve weergave van Nederlandse jeugdigen. Het is echter niet ondenkbaar dat er sprake is van een selectieve nonrespons van jongeren die cyber- of gedigitaliseerde delicten plegen, zeker waar het de meer ernstige feiten betreft (zie ook Holt & Bossler, 2014 wat betreft hackers). Gerichte (zelfrapportage) studies onder jongeren die zich in specifieke subculturen bevinden (gamers, hackers e.d.) zouden, in combinatie met gegevens uit een landelijk representatief sample, meer informatie kunnen opleveren over hun betrokkenheid bij bepaalde typen online-criminaliteit. Verder kan ook worden nagegaan wat voor effect de setting en de wijze van bevragen heeft op de mate waarin jeugdigen cyber- of gedigitaliseerde feiten melden. Hierbij kan worden gedacht aan andere manieren van bevragen, bijvoorbeeld via een internet-based afname, of door het stellen van indirecte vragen (zie Zebel e.a., 2015) of door te corrigeren met sociaal wenselijkheid schalen.

¹⁰ In dit verband kan ook de vraag worden gesteld in hoeverre het zinvol is om gedigitaliseerde criminaliteit te onderscheiden van offline criminaliteit gegeven het toenemend gebruik van ICT. De vraag ontstaat of er op gegeven moment nog misdrijven zijn waarbij in de modus operandi geen gebruik is gemaakt van ICT. Hierbij moet wel rekening worden gehouden dat recent onderzoek aantoont dat jongeren die aangeven alleen online (gedigitaliseerde) delicten plegen een ander lichter, risicoprofiel kennen dan jongeren die zowel online als offline delicten plegen (Van der Broek e.a., 2016). De vraag is legitiem of voor de verschillende groepen online daders een verschillende (strafrechtelijke) aanpak nodig is. Hierbij is het nodig om wel het onderscheid te maken tussen gedigitaliseerde criminaliteit en offline criminaliteit.

Verder is triangulatie op basis van meerdere (niet zijnde politie of justitie) bronnen van belang (zie voor een internationaal overzicht hiervoor Holt, 2010). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van justitieregistratie en zelfrapportagecijfers. Als aanvulling daarop kan in de toekomst, naast het gebruik van politieregistraties, ook worden gedacht aan het analyseren van gegevens die online beschikbaar zijn, zoals sociale netwerken, sociale apps, online fora e.d. voor zover deze toegankelijk zijn. Daarbij is het voor het selecteren van de steekproef relevant te differentiëren naar type delict. Zo blijkt uit de overzichtsstudie van Holt & Bossler (2014) dat onderzoek naar online (aankoop en verkoop) fraude zich onder meer kan richten op gegevens uit online markten waarop gestolen goederen worden verhandeld, naast het gebruik van bijvoorbeeld survey onderzoek. Ook kan worden gekeken naar de diefstal van virtuele goederen in de wereld van gamers (cf. Arias, 2007). Onderzoek naar hackers vraagt juist weer om informatie uit online sociale netwerken en blogs waarop hackers actief zijn (Holt, Strumsky, Smirnova & Kilger, 2012). En voor onderzoek naar online geweld zijn analyses van SMS berichten, twitter en andere sociale media relevant (Holt e.a., 2012). In dit kader is de studie van Roks (2016) interessant die etnografisch onderzoek deed naar de offline en online activiteiten van leden van de Haagse Crips. Naast de offline activiteiten van de jongeren analyseerde hij ook de illegale activiteiten die jongeren online op hun sociaal-media accounts plaatsten. Door de informatie te koppelen aan openbare accounts (time lines op Twitter) bleek het mogelijk om demografische kenmerken van de jongeren in beeld te krijgen. Het vraagt nader onderzoek over in hoeverre dergelijke informatie ook bruikbaar is om online- en offline-criminaliteit van jongeren te schatten.

Tot slot, in dit onderzoek is nagegaan hoe online-daderschap, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen gedigitaliseerde criminaliteit en cybercriminaliteit, betrouwbaar te meten is op basis van justitieregistraties en zelfrapportage. Dit is van belang om in toekomstig onderzoek de stelling te kunnen toetsen of de daling van traditionele, offline criminaliteit (deels) te verklaren is door een verschuiving van offline gepleegde delicten naar online gepleegde delicten. Onze resultaten duiden erop dat de huidige meetinstrumenten afzonderlijk van elkaar tekort schieten om online-criminaliteit goed in beeld te brengen. We bevelen daarom ook aan om voor het meten van online criminaliteit meerdere bronnen naast elkaar te gebruiken en daarnaast innovatieve methoden toe te passen om dit gedrag in beeld te krijgen.

Bibliografie

ARIAS, A.V. (2007). Life, liberty, and the pursuit of swords and armor: Regulating the theft of virtual goods. *Emory LJ*, 1301.

BROEK, T. C. VAN DER, LAAN, A. M. VAN DER, & WEIJTERS, G. (2016). Bedreigen via internet. Verschillen in risicofactoren tussen jeugdigen die online en offline bedreigen. In *Panopticon*, 37(2), 90-105.

BROEK, T.C. VAN DER, WEIJTERS, G., & LAAN, A. M. VAN DER (2014). *Antisociaal gedrag van jeugdigen online*. Den Haag: WODC.

CBS (2013). *ICT, kennis en economie 2013*. Den Haag: CBS.

CBS (2015a). *ICT gebruik van personen naar persoonskenmerken*. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71098ned&D1=69-72&D2=3&D3=a&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T> geraadpleegd op 15 oktober 2015.

CBS (2015b). *ICT gebruik van personen naar persoonskemerken. Apparatuur internet gebruik*. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71098NED&D1=55-59&D2=7-8&D3=a&HDR=G1,G2&STB=T&VW=T> geraadpleegd op 19 oktober 2015.

DOMENIE, M. M. L., LEUKFELDT, E. R., TOUTENHOOFDT-VISSER, M. A., & STOL, W. PH. (2009). *Werkaanbod cybercrime bij de politie. Een verkennend onderzoek naar de omvang van het geregistreerde werkaanbod cybercrime*. Leeuwarden: Lectoraat cybersafety Nederlandse Hogeschool. Domenie, M.M.L., Leukfeldt, R., Wilsem, J.A. van, Jansen, J., Stol, W. (2012). *Slachtofferschap in een gedigitaliseerde samenleving. Een onderzoek onder burgers naar e-fraude, hacken en andere veelvoorkomende criminaliteit*. Den Haag: BJu.

EGGEN, A. TH. J. & GOUDRIAAN, H. (2010). *Criminaliteit en opsporing*. In S.N. Kalidien & PM (red.). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2009*. Den Haag; WODC/CBS. Pp. 78-108.

ELFFERS, H. (2003). Leugens, verdraaide leugens, statistiek en. .. MISDAADSTATISTIEK. *STatOR*, 10-16.

FARRINGTON, D.P., JOLLIFFE, D., HAWKINS, J.D., CATALANO, R.F., HILL, K.G., KOSTERMAN, R. (2003). Comparing delinquency careers in court records and self-reports. In *Criminology*, 41(3), 933-958.

FARRINGTON, D.P. TTOFFI, M.M. (2014). Editorial. Criminal careers in self-reports compared with official records. In *Criminal Behaviour and Mental Health*, 24, 225-228.

GOUDRIAAN, H. (2006). *Reporting crime: Effects of social context on the decision of victims to notify the police*. Veenendaal: Universal Press.

HAM, T. VAN, BERVOETS, E., FERWERDA, H. (2015). *Papier en werkelijkheid. Een hypothese-toetsend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde criminaliteit*. Arnhem: Beke.

HARGREAVES, C. & PRINCE, D. (2013). *Understanding cyber criminals and measuring their future activity. Developing cybercrime research*. Lancaster: Lancaster University.

HOLT, T. J. (2010). Exploring strategies fo qualitative criminological and criminal justice inquiry using on-line data. *Journal of Criminal Justice Education*, 21, 466-487.

HOLT, T.J. (2012). Exploring strategies for qualitative criminological and criminal justice inquiry using online-data. In *Journal of Criminal Justice Education*, 21(4), 466-487.

HOLT, T. J. & BOSSLER, A. M. (2014). An assessment of the current state of cybercrime scholarship. *Deviant Behavior*, 35, 20-40. HOLT, T. J., STRUMSKY, D., SMIRNOVA, O., & KILGER, M. (2012). Examining the social networks of malware writers and hackers. *International Journal of Cyber Criminology*, 6, 891-903.

HUISMAN, S., PRINCEN, M., KLERKS, P. & KOP, N. (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Amsterdam: onbekende uitgever.

HULST, R. C. VAN DER, & NEVE, R. (2008). *High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders*. Den Haag: WODC.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Aanpak internetplichting door de politie. Inspectie-onderzoek naar een vorm van cybercrime*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

JUNGER, M. (1989). Discrepancies between police and self-report data for Dutch racial minorities. *British Journal of Criminology*, 29, 273-284.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2015-2016, 29628, nr. 593, Politie.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2015-2016, bijlage bij 29628, nr 593, Politie Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing.

KERCKVOORDE, J. VAN (1995). *Een maat voor het kwaad? Over de meting van criminaliteit met behulp van officiële statistieken en door middel van enquêtes*. Leuven: Universitaire pers.

KERSTENS, J., & STOL, W. (2012). *Jeugd en cybersafely: Online slachtoffer- en ouderschap onder Nederlandse jeugdigen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

KERSTENS, J. (2015). *Youth and cybersafely: Youth being at risk and being a risk on the internet*. Leeuwarden: NHL.

KERSTENS, J. & VEENSTRA, S. (2013). Cyberpesten vanuit een criminologisch perspectief. *Tijdschrift voor Criminologie*, 55, 375-393.

KESSELS, R.J., & VERKLEIJ, C.M.P. (2015). Misdrijven en opsporing. In S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014: Ontwikkelingen en samenhangen* (pp.21-28). Den Haag: Boom Juridische uitgeverijen. Justitie in statistiek 5.

KLOOSTERMAN, R. (2015). *Slachtofferschap van cybercrime en internetgebruik*. Den Haag: CBS

LAAN, A.M. VAN DER & BLOM, M. (2006). *Jeugddelinquentie: risico's en bescherming*. Den Haag: WODC.

LAAN, A.M. VAN DER & GOUDRIAAN, G. (2016). *Monitor Jeugdcriminaliteit. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1997 tot 2015*. Den Haag: WODC & CBS.

LAAN, A.M. VAN DER & BEERTHUIZEN, M. (2016). Jeugdige zelfgerapporteerde daders. In A.M. van der Laan & H. Goudriaan (red.). *Monitor Jeugdcriminaliteit. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1997 tot 2015*. Den Haag: WODC & CBS, pp. 23-50.

LEUKFELDT, R., DOMENIE, M. & STOL, W. (2010). *Verkenning cybercrime in Nederland 2009*. Leeuwarden/Apeldoorn: NHL/Politieacademie.

LEUKFELDT, R., VEENSTRA, S., DOMENIE, M. & STOL, W. (2012). *De strafrechtketen in een gedigitaliseerde samenleving. Een onderzoek naar de strafrechtelijke afhandeling van cybercrime*. Leeuwarden/Apeldoorn: NHL/Politieacademie.

LEUKFELDT, E. R. & STOL, W. PH. (2011). *Internetplichters uitgelicht. e-fraudeurs en klassieke fraudeurs vergeleken*. Leeuwarden: NHL.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Veiligheidsagenda 2015-2018*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/17/bijlage-veiligheidsagenda-2015-2018>.

MONTOYA, L., JUNGER, M., & HARTEL, P. (2013). How 'digital' is traditional crime? *European Intelligence and Security Informatics Conference*, 31-37.

Roks, R.A. (2016). In de h200d: een eigentijdse etnografie. In *Justitiële Verkenningen Vernieuwende Onderzoeksmethoden*, 42(1) 47-64.

SMIT, P., & GOUDRIAAN, H. (2015). Nederland in internationaal perspectief. In S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014: Ontwikkelingen en samenhangen* (pp.79-84). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

SONCK, N. & DE HAAN, J. (2015). *Media: Tijd in beeld. Dagelijkse tijdbesteding aan media en communicatie*. Den Haag: SCP.

SONCK, N., & HAAN, J. DE (2015). *Media: Tijd in beeld: Dagelijkse tijdbesteding aan media en communicatie*. Den Haag: SCP.

SONCK, N., PENNEKAMP S. & KOK, F. (2014). *Media: Tijd 2014*. Amsterdam/Den Haag: NLO, NOM, SKO SCP.

STOL, W. (2010). 'Kennis cybercrime schiet tekort'. In *het tijdschrift voor de politie*, 72, 9/10.

THE GUARDIAN (2015). Crime rate in England and Wales soars as cybercrime is included for the first time. *The Guardian*, 15 oktober 2015. Geraadpleegd op 15 december 2015: <http://gu.com/p/4db24/sbl>.

WARTNA, B.S.J., BLOM, M., & TOLLENAAR, N. (2011). *De WODC-Recidivemonitor*. Den Haag: WODC.

WEIJTERS, G. & LAAN, A.M. VAN DER (2016). De overeenstemming tussen zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit en bij de politie bekende jeugdige verdachten. Den Haag: WODC.

WENNEKERS, A.M., TROOST, D.M.M. VAN, WIEGMAN, P.R. (2016). *Media: Tijd 2015*. Amsterdam/Den Haag; NLO, NOM, SKO, BRO en SCP.

ZEBEL, S., VRIES, P. DE, GIEBELS, E., KUTTSCHREUTER, M., & STOL, W. (2014). *Jeugdige daders van cybercrime in Nederland: Een empirische verkenning*. Twente: Universiteit Twente, NHL, Politieacademie, Open universiteit.

ZEBEL, S., VRIES, P. DE, GIEBELS, E., KUTTSCHREUTER, M., STOL, W., KAREMAKER, M. (2015). Een screenshot van jeugdige daders van cybercrime in Nederland. In I. Weijers & C. Eliaerts (red.), *Jeugdcriminologie: Achtergronden van jeugdcriminaliteit* (pp. 355-372). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Slachtofferschap van ondernemingen: wat leren de cijfers?

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 169-177
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Marc Cools¹

In deze bijdrage wensen we na te gaan of het vanuit de bestaande criminologische aandacht voor de private veiligheidszorg mogelijk is meer te weten te komen over het (potentiële) slachtofferschap van ondernemingen. We doen dit achtereenvolgens door aandacht te besteden aan het wetenschappelijk onderzoek naar de werknemerscriminaliteit enerzijds en naar de inzichten die de ondernemingen zelf aanreiken anderzijds. Met betrekking tot deze laatste groep staan we stil bij de onderzoeksresultaten van de 'security consultancy' ondernemingen en deze die worden medegedeeld door de Europese beroepsvereniging van de bewakingsondernemingen of de 'Confederation of European Security Services – CoESS' en de 'Association of Certified Fraud Examiners – ACFE'. Eindigen doen we met een besluit dat zich richt op de aard van de criminaliteit waarvan de ondernemingen het slachtoffer (kunnen) worden en ten tweede op de ondernemingssectoren die (kunnen) worden getroffen door criminaliteit.

De criminologische aandacht voor het slachtofferschap van de ondernemingen

We kunnen de private sector het best omschrijven als het geheel van economische activiteiten dat erin bestaat om door middel van aanbod en vraag op een vrijemarkt goederen en/of diensten te produceren of aan te bieden dan wel te verkopen of te kopen. In deze economische activiteiten vervult de onderneming een cruciale rol en neemt ze, als de belangrijkste organisatie ooit (Micklethwait & Wooldridge, 2003), terecht een dominante plaats in binnen de maatschappelijke realiteit die bestaat uit de wisselwerking tussen de staat, de samenleving en de markt.

Ondernemingen, die per definitie eigendom zijn van hun aandeelhouders, bestaan op hun beurt uit bedrijfsactiva zoals daar zijn: mensen, goederen, kapitalen en informatie. De doelgerichte transformatie van deze bedrijfsactiva genereert goederen en/of diensten die te gelde worden gemaakt om in hoofddeorde toegevoegde waarde te creëren voor de aandeelhouders. Het is evident dat deze toegevoegde waarde creërende entiteiten door middel van statelijke herverdelingsmechanismen ook welvaart (Cools, 2005) en bij uitbreiding ook welzijn genereren.

Los van bovengenoemde en fundamentele realiteit is de wetenschappelijke criminologische aandacht voor de private sector in het algemeen en de onderneming in het

¹ Professor dr, Universiteit Gent en Vrije Universiteit Brussel.

bijzonder steeds marginaal geweest. Zo werd bijvoorbeeld tot begin van de jaren '80 van de vorige eeuw het slachtofferschap van het ondernemingsleven zelfs nog gezien als een criminologische onmogelijkheid (Pauwels, 1981). In de jaren '90 kunnen we echter een ommekeer vaststellen en zien we dat de private sector, al dan niet omgeven met een mystiek aura, en haar slachtofferschap ook haar intreden in het wetenschapsdomein van de criminologie maakt (Cools, 1999). Ook andere auteurs vonden dat de criminologische interesse voor het bedrijfsmatige en het bedrijfsleven impulsen kan geven aan de criminologie (Pheijffer & Bakker, 1998). Deze vaststelling werd later ook overgenomen door de criminologische kant van het ondernemen of de organisatiecriminologie op de onderzoeksagenda te plaatsen (Vande Walle & Van Calster, 2009).

Het is tegen deze achtergrond dat we de nog begin jaren '90 gestelde vraag: 'what have you criminologists been doing all these years?' (Gill, 1994) wensen te beantwoorden door aan de hand van het eerder gering beschikbare cijfermateriaal alsnog een blik te werpen op het (potentieel) slachtofferschap van de private sector. We doen dit aan de hand van inzichten die werden gepubliceerd in het kader van het Nederlandstalig onderzoek naar werknemerscriminaliteit (Cools, 2009, 1994, 1991) en de meer recente wetenschappelijke onderzoeken naar criminaliteit tegen bedrijven in Nederland (Rovers & Jans, 2013) enerzijds en het onderzoek 'fraude ontrafeld' (Kabki, 2014) anderzijds. Ook cijfers die worden aangereikt door ondernemingen zoals daar bijvoorbeeld zijn: 'Independent Forensic Auditors', 'PwC' en 'EY en beroepsfederaties zoals bijvoorbeeld de 'Confederation of European Security Services' of 'CoESS' en de 'Association of Certified Fraud Examiners' of 'ACFE' geven we weer. Deze bronnen, die we gebruiken om meer inzicht te verwerven in het (potentieel) slachtofferschap van ondernemingen, wijken af van de eerder klassieke bronnen om criminaliteit en slachtofferschap te meten zoals deze die worden aangeleverd door bijvoorbeeld de politie, de justitie en de bestuurlijke instanties (Lissenberg, 2001).

Criminologisch onderzoek naar werknemerscriminaliteit

Met het bestuderen van de werknemerscriminaliteit of 'employee crime' (Cools, 1991) als: het geheel van strafbare gedragingen, als criminaliteit tegen bedrijfsactiva, gepleegd door werknemers in grote bedrijven ten gevolge van de hierin aanwezig zijnde criminogene bedrijfscultuur en die repressief worden beslecht binnen een complementaire interne private conflictsbeslechting of binnen de klassieke strafrechtsprocessus' (Cools, 1994) kwam ook het reëel slachtofferschap van de ondernemingen aan bod. Immers de criminologie uit zich in haar verhouding tot de onderneming in een dader-, dan wel slachtofferperspectief. Vanuit het oogpunt van de onderneming als slachtoffer kan deze het voorwerp zijn van criminaliteit gepleegd door een andere onderneming, door de werknemer(s) en door derden. In de context van deze bijdrage richten we onze aandacht vooral op de onderneming als slachtoffer van criminaliteit gepleegd door de eigen werknemer(s). Het concept werknemerscriminaliteit werd theoretisch ontwikkeld aan de hand van de criminologische relatie: dader, daad, slachtoffer, etiologie en reactie (Cools, 2009).

Het onderzoek naar de werknemerscriminaliteit in België werd gevoerd door middel van een interviewenquête in de periode 1989 tot 1990 bij 'security managers' of verantwoordelijken van de interne bewakingsdiensten van 9 in België gevestigde grote (multinationale) ondernemingen en aan de hand van één gevalstudie in een grote

onderneming tijdens de periode 1968 tot en met 1989. Bij deze laatste werden 2524 dossiers van de interne bewakingsdienst onderzocht die bestonden naar aanleiding van de tegen deze onderneming gepleegde strafbare gedragingen (Cools, 1994). Het is een wetenschappelijk spijtige vaststelling dat een dergelijk onderzoek nooit werd herhaald en/of opnieuw opgenomen door andere criminologen om te komen tot een actualisering van ondermeer het cijfermateriaal.

De 9 aan het onderzoek participerende ondernemingen erkenden het bestaan van vermogens-, gewelds-, informatie- en seksuele criminaliteit. In detail gaf dit volgende strafbare gedragingen: het voeren van handel ten persoonlijke titel, diefstal, afpersing, tijdsdiefstal, misbruik van vertrouwen, het uitvoeren van taken ten persoonlijke titel, aanranding van de eer of de goede naam van personen, vernieling, beschadiging, mededelen van fabrieksgeheimen, onrechtmatige toegang tot computersystemen, valsheid in geschriften, oplichting, bedreigingen, valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen, openbare schennis van de goede zeden, computermanipulatie, het stellen of deelnemen aan daden van oneerlijke concurrentie, het aanmatigen van ambten, computerspionage en -sabotage. De bevroagde ondernemingen weigerden echter hun criminele statistiek kenbaar te maken. Dit deel van de studie geeft ons dus vooral zicht op de aard van de criminaliteit waarvan ondernemingen het slachtoffer werden.

De gevalstudie bracht wel cijfermateriaal op. Van de totale, in de onderneming, door de interne bewakingsdienst geregistreerde criminaliteit bedroeg de vermogenscriminaliteit 81%, de geweldscriminaliteit 5%, de informatiecriminaliteit 3% en de seksuele criminaliteit 2%. Een residuaire categorie van 9% werd als a-typisch beschouwd. Qua vermogenscriminaliteit werd de onderneming in afnemende rangorde het slachtoffer van: diefstal, afpersing, het uitvoeren van taken ten persoonlijke titel, valsheid in geschriften en bedrog. Diefstal nam 86% van de totale vermogenscriminaliteit voor haar rekening. Geweldscriminaliteit betrof in hoofdzaak de vernieling van goederen en bedreigingen. Binnen de informatiecriminaliteit moest men oog hebben voor het bestaan van diverse vormen van industriële spionage en de seksuele criminaliteit beperkte zich vooral tot ongewenste intimiteiten. Met betrekking tot de hoedanigheid van de dader wees de gevalstudie op 63% niet-geïdentificeerde daders, 17% arbeiders, 10% bedienden, 4% kader- of directieleden en 6% derden. Dit bracht ons tot 31% daders die de ontegensprekelijke hoedanigheid van werknemer hadden. Per jaar werden er gemiddeld 35 daders geregistreerd. In vergelijking tot het aantal tewerkgestelde arbeiders mag men stellen dat de bedienden, kader- en directieleden in de totaliteit van de werknemerscriminaliteit proportioneel hoger scoorden (Cools, 1994).

Werknemerscriminaliteit is een binnen de criminologische wetenschap gedateerd begrip uit de jaren '90 wat nu impliceert dat er ook aandacht moet worden besteed aan nieuwe incriminaties en het daarbij horende slachtofferschap zoals: pesten op het werk, 'workplace violence', terroristische misdrijven, misdrijven met betrekking tot het af luisteren, kennismaken en opnemen van privé-communicatie en telecommunicatie, valsheid in informatica, informaticabedrog, private omkoping en de criminele organisatie (Cools, 2009).

In het onderzoek naar criminaliteit tegen bedrijven in Nederland wordt ook cijfermateriaal aangereikt, uit het jaar 2012, met betrekking tot de werknemerscriminaliteit. Dit onderzoek beoogde zowel een fenomeen- als een beleidsanalyse. We hechten uiteraard

vooral aandacht aan de fenomeenanalyse. Dit onderzoek verwijst naar de cijfers van de 'ACFE'. In haar rapport 'Report to the nations: on occupational fraud and abuse' stelt ze dat ondernemingen naar schatting 5% van hun omzet verliezen door fraude veroorzaakt door de eigen werknemers (ACFE, 2012). Deze gegevens hebben betrekking op fraude vastgesteld door particuliere recherchebureaus. In een Belgische context zijn dit de privé-detectives (Cools & Haelterman, 1998). Inhoudelijk zijn het misdrijven waarbij werknemers zich door middel van bedrog of misleiding goederen, geld of informatie toeëigenen. Ook hier stelt men vast dat de daders een divers statuut in de onderneming hebben en dat ze vooral zijn tewerkgesteld in: financiële zaken (22%), productie (17%), verkoop (13%), management (12%), klantenservice (7%) en inkoop (6%). In hun eigen onderzoek wordt er verwezen naar winkel- en ladingdiefstal, vandalisme en vernieling waarin ook werknemers zijn betrokken (Rovers & Jans, 2013).

Het onderzoek 'fraude ontrafeld' is, zoals door ons al elders werd aangegeven (Cools, 2016), kwalitatief en explorerend en richt zich op het inzichtelijk maken van de modus operandi en de drijfveren van fraudeurs die beleggings-, faillissements-, of bankfraude hebben gepleegd. Dit onderzoek aan de hand van 41 geïnterviewde fraudezaken, waaronder 11 interne, die werden gepleegd tussen de jaren 2002 en 2012 geeft cijfermateriaal aan met betrekking tot de bankfraude. Het is duidelijk dat de banken, als ondernemingen, het slachtoffer kunnen worden van deze fraude. In het totaal bedroeg de fraudeomvang 7.292.000 euro en waren er 7 mannelijke en 4 vrouwelijke daders als werknemers, met verschillende functies in de bank zelf, bij betrokken (Kabki, 2014).

Criminaliteit tegen ondernemingen: een 'security consultancy' kijk op de zaak

Ook de 'security consultancy', als objectieve en onafhankelijke adviesverlening aan een opdrachtgever (Mees, 1999), heeft oog voor het (potentieel) slachtofferschap van ondernemingen. Doorgaans hanteren ze een breder opgevat criminaliteitsconcept. Dit gaat van bedrijfsfraude zoals: fraude bij de inkoop en/of in het administratieve proces, computerfraude en merkenfraude (De Bie, 2001) over financieel-economische criminaliteit (de Groot, 2014). Het blijft bij de vooral internationale studies uitgevoerd door deze ondernemingen moeilijk om concreet en eigen cijfermateriaal te ontdekken. Op hun beurt verwijzen ze soms naar cijfers van andere en gelijkaardige ondernemingen.

Wel kunnen een aantal kenmerken worden weergegeven die eerder algemene informatie aanreikt over het slachtofferschap van ondernemingen. Uit een onderzoek uit het jaar 2000 bij 10.000 grote ondernemingen in 15 verschillende landen bleek bijvoorbeeld dat de bedrijfsfraude toeneemt en ze een lage ophelderingsgraad heeft. De ondernemingen als slachtoffer van deze criminaliteit hadden dan weer geen voorafgaandelijk kwetsbaarheidsonderzoek gedaan en ze waren eerder geïnteresseerd in de directe retributie van de schade door de daders dan wel door de schadevergoeding die werd aangeleverd door de verzekeringsmaatschappijen (De Bie, 2001).

Ondernemingen zoals 'PwC' geven in hun 'Global Economic Crime Survey' uit 2014 wel cijfermateriaal aan en onderzoeken een aantal specifieke criminaliteitsfenomenen zoals daar zijn: omkoping, corruptie, witwassen van geld, inbreuken op het mededingingsrecht, aankoopfraude, boekhoudfraude en het onrechtmatig gebruik van bedrijfsmiddelen (PwC, 2014). Ook hier stellen we een ruime omschrijving van de gehanteerde criminaliteitsfenomenen vast.

Dit belet echter niet dat dit onderzoek, uitgevoerd bij 5128 ondernemingen in 95 landen, aangeeft dat 37% van de respondenten het slachtoffer zijn geweest van bovengenoemde criminaliteit. Ten overstaan van de eerdere door hen uitgevoerde 'Global Economic Crime Survey' in 2011 zou dit een stijging van 3% inhouden. In 2001 bedroeg deze 43%, in 2003 was het 37%, in 2005 kwam men tot 45%, in 2007 tot 43% en in 2009 was het 30%. Ook het regionaal karakter van deze criminaliteit werd belicht. Hieruit bleek dat Afrika voorop liep met 50% van de gerapporteerde criminaliteit, gevolgd door Noord-Amerika met 41%, vervolgens Oost-Europa met 39% en Latijns-Amerika en West-Europa met 35%. Azië kende een rapportering van 32% en het Midden-Oosten één van 21%.

In detail gaf deze survey in afnemende volgorde ook het percentage aan per criminaliteitsfenomeen. Het misbruik van bedrijfsmiddelen bedroeg 69%, aankoopfraude 29%, omkoping en corruptie 27%, 'cybercrime' 24%, boekhoudfraude 22%, inbreuken ten overstaan van het 'human resources' beleid 15%, witwassen van geld 11%, informatiediefstal 8%, hypotheekfraude 7%, belastingsfraude 6%, kennis met voorhandel 4%, inbreuken tegen het mededingingsrecht 5%, spionage 3% en een restcategorie van 14%.

Tevens gaf dit onderzoek een goed zicht op het slachtofferschap van de ondernemingssector. Zo kenden de financiële en de distributiesector een slachtofferschap van 49% net gevolgd door de communicatiesector met 48%. De vrijetijdsindustrie rapporteerde 41%. Vervolgens was er de industrie met 36%, de verzekeringssector met 35%, de transportsector en de logistieke dienstverlening met 34% gevolgd door de constructiesector met 33% en de nutsvoorzienings-, de amusements- en de mediasector met 31%. De ruimte-, defensie- en de auto-industrie gaven 28% aan en de farmaceutische, chemische en technologische sector hielden het op 27%. De professionele dienstverleningssector gaf een slachtofferschap van 20% aan.

Ook het financieel verlies werd, zover dit mogelijk is, berekend. Bij 47% van de slachtoffers bedroeg dit minder dan 100.000 USD, bij 26% van hen was het tussen de 100.000 en 1 miljoen USD, bij 12% van de slachtoffers tussen 1 en 5 miljoen USD, bij 6% zat het verliescijfer tussen de 5 en de 100 miljoen USD en 2% van de slachtoffers gaf zelfs een financiële schade van meer dan 100 miljoen USD aan.

Deze bevraging van de slachtoffers probeerde evenzeer een toekomstvoorspelling te doen waaruit vooral bleek dat de slachtoffers denken dat er een toename zal zijn van het misbruik van bedrijfsmiddelen, 'cybercrime', omkoping en corruptie, boekhoudfraude, witwassen van geld en inbreuken op het mededingingsrecht (PwC, 2014).

Naast 'PwC' is ook de onderneming 'EY' actief in dit domein. 'EY' stelt de 'Global Fraud Survey' op en tracht voornamelijk een risicoanalyse op te maken. Deze 'Global Fraud Survey' werd in 2014 uitgevoerd bij 2719 respondenten in 59 landen. Dit onderzoek richt zich vooral op omkoping, fraude en 'cybercrime'.

Fraude werd door 1 op de 10 respondenten aanzien als een bedrijfsrealiteit. Tussen 2008 en 2014 bleef het slachtofferschap van fraude schommelen tussen de 13 en 14%. Deze fraude kwam regionaal gezien ook overal voor doch in een aantal landen was deze zeer zichtbaar. In die zin en in afnemende volgorde rapporteerden: Egypte 44%, Nigeria 30%, Duitsland en Noorwegen 26%, de Verenigde Staten van Amerika en Rusland kwamen

op 16%. Met betrekking tot de omkoping en de corruptie leert deze survey ons evenzeer dat deze vormen van criminaliteit een realiteit zijn voor de ondernemingen. 40% van de respondenten stelt dat deze fenomenen bestaan en dat ze een meer dan reëel risico inhouden. In die optiek verwijst men naar het aanbieden van diensten, geschenken en geld om bedrijfsresultaten te kunnen bereiken (EY, 2014).

Betreffende 'cybercrime' stelt deze survey dat 49% van de bevroegden 'cybercrime' zien als een risico voor slachtofferschap. Ze menen dat de daders kunnen optreden in opdracht van vreemde mogendheden, de georganiseerde misdaad of dat ze ook tot hun eigen werknemers kunnen behoren. Het meest vrezen ze het slachtoffer te worden van 'cybercrime' gepleegd door hun concurrenten dan wel door 'hackers' (EY, 2014).

Wat leert de bewakingssector ons ?

De Europese beroepsvereniging van de bewakingssector 'Confederation of European Security Services' of 'CoESS' publiceert al sinds het Frans EU-voorzitterschap in 2008 (INHESJ, 2008), het Zweedse in 2009 (CoESS-Almega, 2009) en het Belgische in 2010 (CoESS-BVBO, 2010) in haar zogenaamde 'white papers' vooral sociaal-economische cijfers. In 2013 werd dit gegeven opnieuw bevestigd door te verwijzen naar de toegevoegde waarde van de private veiligheidszorg in de Spaanse editie (CoESS-Aproser, 2013) en in 2015 werden deze cijfers 'up-to-date' gebracht in de Duitse uitgave waar er ook oog was voor de invloed van de technologie op de private veiligheidszorg (CoESS-BDWS, 2015).

'CoESS', is de sinds 1989 in België gevestigde beroepsvereniging en belangenverdediger van de bewakingssector bestaande uit de nationale beroepsverenigingen van de EU-lidstaten enerzijds en enkele geassocieerde leden anderzijds. Deze organisatie is ook erkend door de Europese Commissie als de gesprekspartner in de Europese sociale dialoog (Cools, Davidovic, De Clerck & De Raedt, 2010). Zoals we vroeger al aangaven als medeauteur van ondermeer de Spaanse 'white paper' (CoESS-Aproser, 2013) bevindt 'CoESS' zich op het snijpunt van vraag en aanbod in de private bewakingssector. Bijgevolg raakt ze de fundamentele van de markteconomie en plaatst ze zich binnen de zogenaamde aanbodeconomie (CoESS-Aproser, 2013; Heyne, 1998). De aanbodeconomie stelt dat het aanbod de vraag creëert (CoESS-Aproser; Samuelson & Nordhaus, 2001). Het is met andere woorden, ook al geven deze 'white papers' geen concrete informatie over het slachtofferschap van de private sector, wel mogelijk om door naar de aanbodzijde te kijken, zicht te krijgen op de klanten. Het spreekt voor zich dat deze klanten geen beroep zouden doen op de bewakingssector mochten ze zich niet als een (potentieel) slachtoffer van criminaliteit percipiëren.

We kunnen dus vaststellen dat de (niche)markten waarin de bewakingssector actief is, verwijzen naar de slachtoffers. Binnen de bestaande (niche)markten is deze: de industrie, de particulier en de overheid. In functie van de al aangeboden diensten is het ook mogelijk in detail een aantal (potentiële) slachtoffers beter te duiden. In het bijzonder gaat het dan in de industrie over het (potentiële) slachtofferschap van: de bouwsector, de diensteneconomie, de productie-, de logistieke en de distributiesector, de luchtvaart-, de openbare vervoers- en de havenindustrie net als de dancings. Bij de particulier wordt vooral de woning als (potentieel) crimineel doelwit gezien en bij de overheid is er aandacht voor de ambassades, de musea, de Europese instellingen, de

overheidsgebouwen, de zorginstellingen en de publieke evenementen (CoESS-Aproser, 2013).

Richten we onze aandacht op de nieuwe en soms nog te ontwikkelen (niche)markten dan worden de volgende 'settings' als (potentieel) slachtoffer beschouwd: hoven en rechtbanken, vluchtelingencentra, de militaire gebouwen en installaties en de kritieke infrastructuren. De bewaking en de beveiliging van de kritieke infrastructuren, als organisaties en/of inrichtingen die wanneer ze het voorwerp uitmaken van calamiteiten een ernstige impact hebben op het verder functioneren van de overheid, de markt en de samenleving kunnen ook het (potentieel) slachtoffer zijn van criminaliteit. We denken dan aan: energie, ICT, transport, mobiliteit, watervoorziening en het bank- en verzekeringswezen enerzijds en aan de gezondheidszorg, de civiele veiligheid en de politieke instellingen anderzijds (CoESS-Aproser).

Besluit

In het kader van deze bijdrage kunnen een aantal, zij het beperkte, besluiten worden getrokken. Deze hebben ten eerste betrekking op de aard van de criminaliteit waarvan de ondernemingen het slachtoffer worden en ten tweede op de ondernemingssectoren die (kunnen) worden getroffen door criminaliteit.

Zoals aangegeven heeft een eerste besluit betrekking op de vaststelling dat er geen wetenschappelijke noch fenomenologische duidelijkheid bestaat betreffende het criminaliteitsconcept waarvan de ondernemingen het slachtoffer kunnen worden. In zijn algemeenheid spreekt men over werknemerscriminaliteit, bedrijfsfraude, financiële en/of economische criminaliteit. In het bijzonder wordt een groot aantal strafbare gedragingen vooropgesteld. Deze zijn in hun diversiteit: het voeren van handel ten persoonlijke titel, diefstal, afpersing, tijdsdiefstal, misbruik van vertrouwen, het uitvoeren van taken ten persoonlijke titel, aanranding van de eer of de goede naam van personen, vernieling, beschadiging, mededelen van fabrieksgeheimen, onrechtmatige toegang tot computersystemen, valsheid in geschriften, oplichting, bedreigingen, valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen, openbare schennis van de goede zeden, computermanipulatie, het stellen of deelnemen aan daden van oneerlijke concurrentie, het aanmatigen van ambten, computerspionage en –sabotage, pesten op het werk, 'workplace violence', terroristische misdrijven, misdrijven met betrekking tot het afluisteren, kennismaken en opnemen van privé-communicatie en telecommunicatie, valsheid in informatica, informaticabedrog, private omkoping en de criminele organisatie, fraude bij de inkoop en/of in het administratieve proces, merkenfraude, misbruik van bedrijfsmiddelen, corruptie, boekhoudfraude, witwassen van geld, hypotheekfraude, kennis met voorhandel en inbreuken tegen het mededingingsrecht. Kortom de ondernemingswereld wordt en kan het slachtoffer worden van een grote diversiteit aan criminaliteitsfenomenen die zich in hoofdorde richten tegen de bedrijfsactiva van de onderneming zelf. Het is tevens een feit dat vooral de vermogens- en de informaticriminaliteit in absolute cijfers hoge toppen scheert.

Met betrekking tot het (potentieel) slachtofferschap van de ondernemingssectoren is het evenzeer mogelijk zicht te krijgen op deze criminologische realiteit als een eerder victimologisch kader (Sautner, 2014). De meest in het oog springende ondernemingssectoren zijn: de bouwsector, de financiële en verzekeringssector, de diensteneconomie, de

productie-, de logistieke en de distributiesector, de communicatie- en vrijetijdsindustrie, de mediasector, de luchtvaart-, de openbare vervoers- en de havenindustrie, de ruimte-, defensie- en auto-industrie. In de toekomst worden ook de kritieke infrastructuren vooropgesteld.

Zoals blijkt is het wetenschappelijk onderzoek naar het slachtofferschap van ondernemingen toch eerder beperkt. Dit wil echter niet zeggen dat er geen wetenschappelijk onderzoek kan worden gedaan en dat er nog steeds een mogelijke onderzoeksagenda kan worden opgesteld en uitgevoerd. Zelf denken we aan wetenschappelijk onderzoek naar nieuwe vormen van criminaliteit tegen ondernemingen en dit in de ruime informaticasfeer en de georganiseerde criminaliteit.

Bibliografie

ACFE, (2012). Report to the nations: on occupational fraud and abuse, in Rovers, B., Jans, M., (2013), *o.c.*

CoESS-BDWS, (2015). *The new security company: integration of services and technology responding to changes in customer demand, demography and technology*, Berlin, 51p.

CoESS-Aproser, (2013). *The socio-economic added value of private security services in Europe*, Madrid, 27p.

CoESS-BVBO, (2010). *Private security in Belgium; an inspiration for Europe ?*, Brussels, 49p.

CoESS-Almega, (2009). *Private and public security in the Nordic countries*, Stockholm, 43p.

CoESS-INHESJ, (2008). *Livre Blanc: la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*, Paris, 95p.

COOLS, M., (2016). 'Boekbespreking: Fraude ontrafeld. Een studie naar de werkwijzen en drijfveren van fraudeurs', *TvC*, (58) 1, 98-101.

COOLS, M., DAVIDOVIC, D., DE CLERCK, H., DE RAEDT, E., (2010). 'The international private security industry as part of the European Union security framework : a critical assessment of the French EU president White Paper', in COOLS, M., DE RUYVER, B., EASTON, M., PAUWELS, L., PONSAERS, P., VANDE WALLE, G., VANDER BEKEN, T., VANDER LAENEN, F., VERMEULEN, G & VYNCKIER, G., *EU and International Crime Control*, Antwerpen, Maklu, 123-141.

COOLS, M., (2009). 'Werknemerscriminaliteit en verder: de onderneming nu eens als slachtoffer' in VANDE WALLE, G., VAN CALSTER, P., *De criminologische kant van het ondernemen*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 191-200.

COOLS, M., (2005). 'Nog een rondje ondernemingen pesten of oude en nieuwe vormen en gedachten inzake criminalisering, inspectie en controle' in HOOGENBOOM, B., BAKKER, G., PHEIJFFER, M., *De suggestie van toezicht en handhaving*. Den Haag, Sdu uitgevers, 67-78.

COOLS, M., (1999). 'Security consultancy als mogelijke criminologische katalysator' in Cools, M., Haelterman, H., *Security consultancy. Het actieterrein van de beveiligingsadviseur in België en Nederland*. Diegem, Kluwer Editorial, 17-34.

- COOLS, M., HAELTERMAN, H., (1998). *Nieuwe sporen. Het actieterrein van de particuliere recherche in België en Nederland*. Diegem, Kluwer Editorial, 236p.
- COOLS, M., (1994). *Werknemerscriminaliteit*. Brussel, VubPress, 287p.
- COOLS, M., (1991). 'Crime by employees in Large Corporations: The Concept of Employee Crime'. *Security Journal*, Volume 2, 2-17.
- DE BIE, B., (2001). Bedrijfsfraude, een onderschat fenomeen, *Handboek Security*, Brussel, Kluwer, 1-9.
- DE GROOT, A., (2014). *Omvang financieel economische criminaliteit in NL*, Den Haag, Deloitte, 22p.
- EY, (2014). *Overcoming compliance fatigue. Reinforcing the commitment to ethical growth. 13th Global Fraude Survey*, 25p.
- GILL, M., (1994). Introducing crime at work. In: M. GILL, M., *Crime at work, studies in security & crime prevention*, Leicester, Perpetuity Press, 1-10.
- HEYNE, P., (1998). 'Supply and demand', in Boettke, P., *The Elgar Companion to Austrian Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, 137-142.
- KABKI, A., (2014). *Fraude ontrafeld. Een studie naar de werkwijzen en drijfveren van fraudeurs*, s.l., Boom/Lemma uitgevers, 267p.
- LISSEMBER, E., (2001). 'Het meten van criminaliteit', in LISSEMBER, E., VAN RULLER, S., VAN SWAANINGEN, R., *Tegen de Regels IV, een inleiding in de Criminologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 51-76.
- MEES, C., (1999). 'Security consulting in de Belgische markt van de private politiezorg', in COOLS, M., HAELTERMAN, H., *Security consultancy. Het actieterrein van de beveiligingsadviseur in België en Nederland*. Diegem, Kluwer Editorial, 35-63.
- MICKLETHWAIT, J., WOOLDRIDGE, A., (2003). *The Company. A short history of a revolutionary idea*. London, Weidenfeld & Nicolson, 214p.
- PAUWELS, R., (1981). Het nut en de betekenis van 'victimization surveys', *TvCr*, 40-49.
- PHEIJFFER, M., BAKKER, G., (1998). Multidisciplinair optreden: noodzaak of dwangbuis. In: H. de Doelder, B. Hoogenboom, *Financieel recherchen*. Rotterdam, Gouda Quint, 40-49.
- ROVERS, B., JANS, M., (2013). *Criminaliteit tegen bedrijven in Nederland. Fenomeen- en beleidsanalyse*. Den Haag, Boom/Lemma uitgevers, 236p.
- PwC (2014). *Global Economic Crime Survey*, pwc.com/crimesurvey, 57p.
- SAMUELSON, P., NORDHAUS, W., (2001). *Economics*, Boston, McGraw-Hill, 792p.
- SAUTNER, L. (2014). *Viktimologie. Die Lehre von Verbrechensopfern*. Wien, Verlag Österreich, 233p.
- VANDE WALLE, G., VAN CALSTER, P., (2009). *De criminologische kant van het ondernemen*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 339p.

2de proef

Metten is weten

Enkele obstakels bij het meten van gemeentelijke administratieve sancties

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 179-198
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Tom De Schepper & Melissa Rasschaert¹

In deze bijdrage geven we een overzicht van obstakels bij het meten van gemeentelijke administratieve sancties. Gemeentelijke administratieve sancties en overlast worden vaak met elkaar verward. Er bestaan verschillende instrumenten waarmee overlast aangepakt kan worden, één daarvan zijn gemeentelijke administratieve sancties. In het eerste deel geeft Melissa Rasschaert een overzicht van de moeilijkheden waarmee een criminoloog geconfronteerd kan worden bij het meten van overlast. Zij onderzoekt daarbij hoe overlast gedefinieerd en gemeten kan worden aan de hand van een aantal principes uit de criminografie. In het tweede deel geeft Tom De Schepper een overzicht van bestaand onderzoek naar gemeentelijke administratieve sancties. In het derde deel nemen we de proef op de som en wordt cijfermateriaal over de invoering en toepassing van gemeentelijke administratieve sancties tussen Vlaamse gemeenten vergeleken. In het vierde en laatste deel trekken we een besluit uit het voorgaande en geven we een aantal tips voor toekomstig onderzoek. We bevelen aan dat de onderzoeker bij het meten van gemeentelijke administratieve sancties minstens rekening houdt met relevante kenmerken, met name demografische, sociaaleconomische en bestuurlijke kenmerken.

1. Beschouwingen uit de criminografie

1.1. Wat is overlast?

In het verleden werden reeds talrijke pogingen ondernomen om overlast te definiëren. Overlast kent een veranderlijk karakter en er wordt vaak een persoonlijke invulling aan gegeven. Er bestaat geen wettelijke definiëring van het begrip. Enkel een algemene omschrijving in een omzendbrief² en een aantal nationale beleidsplannen kunnen

¹ Tom De Schepper is bestuurskundige en stafmedewerker lokale politie en veiligheid bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Melissa Rasschaert is criminologe en stafmedewerker lokale politie en veiligheid bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.

² Omzendbrief van 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties, BS 8 augustus 2014. Randnummer 3 van deze omzendbrief stelt: "de openbare overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele, materiele gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt".

ons op weg helpen³. In eerder onderzoek (Rasschaert, 2014-2015) werd al aangetoond dat het ontbreken van een wettelijke definitie van overlast en de subjectiviteit van het begrip voor moeilijkheden zorgt. Door het ontbreken van een uniforme definitie is ook een uniforme registratie van overlast bijzonder moeilijk (van Liempt, 2010).

Toch lijkt er steeds meer uniformiteit te komen in de omschrijving van overlastfenomenen. Dat is in belangrijke mate de verdienste van een federale wetgeving inzake de aanpak van openbare overlast. In 1999 trad immers de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in werking (hierna “GAS-wet”)⁴. Het ontstaan van deze wet moet gekaderd worden in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw. Ons land wordt geteisterd door een aantal gebeurtenissen (Heizeldrama, Bende van Nijvel, de zaak Dutroux, etc.) die ervoor zorgen dat veiligheid een belangrijk gegeven wordt voor de burger. Uit bevolkingsbevragingen uit die periode (bv. de veiligheidsmonitor) blijkt dat de burger zich onveilig voelt door diverse vormen van storend gedrag of overlast. Tot dan hadden gemeenten geen middelen om dit soort zaken zelf aan te pakken of te sanctioneren. Veelal werden PV's van dergelijke feiten geseponeerd door de parketten wegens geen prioriteit. Om deze problematiek te verhelpen werd het begrip “openbare overlast” ingeschreven in de Nieuwe Gemeentewet.

Dit stelde gemeenten in staat zelf in te grijpen in situaties die overlast veroorzaken door gemeentelijke administratieve sancties. Gemeenten konden vanaf toen zelf bepalen welke overlastfenomenen in hun reglementen en verordeningen strafbaar worden gesteld en welke kwalificatie zij daar aan geven. Dat blijft ook vandaag het uitgangspunt in de GAS-wet⁵. Het betreft de zogenaamde GAS-1 inbreuken.

Na het ontstaan van deze wet, is ze voortdurend in beweging geweest om gemeenten meer armslag te geven in het aanpakken van lokale problemen die leiden tot overlast (Rasschaert, 2014-2015). Meestal waren die het gevolg van beleidskeuzes op hoger niveau. De federale en regionale regelgever voorzien steeds vaker in de mogelijkheid

³ Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019, Titel 4 “Clusters en Veiligheidsfenomenen”, Cluster 4.10 “Overlast” omschrijft “overlast” als “een concept dat een gevarieerd gamma van gedragingen dekt, die de maatschappelijke orde aantasten en tegelijk onder de strafrechtelijke wetgeving vallen en beschouwd kunnen worden als “maatschappelijke incidenten met een aantasting van de leefomstandigheden van de gemeenschappen”. Kadernota Integrale Veiligheid 2004, Titel 2 “Prioritaire criminele fenomenen en aandachtspunten”, prioriteit 2.6 “Overlast (en buurtcriminaliteit)” omschrijft “overlast” als “(...) de subjectieve component die steeds aanwezig is, belemmert een algemeen geldende en objectieve definitie. De definitie is ook afhankelijk van de tolerantiegrens van een individu of een gemeenschap. Een ander element dat het concept overlast mee bepaald is de subjectieve situatie (o.a. sociocultureel en economisch) van elke burger. Wat voor de ene als overlast wordt gecatalogeerd is voor de ander geen enkel probleem. Men dient dus eveneens rekening te houden met de verschillen van definitie in functie van het individueel definiëringsproces”.

⁴ Op basis van de veiligheidsmonitor bleek keer op keer dat de burger vooral wakker ligt van allerlei vormen van vaakvoorkomend storend gedrag, bijvoorbeeld hondenpoep, zwerfvuil, vandalisme, hinderlijk geparkeerde voertuigen. De aandacht voor deze problematiek nam toe en de federale overheid zocht een beleidsmatig antwoord. In maart 1999 diende de regering een wetsontwerp in dat de gemeenten moest toelaten via bestuurlijke weg sancties op te leggen voor dit storend gedrag. Daartoe dient de gemeenteraad in haar reglementen en verordeningen te omschrijven welke fenomenen zij in de gemeente als storend gedrag beschouwd en welke sancties zij daarvoor wil voorzien. Gemeenten kunnen evenwel geen sancties voorzien voor fenomenen die reeds in wetten, decreten of ordonnanties strafbaar gesteld zijn.

⁵ Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013. Art. 2, §1 van de wet bepaalt: “De gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald”.

om bepaalde overlastfenomenen die, zelfs wanneer ze nog strafbaar zijn in hogere regelgeving, eveneens door de gemeenten gesanctioneerd mogen worden met een gemeentelijke administratieve sanctie.

De wetgever begon zelf steeds vaker overlastfenomenen te categoriseren en af te stappen van de lokale autonomie (GAS-1 inbreuken). We kunnen de wettelijke categorisering als volgt beschrijven.

Primo, zijn er de gemengde inbreuken die ook nog strafbaar zijn door het Strafwetboek (toegevoegd in 2004-2005). Dit zijn de zogenaamde GAS-2 en GAS-3 inbreuken.

Secundo, zijn er de inbreuken op stilstaan en parkeren die nog strafbaar zijn door de verkeerswetgeving (toegevoegd in 2013-2014). Dit zijn de zogenaamde GAS-4 inbreuken. Deze inbreuken kunnen gemeenten zelfstandig sanctioneren op voorwaarde dat deze opgenomen zijn in hun reglementen en verordeningen en dat de nodige afspraken gemaakt worden met de parketten (*infra*).

Tertio, zijn er sinds 2007 de milieugerelateerde vormen van overlast die nog strafbaar zijn in specifieke regelgeving, bijvoorbeeld volgens het Milieuhandavingsdecreet (Vlaams niveau). Deze gedragingen zijn nog steeds strafbaar door de Vlaamse milieu-administratie indien gemeenten geen gemeentelijke administratieve sancties zouden voorzien (de zogenaamde “GAS-uitzondering”). Ook hier stelt zich het probleem van het categoriseren van overlast. De Vlaamse regelgever houdt het op “kleine vormen van (milieu-gerelateerde) openbare overlast” als beschrijving. Slechts in de parlementaire stukken vinden we een beperkt overzicht van dergelijke fenomenen terug.

Het bovenstaande onderscheid heeft gevolgen voor het vaststellings- en sanctioneringsbeleid, dat sterk kan verschillen tussen verschillende gemeenten (*infra*). Bovendien begint deze overlastcategorisering ondertussen ook door te dringen in de nationale beleidsplannen.

Op het federale niveau werd in voorbereiding van het Nationaal Veiligheidsplan 2012-2015 gewerkt aan een lijst met een overlastcategorisering. Een werkgroep onder leiding van de FOD Binnenlandse Zaken had daarbij als opdracht om een vaste overlastcategorisering te ontwikkelen. Dit zou een registratie van de verschijning van overlastfenomenen, op lokaal niveau, mogelijk maken in de algemene nationale gegevensbank van de politiediensten. Dit maakt het mogelijk om op regelmatige tijdstippen rapporten te trekken die een beeld geven van de evolutie in het aantal vaststellingen van overlast in ons land. De uiteindelijke lijst bleef echter beperkt tot een aantal hoofdrubrieken. Het werd geen alomvattende lijst met overlastfenomenen. Binnen de hoofdrubrieken werden de meest voorkomende overlastfenomenen opgenomen, met telkens ruimte voor een restcategorie. Die restcategorie bevat een overzicht van overlastfenomenen die wel onder één bepaalde hoofdcategorie te categoriseren zijn, maar in hun verschijning beperkt zijn en om die reden niet in aanmerking komen voor afzonderlijke vermelding in de databank. Dit technische probleem heeft vooral te maken met de lokale autonomie. Binnen de bestaande overlegorganen, *in casu* de Zonale Veiligheidsraad, wordt vervolgens bepaald welke fenomenen prioriteit krijgen in het vaststellingsbeleid, dit veelal

gebaseerd op het gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid (Desmet, 2010)⁶. Bijgevolg is de omschrijving en de verschijning van overlast (bv. sluikestorten) in de ene gemeente niet noodzakelijk gelijk aan de omschrijving in de andere gemeente. De GAS-wet voorziet bovendien in een tweejaarlijkse rapportering van overlastfenomenen aan de minister van Binnenlandse Zaken⁷.

We verwezen reeds naar het verschil dat tussen verschillende gemeenten kan bestaan met betrekking tot het vervolgingsbeleid. Die zijn ook afhankelijk van de afspraken die gemeenten inzake de vervolging kunnen maken met het parket. Recent kan men ook op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen een poging tot het uniformiseren van de overlastfenomenen vaststellen. Het gaat om gedragingen die door de gemeenten strafbaar gesteld worden in hun reglementen en verordeningen. In 2014 werden de 27 voormalige gerechtelijke arrondissementen immers hervormd tot 12 nieuwe gerechtelijke arrondissementen, met één procureur des Konings aan het hoofd. Deze procureur des Konings heeft de belangrijke taak om het (strafrechtelijke) vervolgingsbeleid in zijn arrondissement te bepalen. Tevens heeft hij een belangrijke stem in de Zonale Veiligheidsraad. In uitvoering van die opdrachten, werden de voorbije jaren in de meeste arrondissementen protocolakkoorden opgesteld met betrekking tot de vervolging van overlastfenomenen. Het betreft de zogenaamde “gemengde inbreuken” van categorie-2 en categorie-3 (lichte en zware gemeentelijke administratieve sancties) en deze van categorie-4 (nieuwe inbreuken inzake het stilstaan en parkeren) uit de GAS-wet. Deze protocolakkoorden waren niet verplicht voor 1 januari 2014 maar bestonden in praktijk al. Door een wijziging aan de oorspronkelijke GAS-wet van 1999 is het sinds 1 januari 2014 noodzakelijk dat gemeente en parket een protocolakkoord afsluiten in het kader van categorie-4. Voor de overige gemengde inbreuken is dit niet verplicht. De nieuwe protocolakkoorden werden pas na de gerechtelijke hervorming voorzichtig opgesteld, maar gelden voortaan dus op niveau van één provincie (uitgezonderd Vlaams-Brabant), waardoor er minder maatwerk op niveau van één individuele gemeente binnen een bepaalde provincie mogelijk is. De GAS-wet voorziet bovendien in een (eventuele) periodieke rapportering van overlastfenomenen aan het parket⁸.

Tot slot kan men op het laagste bestuursniveau, de gemeente, enige vorm tot uniformisering vaststellen.

Dat houdt in de eerste plaats verband met de organisatie van het vaststellingsbeleid. Doordat meerdere gemeenten binnen éénzelfde politiekezone besluiten om een gezamenlijke politieverordening met een strafbaarstelling van dezelfde overlastfenomenen op te stellen, moeten de politiediensten niet langer twee of meer verschillende verordeningen op het grondgebied toepassen. Daarnaast kunnen we gerust spreken

⁶ Uit een rondvraag van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) in 2010 bleek dat op dat moment 48 gemeenten (op 118 gemeenten die daar aan deelnamen) werkten volgens het concept van integrale veiligheid (Desmet, 2010).

⁷ Hiervoor wordt verwezen naar art. 5 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden betreffende het register van de gemeentelijke administratieve sancties (BS 27 december 2013). In het kader van de evaluatie bedoeld in art. 52 van de wet (...), stuurt elke gemeente (...), om de twee jaar een verslag naar de minister van Binnenlandse Zaken, waarin op zijn minst het aantal opgelegde administratieve boetes opgenomen wordt, rekening houdend met de in de bijlage van dit besluit opgenomen categorieën.

⁸ Hiervoor verwijzen de protocolakkoorden naar art. 22, §3 GAS-wet, die voorziet in het overmaken van een kopie van de vaststellingen van niet-gemengde inbreuken lastens minderjarige overtreeders.

over een versnippering van de vaststellingsbevoegdheid. De vaststelling van inbreuken op diverse sectorale regelgeving gebeurt in praktijk door een diverse groep van vaststellers, met eigen bevoegdheden en eigen middelen. We denken onder meer aan (gemeentelijke) milieutoezichters, (gemeentelijke) stedenbouwkundige inspecteurs, gemeenschapswachten-vaststellers en private bewakingsbedrijven in het kader van een parkeerconcessie. Diverse beleidsmatige motieven spelen mee in de keuze voor de ene of de andere vaststeller. Die motieven verschillen tussen gemeenten onderling. Er is bijgevolg coördinatie en afstemming tussen de verschillende vaststellers nodig om problemen te vermijden.

Dat houdt in de tweede plaats verband met het sanctioneringsbeleid. Een gemeente kan soms beroep doen op de ondersteuning van een sanctionerend ambtenaar uit een andere gemeente of een intergemeentelijk of provinciaal sanctionerend ambtenaar. Die uniformisering zorgt ervoor dat dezelfde fenomenen op dezelfde wijze vastgesteld en gesanctioneerd kunnen worden, zonder dat de gemeente daarbij haar autonomie verliest om de overlastfenomenen zelf te bepalen en omschrijven in de eigen politieverordening.

1.2. Kan je overlast meten?

Zoals eerder aangehaald is het definiëren van overlast bijzonder moeilijk. Overlast is een subjectief en interactief begrip. Het is een maatschappelijk veranderlijk fenomeen dat gebonden is aan diverse factoren (Deklerck & Pleysier, 2006). Wat al dan niet onder de noemer van overlast geplaatst wordt is afhankelijk van het tijds kader waarin men zich bevindt. Wat tien jaar geleden als overlast beschouwd werd, kan nu als normaal bevonden worden. Ook de omgekeerde redenering is mogelijk. Eerder werd aangehaald dat tal van pogingen ondernomen zijn om overlast te definiëren. Omwille van het veranderlijk karakter van het fenomeen blijft een persoonlijke invulling van het begrip steeds mogelijk. Naast de subjectiviteit en diversiteit die het begrip overlast kent, moeten we ook rekening houden met intersubjectieve fenomenen. Die hebben betrekking op fenomenen waarbij er eensgezindheid is over het feit of deze al dan niet overlast zijn, denk hierbij aan sluikstort, hondenpoep, fietsdiefstal, etc. Dit zijn fenomenen die nagenoeg in de meeste veiligheidsplannen terug te vinden zijn en waarover weinig discussie bestaat.

Om tegemoet te komen aan deze problematiek werd naar een oplossing gezocht.

Steeds meer gemeenten maken gebruik van de mogelijkheden die de GAS-wet hen biedt. In het kader van de strijd tegen overlast, worden cijfers met betrekking tot overlast gekoppeld aan de toepassing van deze gemeentelijke administratieve sancties (hierna "GAS"). Zo wordt opgemerkt dat er steeds meer een gelijkschakeling is tussen het meten van overlast en het meten van het aantal GAS-boetes. Het nadeel hiervan is dat er juridisch geen enkel verband is tussen GAS en openbare overlast (Geudens, 2015). Dit wordt bemoeilijkt door het feit dat GAS een uiting is van de lokale autonomie (*supra*), wat opnieuw leidt tot beperkingen voor overlastcijfers. Op deze manier zijn ze onderhevig aan beleidskeuzes op lokaal niveau, wat ertoe leidt dat het veralgemenen van de resultaten naar een groter geheel niet evident is.

Een bijkomende beperking bij het meten van overlast is het feit dat gemeenten niet verplicht zijn om gebruik te maken van GAS. Wat met gemeenten die geen GAS

toepassen? Hoe wordt overlast daar in kaart gebracht? Wanneer in dergelijk geval gebruik wordt gemaakt van een alternatieve methode, zullen deze resultaten niet vergeleken kunnen worden met de resultaten die voortkomen uit tellingen van GAS. Het vergelijken van deze cijfers is moeilijk, appels worden met peren vergeleken (*infra*).

Naar aanleiding van de nieuwe GAS-wet van 2013⁹, doet zich nog een extra moeilijkheid voor. In deze wet werd de lijst van zogenaamde “gemengde inbreuken” uitgebreid, bijvoorbeeld met lichte slagen en verwondingen¹⁰ (GAS-2 en GAS-3). De vraag wordt gesteld of deze gedragingen kunnen gezien worden als overlast. Uit onderzoek blijkt dat dit in de praktijk niet altijd zo ervaren wordt (Rasschaert, 2014-2015). Dit soort inbreuken dient bekeken te worden als een maatregel die een gemeente kan nemen voor het handhaven van de openbare orde, wat ruimer dient bekeken te worden dan overlast (Geudens, 2015). In de (nieuwe) GAS-wet is ook geen enkele bepaling voorzien die aangeeft dat de nieuwe bestuurlijke inbreuken beperkt moeten worden tot feiten die overlast veroorzaken.

GAS gaat verder dan overlast. Het moet bekeken worden binnen het volledige plaatje van de openbare orde. Dit leidt ertoe dat een gelijkschakeling van overlast en GAS steeds moeilijker wordt. Het lijkt ons daarom nuttiger om GAS te gaan gebruiken als een indicatie, hetzij een instrument, op basis waarvan overlast gemeten kan worden. Daarbij moeten we steeds rekening houden met een bredere context. GAS kan dus niet gezien worden als hét instrument dat weergeeft hoeveel overlast exact voorkomt.

1.3. GAS is slechts één instrument om overlast aan te pakken

Zoals eerder aangehaald, wordt GAS meer en meer gebruikt om overlast aan te pakken. Toch moeten we voor ogen houden dat dit niet het enige instrument is. Naast GAS kunnen gemeenten ook gebruik maken van andere beleidsinstrumenten. We verwijzen hier slechts kort naar politiestrafen (wanneer een gemeente opteert voor een strafrechtelijke vervolging en geen bestuurlijke vervolging), administratieve schorsingen of sluitingen (door het college van burgemeester en schepenen), vergunningenbeleid (bijvoorbeeld inzake nachtwinkels), administratieve maatregelen (bijvoorbeeld inbeslagname), fiscale instrumenten (belastingen of retributies) enzovoort. Het geheel van instrumenten dat een lokaal bestuur kan gebruiken, in de strijd tegen overlast, is divers. Sommige steden gaan een eigen beleid gekoppeld aan een eigen registratie-instrument ontwikkelen (van Liempt, 2010). Naast deze diversiteit, is het gebruik van deze instrumenten ook evolutief. Zo werd tot 2005 door de meeste gemeenten nog gebruik gemaakt van politiestrafen om overlastfenomenen te bestraffen en in kaart te brengen. Nadien kwam een ommekeer (VVSG, 2008).

GAS is dus slechts één van de instrumenten waarmee een lokaal bestuur overlast kan aanpakken. We kunnen dit duiden met een voorbeeld. In het kader van een onvergonde bezetting van het openbaar domein, kan de vaststeller beslissen om de overtreder te informeren, vervolgens te waarschuwen en aan te manen. Indien dat niet helpt, kan een vaststelling opgemaakt worden, die ofwel kan leiden tot een maatregel (bv. ambtshalve wegnemen van de hinderlijke voorwerpen), een administratieve of strafrechtelijke

⁹ Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (GAS-wet), BS 1 juli 2013.

¹⁰ Art. 3, 1° GAS-wet.

procedure met het oog op bestraffing of een procedure tot het opleggen van een belasting. Voor één welbepaald fenomeen kunnen dus verschillende instrumenten ingezet worden.

Het staat elke gemeente vrij om zelf te beslissen welke instrumenten zij gebruikt om overlast aan te pakken en om binnen elk instrument de nodige accenten inzake de toepassing ervan te leggen. Het ene instrument kan in de ene gemeente bovendien effectiever blijken dan in de andere gemeente. Het evolutief karakter van deze instrumenten heeft bovendien tot gevolg dat niet alle lokale besturen op hetzelfde moment met dezelfde instrumenten van start gaan. Dat blijkt ook uit bestaand onderzoek naar GAS (*infra*).

1.4. Valkuilen bij het lezen van (criminaliteits)cijfers

Naast de moeilijkheden die er zijn om cijfers correct te verzamelen, dient de lezer ook rekening te houden met een aantal beperkingen voor het gebruik en de interpretatie van statistieken. Er zijn namelijk een aantal valkuilen, waardoor een nodige kritische ingesteldheid aangewezen is. Statistiek is een sociale constructie (Billiet & Waage, 2006), ze worden altijd gemaakt in het belang van iets, bijvoorbeeld een gemeente wil nagaan of haar inspanningen effect hebben gehad op een bepaald type van criminaliteit. In dat geval zullen de cijfers eerder iets zeggen over de activiteiten van de gemeente dan omvang van een bepaalde problematiek. We kunnen hierbij denken aan een ruime controleactie op handelsactiviteiten, waarbij diverse inspectie- en controlediensten betrokken zijn, of een grote drugsactie die het gevolg is van een anonieme tip. Dergelijke controles en acties zullen steeds betere resultaten genereren wanneer ze goed voorbereid en uitgewerkt worden. Met het voorgaande willen we illustreren dat (criminaliteits)cijfers nooit volledig neutraal zijn. Cijfers worden steeds gegenereerd met een bepaald doel voor ogen. Los van de doelstelling waarvoor cijfers verworven zijn, zijn ze steeds het gevolg van keuzes (Billiet & Waage, 2006). De uiteindelijke cijfers zijn afhankelijk van de gebruikte definities, de gehanteerde methoden, de geraadpleegde bronnen, en dergelijke.

De keuzes die de onderzoeker maakt tijdens het onderzoeksproces, hebben een invloed op het uiteindelijke resultaat. Gevolg hiervan is dat cijfers steeds geïnterpreteerd moeten worden binnen de context waarin ze verzameld zijn. Wanneer een politiezone in haar jaarverslag aangeeft dat het aantal meldingen voor nachtlawaai dat jaar gedaald is, mag hieruit niet onmiddellijk geconcludeerd worden dat er minder nachtlawaai is. De lezer moet zich bewust zijn van het feit dat een cijfer van één politiezone weinig zegt over de prevalentie van nachtlawaai in Vlaanderen of in België, het zegt enkel iets over die ene politiezone.

Daarnaast kan het verminderde cijfer op tal van oorzaken wijzen: een verminderde bereidheid tot melding bij de burger, minder registratie van de feiten, en dergelijke. De realiteit is zo complex dat het onmogelijk is om een sociaal probleem te verengen tot een statistiek. Een daling of stijging van de statistieken is niet altijd een correcte weergave van de realiteit, gezien zij afhankelijk zijn van diverse factoren. Daardoor moeten statistieken steeds binnen hun context bekeken worden. Cijfers vormen slechts een samenvatting van de realiteit (Pauwels, 2010). Tevens moet de lezer vermijden dat hij appels met peren gaat vergelijken (Pauwels, 2010). Bij het vergelijken van cijfers is het belangrijk dat deze in een zo gelijk mogelijke context tot stand zijn gekomen. Een

voorbeeld hiervan is de veiligheidsmonitor. Deze werd vroeger in België om de twee jaar afgenomen waardoor de cijfers steeds met elkaar te vergelijken waren. De laatste afname dateert echter van 2009. Indien er nu, anno 2016, een nieuwe veiligheidsmonitor zou uitgevoerd worden heeft het weinig zin om deze resultaten te vergelijken met die van 2009 (of voorgaande edities). De maatschappelijke context is zodanig veranderd dat een vergelijking niet correct zou zijn¹¹.

Ook bij het lezen van criminaliteitscijfers moet de onderzoeker aandachtig blijven. Deze vertonen extra beperkingen, waardoor ze niet mogen bekeken worden zoals statistieken uit meer exacte wetenschappen. Ze moeten met de nodige omzichtigheid benaderd worden. De gebruikte methodes in de criminologie zijn minder gedetailleerd (Pauwels, 2010). Criminaliteitscijfers hebben een andere bijzondere eigenschap die niet terug te vinden is in andere statistieken, namelijk het “dark number” (Pauwels, 2010). Criminaliteitscijfers moeten hierdoor steeds gerelativeerd worden. Een typisch voorbeeld hiervan is fietsdiefstal. Wanneer een slachtoffer hiervan geen aangifte doet bij de politiediensten, kan men nooit tot een correct cijfer van fietsdiefstal komen. Er is steeds sprake van een soort onwetendheid, een deel van de criminaliteit die niet aan het licht is gekomen. Het “dark number” heeft dus een effect op de cijfers in criminologische statistieken. Daarom is het aangewezen dergelijke cijfers steeds met de nodige omzichtigheid te benaderen.

2. Onderzoek naar de toepassing van gemeentelijke administratieve sancties

We stelden reeds vast dat steeds meer gemeenten sinds 2005 gebruik maken van GAS om overlastfenomenen aan te pakken, maar ook om het fenomeen in kaart te brengen. Opvallend is ook dat de toepassing van GAS afhankelijk is van de context waarin ze gebruikt worden (VVSG, 2008). In dit deel geven we een algemeen overzicht van reeds bestaande onderzoeken, studies en bevragingen over de toepassing van GAS in ons land.

Meestal wordt dergelijk onderzoek opgesplitst in twee fasen.

In een *eerste fase* wordt bij alle gemeenten in een bepaalde geografische ruimte nagegaan of zij al dan niet gebruik maken van GAS (VVSG, 2008; VVSG, 2014). Tegelijk worden een aantal algemene vragen gesteld waarbij relevante kenmerken in beeld worden gebracht. Het betreft meestal beleidskeuzes die door de gemeenteraad worden gemaakt en aldus een veruitwendiging vormen van de lokale autonomie, bijvoorbeeld de fenomenen die een gemeente al dan niet sanctioneert, de ingevoerde leeftijdsgrens, enzovoort. De responsgraad van dergelijke algemene bevragingen is doorgaans voldoende hoog. In een *tweede fase* wordt bij een selectie van gemeenten een meer diepgaande bevraging gedaan over de precieze toepassing van het instrument. Het betreft de gemeenten die in de eerste bevraging te kennen gaven dat zij reeds gebruik maken van GAS. Het betreft concreet cijfermateriaal binnen een bepaald tijdsbestek van het aantal vaststellingen, de bevoegde vaststellers, de kwalificatie van inbreuken, enzovoort (VVSG, 2008; VVSG,

¹¹ De veiligheidsmonitor wordt sinds 1997 georganiseerd. Aan de hand van een grootschalige telefonische bevolkingsbevraging wordt gepeild naar onveiligheidsgevoelens (mijddgedrag en risicoperceptie), naar slachtofferschap en aangiftgedrag en naar het functioneren van de politiediensten. Na zeven edities, de laatste in de periode van 2008 tot 2009, werd in 2011 de lokale veiligheidsbevraging gelanceerd ter vervanging van de klassieke veiligheidsmonitor. De resultaten die daaruit voortkomen zijn representatief voor de deelnemende politiezones en gemeenten, maar niet meer voor de regio's of het gehele land (Dupuis et al., 2013).

2014). De responsgraad op dergelijke specifieke bevraging is doorgaans lager, maar toch voldoende representatief om voorzichtige conclusies te trekken.

De reeds uitgevoerde studies werden totnogtoe uitgevoerd door instellingen en organisaties die zelf niet op een systematische wijze cijfermateriaal ontvangen over de toepassing van GAS. Het cijfermateriaal werd steeds opgevraagd bij de bevragede gemeenten. Gemeenten rapporteren het cijfermateriaal vaak op een verschillende wijze. Een systematische opvraging van uniform cijfermateriaal werd intussen wel voorzien door de wetgever in de GAS-wet (*supra*).

- De *Union des Villes et des Communes de Wallonië (UVCW)* voerde in **2004** een studie uit bij 262 Waalse steden en gemeenten naar de toepassing van de GAS-wetgeving. Een meerderheid van gemeenten (meer dan 60%) maakte toen nog geen gebruik van het instrument. Dit was te wijten aan financiële en materiële ondersteuning van hogere overheden. In maart **2006** hield de UVCW opnieuw een gelijkaardige bevraging (Smoois, 2006). Er was sprake van een toepassingsgraad van 63%, een grote stijging tegenover 2004. De sanctionerende ambtenaren waren voor de helft provinciale ambtenaren, 30% gemeentelijke sanctionerende ambtenaren en 7% gemeenschappelijke ambtenaren (andere vorm van samenwerkingsverband).
- De *FOD Binnenlandse Zaken* bestelde begin **2006** een grootschalige studie bij de Universiteit Gent omtrent de toepassing van de wetgeving in alle Belgische steden en gemeenten (Cammaert, 2006). Dat leverde een respons op van 85% bij de Vlaamse gemeenten, waarvan amper 33% de wetgeving effectief al had ingevoerd. Als reden voor het niet-invoeren werd toen vooral de opstelling van een algemene politionele verordening opgegeven en ook het feit dat deze taak eigenlijk tot de bevoegdheid van de “verbaliserende instanties” behoort. Van de Vlaamse gemeenten die reeds de wet invoerden, paste nog maar 53% ze ook effectief toe (waaronder de meeste centrumsteden), de andere helft had op dat ogenblik meestal nog geen vaststelling kunnen doen van overlast. Opvallend was dat meer grote steden dan kleine gemeenten de wet toepasten. Uit dezelfde studie bleek dat zowat in alle gemeenten de vaststelling van overlast gebeurt door politieambtenaren of agenten van politie, maar in 34% van de gemeenten ook door gemeentelijke ambtenaren. De sanctionerende ambtenaren waren vaak gemeentesecretaris of zonaal ambtenaar. Zij bleken bij de uitvoering van die taak zelden of nooit problemen te ondervinden.
- De *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* voerde in **2005** een eerste studie uit naar de toepassing van GAS (Van Heddeghem, 2005). Iets meer dan de helft van de Vlaamse steden en gemeenten reageerde hierop en ongeveer 10% van de respondenten was reeds klaar om het systeem toe te passen, in 20% van de gemeenten was GAS reeds in een reglement voorzien. De helft van alle sanctionerende ambtenaren was een gemeentesecretaris en kleine gemeenten waren voorstander van intergemeentelijke samenwerking. Slechts weinig gemeentelijke ambtenaren deden toen vaststellingen. In **2008** werd een tweede studie uitgevoerd (VVSG, 2008). Uit de bevraging bleek dat op 1 juli 2008 in ongeveer de helft van de Vlaamse gemeenten gebruik werd gemaakt van GAS. Uit dezelfde bevraging bleek dat tegen 1 januari 2009 71% van de Vlaamse gemeenten gebruik zou maken van GAS. Tevens werd duidelijk dat er sprake was van grote verschillen tussen de vijf provincies, de 14 (toenmalige) gerechtelijke arrondissementen en grote en kleine gemeenten. In de provincies Vlaams-Brabant en Oost-Vlaanderen pasten meer dan de helft van de gemeenten GAS toe, omdat er voorzien is in ondersteuning door de juridische dienst

van het provinciebestuur. In de provincie Antwerpen was er vooral samenwerking tussen de gemeenten onderling. In de provincies Limburg en West-Vlaanderen was er geen provinciale ondersteuning en weinig intergemeentelijke samenwerking, waardoor de toepassing er zeer laag was. In die periode was 70% van de Vlaamse gemeenten waar GAS van kracht was, aangesloten bij een samenwerkingsverband. Een derde onderzoek werd uitgevoerd in 2014 (VVSG, 2014). De bevraging werd opgesplitst in twee luiken. In het voorjaar van 2014 had 84,70% van de Vlaamse gemeenten GAS voorzien. Door de nieuwe GAS-wet kregen gemeenten ook de mogelijkheid om nieuwe inbreuken op het stilstaan en parkeren (GAS-4) te bestraffen met GAS. Reeds een twintigtal gemeenten had van deze mogelijkheid gebruik gemaakt sinds 2014, ook hier waren de centrumsteden meestal de voorlopers. We leerden ook dat in ongeveer 60% van de gemeenten de politiediensten bevoegd bleven om vaststellingen van inbreuken te verrichten. De andere gemeenten kozen ervoor om gemeentelijk personeel met dergelijke bevoegdheid te belasten of om gemeenschapswachten-vaststellers aan te stellen.

We merken een aantal constanten op in het bovenstaande overzicht van gevoerde studies.

- Wat de toepassing van GAS betreft, blijkt dat *steden sneller geneigd zijn om van (de nieuwe mogelijkheden inzake) GAS gebruik te maken* dan kleinere of meer landelijke gemeenten. Mogelijkheden tot provinciale of interbestuurlijke samenwerking kunnen die laatste gemeenten wel over de streep trekken.
- Wat de vaststelling van inbreuken die strafbaar zijn met GAS betreft, blijkt dat *politiediensten nog steeds voor het grootste deel van de vaststellingen instaan*. Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat steeds vaker gemeentelijke, intergemeentelijke en provinciale vaststellers bevoegd worden. Daarnaast merken we op dat *afspraken met het parket inzake de vervolging een invloed hebben op het aantal vaststellingen (instroom)*. Die afspraken werden sinds de inwerkingtreding van de nieuwe GAS-wet op 1 januari 2014 ook meer geformaliseerd in protocolakkoorden (*supra*).
- Wat de sanctionering van overlastfenomenen betreft, blijkt dat *gemeenten steeds vaker een beroep doen op de diensten van een intergemeentelijke sanctionerend ambtenaar* (op zonaal, intergemeentelijk of provinciaal niveau). Bijgevolg blijkt interbestuurlijke samenwerking een belangrijke factor te zijn om een gemeente aan te zetten tot het invoeren van GAS (Warnez, 2014; Warnez, 2015).
- GAS wordt grotendeels opgelegd voor *gelijkaardige fenomenen die onder de noemer van veiligheid, milieu en verkeer vallen*. Daarbij moet voor ogen gehouden worden dat de inbreuken die gesanctioneerd kunnen worden met GAS evolutief zijn. Zo werden met de GAS-wet van 2013 een aantal “gemengde inbreuken” gewijzigd en ontstond ook de mogelijkheid om GAS op te leggen voor de nieuwe inbreuken op het stilstaan en parkeren (GAS-4), voordien kon dit nog niet onder de noemer van GAS geplaatst worden. Dit heeft zijn consequenties voor het meten van overlast (*supra*).

Het bovenstaande kan men herleiden tot een aantal vaststaande kenmerken, die in belangrijke mate de verschillen met betrekking tot de datum van invoering van GAS door Vlaamse gemeenten verklaren. Het leert ons dat cijfers over GAS evolutief zijn en steeds bekeken moeten worden binnen *hun* context.

Dit valt in hoofdzaak terug te brengen tot drie “relevante kenmerken”. *Primo, demografische kenmerken*, alles wat te maken heeft met de bevolking en inwonersaantallen van

een gemeente op een bepaald tijdstip. *Secundo*, zijn er *sociaaleconomische factoren*. Deze verwijzen naar de levensomstandigheden in de gemeente. Deze kenmerken maken het mogelijk om een plotse toename of afname van het aantal dossiers in een bepaalde periode in een bredere context te plaatsen (bijvoorbeeld een toename van vaststellingen in een kustgemeente tijdens de zomermaanden). *Tertio*, zijn er *bestuurlijke kenmerken*, wat verwijst naar de organisatie van bestuurlijke overheden in een gemeente (VVSG, 2014; De Schepper & Fayad, 2015; De Schepper & Fayad, 2016). Dit kan onder andere te maken hebben met het vaststellings- en sanctioneringsbeleid van de gemeente.

Tussenbesluit

We kunnen ons op basis van het voorgaande afvragen of het wel mogelijk is om een poging te ondernemen om “overlast” in cijfers uit te drukken, bijvoorbeeld door de hoeveelheid GAS-boetes in een aantal gemeenten te vergelijken. Een vergelijking heeft pas zin als we rekening houden met de context en de gemaakte beleidskeuzes in een bepaalde gemeente. Iedere onderzoeker, mandataris of burger die een gelijkaardige oefening probeert te maken, zal daar eveneens rekening mee moeten houden.

We werken in het vervolg van de bijdrage verder met de bovenstaande relevante kenmerken.

3. Cijfers over de toepassing van GAS interpreteren

Hiervoor bleek dat er reeds heel wat verkennend onderzoek bestaat over de toepassing van GAS. Daaruit werden een aantal relevante kenmerken afgeleid. Ze verklaren voor een groot deel de verschillen in de toepassing van GAS in (Vlaamse) gemeenten en zijn dus ook relevant bij het meten en vergelijken van overlastcijfers tussen gemeenten.

Toch vertellen ze ons niet veel over de achterliggende oorzaken van overlast of de wijze waarop ze verkregen zijn. Ze worden daardoor al snel in een onjuiste of ongenuanceerde context gebruikt. We proberen hierna het belang van een juiste context stap na stap te duiden.

Om dit voor de lezer het best te kunnen duiden, wordt in het vervolg van deze bijdrage vertrokken vanuit reëel cijfermateriaal over de aanpak van overlastfenomenen door Vlaamse gemeenten met verschillende kenmerken. Omdat dit in het kader van deze bijdrage minder relevant is, kiezen we er bewust voor om de naam van de desbetreffende gemeenten niet weer te geven en slechts gebruik te maken van afgerond cijfermateriaal. We bouwen stap voor stap de vergelijking van het cijfermateriaal tussen deze gemeenten op. Op deze wijze kunnen we het best duiden waar de problemen zich bevinden bij het meten en vergelijken van dergelijk cijfermateriaal.

Stap 1: gemeenten en hun kenmerken

Het cijfermateriaal over de aanpak van openbare overlast wordt vergeleken tussen gemeente X (een middelgrote Vlaamse stad), gemeente Y (een grote Vlaamse stad) en een zonaal samenwerkingsverband Z (AS-samenwerking tussen een groep van gemeenten binnen één politiezone). In de kolommen worden de verschillende gemeenten

geplaatst, in de rijen de verschillende variabelen die onderzocht worden. Die variabelen zullen afhangen van een aantal relevante kenmerken van deze gemeenten.

	X	Y	Z
Variabele			

Stap 2: concretiseren van de relevante kenmerken

Eerder werd vastgesteld dat een bevraging naar de invoering en toepassing van GAS best wordt opgesplitst in twee fasen (*supra*). In een eerste fase vindt een bevraging naar het gebruik van het instrument plaats. In een tweede fase worden de relevante kenmerken in beeld gebracht, die meestal afhangen van lokale beleidskeuzes. Er werd al vastgesteld dat drie “relevante kenmerken” weerhouden kunnen worden om de invoering en toepassing van GAS tussen gemeenten (gedeeltelijk) te verklaren (*supra*). Het gaat over demografische kenmerken, sociaaleconomische kenmerken en bestuurlijke kenmerken.

Nadat de verschillende gemeenten in een schematisch overzicht geplaatst werden, worden ook de relevante kenmerken van de verschillende gemeenten toegevoegd aan het schema. Deze relevante kenmerken kunnen geconcretiseerd worden met betrekking tot GAS. We weerhouden een aantal variabelen waarmee we de bovenstaande relevante kenmerken kunnen concretiseren op de verschillende gemeenten die in deze oefening aan bod komen:

- *Variabele 1 (invoering)*: het *aantal gemeenten* waarop de gegevens in het geval van gemeenten X, Y en Z betrekking hebben. Hierdoor kunnen we nagaan welke invloed intergemeentelijke samenwerking heeft op de omvang van het cijfermateriaal;
- *Variabele 2 (sociaaleconomisch)*: de *typologie van de gemeente(n)* waarop de gegevens in het geval van gemeenten X, Y en Z betrekking hebben. Hierdoor kunnen we nagaan in welke mate intergemeentelijke samenwerking cumulatief gezien een verschil geeft op de omvang van het cijfermateriaal wanneer we het vergelijken met de omvang van het cijfermateriaal uit de steden;
- *Variabele 3 (demografisch)*: het *inwonersaantal (in grootorde) van de gemeente(n)* waarop de gegevens in het geval van gemeenten X, Y en Z betrekking hebben. Hierdoor kunnen we eveneens nagaan in welke mate intergemeentelijke samenwerking cumulatief gezien een verschil geeft op de omvang van het cijfermateriaal wanneer we het vergelijken met de omvang van het cijfermateriaal uit de steden;
- *Variabele 4 (tijdsperiode)*: de *datum waarop de gemeente(n) van start gingen* met het gebruiken van het instrument. Hierdoor kunnen we nagaan of een reeds lang bestaande ervaring met het instrument aanleiding geeft tot een verschil in de omvang van het cijfermateriaal;
- *Variabele 5 (vaststellingen)*: de *bevoegde ambtenaren die vaststellingen verrichten* van inbreuken op de gemeentelijke reglementen en verordeningen in het geval van gemeenten X, Y en Z. Hierdoor kunnen we nagaan of de omvang van het cijfermateriaal kan verschillen afhankelijk van de werking met gemeentelijke vaststellers;
- *Variabele 6 (vervolg)*: Het *gerechtelijk arrondissement waartoe gemeenten X, Y en Z behoren*. Hierdoor kunnen we nagaan of een verschillend vervolgingsbeleid, als gevolg van afspraken met het parket, verschillen kan geven in de omvang van het cijfermateriaal;
- *Variabele 7 (sanctionering)*: de *bevoegde sanctionerend ambtenaar* die belast is met het behandelen van de dossiers in gemeenten X, Y en Z. Hierdoor kunnen we nagaan of

de omvang van het cijfermateriaal verschilt naargelang een sanctionerend ambtenaar voor één of meer gemeenten werkt.

Bovenstaande variabelen worden in onze tabel geconcretiseerd en dat geeft volgend resultaat:

	X	Y	Z
Aantal gemeenten	1	1	Meerdere gemeenten (politiezone)
Typologie gemeente(n)	Middelgrote stad	Grote stad	Middelgrote stad en landelijke gemeenten
Inwonersaantal (cumulatief, in grootorde)	50.000-99.999 inwoners	> 100.000 inwoners (500.000 inwoners)	> 100.000 inwoners (gecumuleerd 120.000 inwoners, waarvan de meeste gemeenten 10.000-19.999 inwoners)
Datum invoering GAS	2005	2005	2006
Vaststellingen	Lokale politie en gemeentelijke ambtenaren	Lokale politie en gemeentelijke ambtenaren	Lokale politie
Arrondissement	West-Vlaanderen	Antwerpen	Antwerpen
Sanctionering	Gemeentelijk sanctionerend ambtenaar	Gemeentelijk sanctionerend ambtenaar	Sanctionerend ambtenaar binnen politiezone

Stap 3: selectie van de overlastfenomenen

We vermelden in de onderstaande tabel of de gemeenten X, Y en Z wel of niet zelfstandig één of meer van de bovenstaande categorieën van fenomenen bestraffen.

	X	Y	Z
(relevante kenmerken)	(zie stap 2)	(zie stap 2)	(zie stap 2)
Gewone inbreuken	Lokale autonomie (ruime lijst)	Lokale autonomie (ruime lijst)	Lokale autonomie (ruime lijst)
Gemengde inbreuken	Toepassing van een beperkte groep inbreuken	Toepassing van een ruime groep inbreuken	Toepassing van een ruime groep inbreuken
Stilstaan en parkeren	Toepassing van een ruime groep inbreuken	Toepassing van een ruime groep inbreuken	Toepassing van een ruime groep inbreuken

Op basis van de bovenstaande tabel kan vastgesteld worden dat zowel gemeenten X, Y als Z de mogelijkheden uit de GAS-wetgeving optimaal benutten en bijgevolg alle categorieën van fenomenen zelfstandig bestraffen. Een verschilpunt is de wijze waarop

ze invulling geven aan deze fenomenen. Het behoort immers tot de bevoegdheid van iedere gemeente om zelf te bepalen welke precieze inbreuken zij wel of niet zelfstandig wil bestraffen. Dat is onder meer afhankelijk van de gemaakte afspraken inzake het vervolgingsbeleid met het parket. In gemeente X werd een protocolakkoord op maat tussen de gemeente en het parket afgesloten. In de gemeenten Y en Z besloot de procureur des Konings om één identiek protocolakkoord voor het volledige gerechtelijke arrondissement op te stellen. Gemeenten uit het arrondissement dienden bijgevolg voor de categorieën “gemengde inbreuken” en stilstaan en parkeren (GAS-4) eenzelfde lijst van inbreuken in de gemeentelijke reglementen en verordeningen op te nemen.

Stap 4: toepassing van de procedurestappen

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe GAS-wet (1 januari 2014) dienen we een onderscheid te maken tussen drie verschillende procedures die toegepast kunnen worden na de vaststelling van een inbreuk (*instroom*). De verschillende GAS-procedures verlopen doorgaans op dezelfde wijze, maar toch dient een duidelijk onderscheid gemaakt te worden in het procesverloop. Er zijn namelijk een aantal mogelijkheden die het verdere verloop van het dossier kunnen stopzetten, waardoor er geen geldboete opgelegd zal worden (*uitstroom*).

- *Fenomenen die vallen onder de gewone inbreuken (GAS-1)* kunnen gemeenten sinds het ontstaan van GAS zelfstandig bestraffen. Deze inbreuken kunnen zowel door de politiediensten als door gemeentelijke ambtenaren worden vastgesteld. Alle mogelijke procedurestappen kunnen doorlopen worden (onder meer ouderlijke betrokkenheid, lokale bemiddeling en gemeenschapsdienst).
- *Fenomenen die vallen onder de “gemengde inbreuken” (GAS-2 en GAS-3)* kunnen gemeenten pas sinds 2005 bestraffen. Ze zijn daarnaast nog steeds strafbaar volgens het Strafwetboek. Gemeenten kunnen pas tot bestraffing overgaan nadat ze daarvoor een akkoord van het parket ontvingen. Een protocolakkoord tussen de gemeente en het parket kan evenwel voorzien dat de gemeente meteen tot bestraffing over kan gaan. In dat geval kunnen eveneens alle mogelijke procedurestappen doorlopen worden. Enkel de politiediensten zijn bevoegd om deze inbreuken vast te stellen.
- *Fenomenen die vallen onder het stilstaan en parkeren (GAS-4)* kunnen gemeenten pas sinds 1 juli 2014 zelfstandig bestraffen, op voorwaarde dat zij hiervoor een protocolakkoord met het parket hebben afgesloten. Indien gemeenten hier geen gebruik van maken, blijven ze strafbaar op basis van de verkeerswetgeving.

We vermelden nog dat de sanctionerend ambtenaar, die belast is met het behandelen van de GAS-dossiers, veel sturing kan geven aan het verloop van een individueel dossier tijdens deze procedures. Dat hangt onder meer af van de bereidheid van de overtreder om van een aantal rechtswaarborgen in deze procedures gebruik te maken (onder meer de beslissing tot opstart van het dossier, de mogelijkheid tot ouderlijke betrokkenheid, een seponering indien de identiteit van de overtreder niet gekend is, de mogelijkheid tot lokale bemiddeling of gemeenschapsdienst). Hiermee dient rekening gehouden te worden bij het vergelijken van cijfermateriaal inzake de toepassing van GAS, in het bijzonder bij een vergelijking tussen de vaststellingen (*instroom*) en de opgelegde boetes (*uitstroom*).

In onderstaande tabel wordt weergegeven op welke datum gemeenten X, Y en Z van start gingen met het zelfstandig bestraffen van één of meer van de bovenstaande categorieën van fenomenen en wie tot de vaststelling daarvan overgaat.

	X	Y	Z
<i>(relevante kenmerken)</i>	<i>(zie stap 2)</i>	<i>(zie stap 2)</i>	<i>(zie stap 2)</i>
<i>(selectie van de overlastfenomenen)</i>	<i>(zie stap 3)</i>	<i>(zie stap 3)</i>	<i>(zie stap 3)</i>
Gewone inbreuken	Sinds 2005 Politiediensten Gemeentelijke ambtenaren	Sinds 2005 Politiediensten Gemeentelijke ambtenaren	Sinds 2006 Politiediensten
Gemengde inbreuken	Sinds 2015 Politiediensten	Sinds 2005 Politiediensten	Sinds 2006 Politiediensten
Stilstaan en parkeren	Sinds voorjaar 2015 Politiediensten	Sinds medio 2015 Politiediensten en gemeentelijk (parkeer)bedrijf	Sinds najaar 2014 Politiediensten

Er kan opgemerkt worden dat gemeenten X, Y en Z per categorie van overlastfenomenen op een ander tijdstip van start gingen met de sanctionering ervan.

Dit geeft voor bepaalde categorieën van overlastfenomenen een probleem bij het meten ervan. Er kan immers niet voor een gelijkaardige periode een meting doorgevoerd worden voor de categorie “gemengde inbreuken” (GAS-2 en GAS-3). Zowel gemeenten X, Y als Z starten hiermee op een verschillend tijdstip. Omdat dit een aanzienlijk obstakel kan vormen bij de vergelijking van het cijfermateriaal beperken we ons hier tot een vergelijking van de categorie gewone inbreuken.

Daarnaast wordt vastgesteld dat in de verschillende gemeenten per categorie van overlastfenomenen andere vaststellers bevoegd zijn, hoewel dit in de meeste gevallen en voor alle categorieën nog steeds in belangrijke mate de politiediensten zijn. In het bijzonder valt op dat in de gemeenten die onder Z vallen enkel de politiediensten de vaststellingen verrichten. Dit houdt verband met de samenstelling van Z (meergeeomtezone).

Bovendien is er binnen deze politiezone één sanctionerend ambtenaar werkzaam die alle dossiers van alle gemeenten binnen deze politiezone behandelt. Hierbij vormt interbestuurlijke samenwerking op het niveau van de politiezone dus onmiskenbaar een belangrijke verklaring voor de verschillende beleidskeuzes.

Stap 5: instroom versus uitstroom (absolute cijfers)

Hiervoor stelden we vast dat er geen evenredig verband is tussen de *instroom* en de *uitstroom* van het aantal GAS-dossiers. Deze conclusie geldt niet alleen tussen de gemeenten onderling, maar ook naargelang de aard van de dossiers en de daarbij horende procedurele eigenheden. De sanctionerend ambtenaar kan veel sturing geven aan ieder individueel dossier.

Het schema wordt verder aangevuld met concreet cijfermateriaal inzake de *instroom* en *uitstroom* van het aantal GAS-dossiers. Dit wordt nagegaan voor de dossiers waarvan een vaststelling in het jaar 2014 gebeurd is en waarvan in de loop van het jaar 2014 en 2015 de dossiers door de sanctionerend ambtenaar behandeld werden. We kijken enkel naar de categorie “gewone inbreuken” (GAS-1) omdat voor de andere categorieën nog geen uniforme referentieperiode kan gehanteerd worden (*supra*).

	X	Y	Z
(relevante kenmerken)	(zie stap 2)	(zie stap 2)	(zie stap 2)
(selectie van de overlast-fenomenen)	(zie stap 3 en 4)	(zie stap 3 en 4)	(zie stap 3 en 4)
Gewone inbreuken (periode 2014)	+/- 2.000 instroom Uitstroom +/- 1.200	+/- 17.000 instroom Uitstroom +/- 12.000	+/- 1.000 instroom Uitstroom niet weerhouden
Gemengde inbreuken	Niet weerhouden	Niet weerhouden	Niet weerhouden
Stilstaan en parkeren	Niet weerhouden	Niet weerhouden	Niet weerhouden

Opvallend is dat de gemeenten die vallen onder Z momenteel nog geen definitieve cijfergegevens hebben over het aantal opgelegde sancties voor dossiers waarvoor in 2014 een vaststelling gebeurd is. Op het moment van de meting was hierover nog geen rapport beschikbaar. In de gemeenten X en Y waren wel reeds cijfergegevens bekend over de *instroom* en de *uitstroom* van GAS-dossiers.

Het valt op dat de verhouding van het aantal dossiers in absolute cijfers tussen de gemeenten X, Y en Z in grote mate van elkaar verschillen. De *instroom* en de *uitstroom* in gemeente Y is “groter” dan in gemeenten X en Z. Kunnen we hieruit afleiden dat gemeente Y repressiever optreedt dan gemeente X? Dat lijkt ons te voorbarig.

In de gemeente X (een middelgrote stad) bedraagt de *instroom* en de *uitstroom* een fractie (ongeveer 10%) van de *instroom* en *uitstroom* in de gemeente Y (een grote stad). We zouden hieruit besluiten dat de *instroom* en *uitstroom* van GAS-dossiers grote verschillen kent tussen Vlaamse gemeenten. Dat verschil in “absolute” cijfers zegt evenwel niets. We proberen het in de volgende stap te relativeren door het te koppelen aan variabelen. We verkrijgen dan een verschil in “relatieve” cijfers.

Stap 6: het eindresultaat (relatieve cijfers)

De laatste stap bij het vergelijken van het cijfermateriaal tussen de gemeenten X, Y en Z houdt in om één of meer variabelen te selecteren op basis waarvan de “absolute” cijfers getoetst kunnen worden aan hun context.

Er kon reeds een onderscheid gemaakt worden tussen zeven variabelen die een invloed kunnen hebben op de omvang van het cijfermateriaal inzake de toepassing van GAS. We kiezen ervoor om de toetsing uit te voeren op basis van het inwonersaantal (in grootorde) van de gemeente(n) waarop de gegevens van gemeenten X, Y en Z betrekking hebben (*variabele 3*). Het betreft een “demografische” factor.

	X	Y	Z
<i>(relevante kenmerken)</i>	<i>(zie stap 2)</i>	<i>(zie stap 2)</i>	<i>(zie stap 2)</i>
Inwonersaantal <i>(zie stap 2)</i>	50.000-99.999 inwoners	> 100.000 inwoners (500.000 inwoners)	> 100.000 inwoners (gecu- muleerd 120.000 inwoners)
<i>(selectie van de overlast- fenomenen)</i>	<i>(zie stap 3 en 4)</i>	<i>(zie stap 3 en 4)</i>	<i>(zie stap 3 en 4)</i>
Gewone inbreuken (periode 2014)	+/- 2.000 instroom Uitstroom +/- 1.200	+/- 17.000 instroom Uitstroom +/- 12.000	+/- 1.000 instroom Uitstroom voorlo- pig onbekend
Gewone inbreuken (periode 2014) getoetst aan variabele 3 (<i>inwoners- aantal</i>)	+/- 2,50% instroom Uitstroom +/- 1,80%	+/- 3,40% instroom +/- 2,40% uitstroom	+/- 0,80% instroom Uitstroom <i>niet weerhouden</i>
Gemengde inbreuken	<i>Niet weerhouden</i>	<i>Niet weerhouden</i>	<i>Niet weerhouden</i>
Stilstaan en parkeren	<i>Niet weerhouden</i>	<i>Niet weerhouden</i>	<i>Niet weerhouden</i>

Op basis van het resultaat van de bovenstaande oefening blijkt dat de verschillen die reeds vastgesteld werden tussen de *instroom* en *uitstroom* behouden blijven wanneer deze in verband worden gebracht met één variabele. De *instroom* en de *uitstroom* in gemeente Y blijft “groter” dan in gemeenten X en Z.

Per 100 inwoners worden in gemeente X 2,5 vaststellingen opgemaakt, waarvan 1,8 tot een sanctie aanleiding geven. Per 100 inwoners worden in gemeente Y 3,4 vaststellingen opgemaakt, waarvan 2,4 tot een sanctie aanleiding geven. Kunnen we hieruit afleiden dat gemeente Y repressiever optreedt dan gemeente X? Dat lijkt ons opnieuw te voorbarig.

Toch heeft de selectie van de variabele een gevolg in onze vergelijking. De grote omvang van de verschillen die we reeds vaststelden tussen de absolute cijfers worden in deze laatste stap “afgevlakt” door de relatieve verhouding in functie van het inwonersaantal te bepalen.

We stellen evenwel opnieuw vast dat in de gemeenten die vallen onder Z (interbestuurlijke samenwerking op zonaal niveau) de *instroom* en *uitstroom* in verhouding tot het aantal inwoners het laagst blijft. Belangrijker is wel dat de verschillen tussen gemeenten X en Y minder groot zijn dan uit de voorgaande stap bleek. Relatieve cijfers “relativeren” absolute cijfers dus. De verhouding van de *instroom* en de *uitstroom* van het aantal dossiers tot het aantal inwoners ligt nu min of meer in dezelfde grootorde. Deze conclusie komt min of meer overeen met eerdere veronderstellingen (*supra*).

Het bovenstaande kan enige nuance in het debat aanbrengen, maar volstaat wellicht niet om het plaatje compleet te maken en om nu precies aan te geven welke variabele welke invloed heeft op de omvang van het cijfermateriaal. Enkel diepgaand onderzoek zal precies kunnen aangeven in welke mate elke variabele wel of niet verklarend is voor het eindresultaat en in welke mate elke variabele op zich een verklarende waarde heeft. Dit behoort niet tot het opzet van deze bijdrage.

Tussenbesluit

Uit de bovenstaande stapsgewijze oefening kan vooral besloten worden dat het toevoegen van iedere stap in de oefening leidt tot een bijkomend probleem waardoor de vergelijking van cijfermateriaal tussen gemeenten over de toepassing van GAS steeds moeilijker, zometer onmogelijk wordt. Een vergelijking op basis van één (“demografische”) factor is op zich onvoldoende wanneer we geen rekening houden met andere “relevante kenmerken” (de “bestuurlijke” factoren en de “sociaaleconomische” factoren).

Bovendien beschikken we over te weinig achtergrondkennis over de beleidskeuzes die in de gemeenten uit ons model werden gemaakt: werden er afspraken gemaakt met het parket inzake de vervolging, beschikt de politiezone over voldoende personeelsleden, maakt de gemeente gebruik van andere instrumenten naast GAS, worden dezelfde fenomenen als “storend” ervaren door de burger?

4. Algemeen besluit

Deze bijdrage had tot doel meer duiding te geven bij het meten van overlast, en gemeentelijke administratieve sancties in het bijzonder. Dat werd gedaan aan de hand van drie delen. In het *eerste deel* werd stilgestaan bij mogelijke valkuilen bij het interpreteren van cijfers en moeilijkheden bij het meten van overlast. In het *tweede deel* gaven we meer toelichting bij onderzoek dat reeds gevoerd werd naar de invoering en de toepassing van GAS door gemeenten. Uit deze onderzoeken konden drie relevante kenmerken afgeleid worden die een invloed kunnen hebben op de toepassing van GAS: “demografische” factoren, “sociaaleconomische” kenmerken en “bestuurlijke” kenmerken. Zij geven specifiek uiting aan de lokale beleidskeuzes en de lokale context. In het *derde deel* vergeleken we de cijfers over de *instroom* en de *uitstroom* van GAS-dossiers in drie verschillende Vlaamse gemeenten. Stap per stap werd een vergelijking opgebouwd tussen de gemeenten en werden de obstakels bij het meten van overlast en het vergelijken van de toepassing van GAS in de praktijk alsmaar duidelijker. Hoe dieper we de vergelijking tussen de gemeenten probeerden voeren, hoe moeilijker de vergelijking werd.

Uit ons onderzoek kunnen we een aantal tips voor toekomstig onderzoek afleiden. Zelfs wanneer de onderzoeker ten volle rekening houdt met de louter theoretische obstakels die zich stellen bij het meten van “overlast”, zoals die heel duidelijk geschetst zijn in deze bijdrage (de context waarin cijfers verzameld worden, subjectiviteit en veranderlijkheid van het begrip, categorisering en definiëring), is het voorbereidend werk niet ten einde. De onderzoeker moet vervolgens nagaan welke instrumenten een bestuur gebruikt om het overlastfenomeen aan te pakken. Gemeentelijke administratieve sancties zijn slechts één instrument in de strijd tegen overlast, dat naast een veelheid van andere beleidsinstrumenten bestaat. Wanneer de onderzoeker daarna historisch onderzoek (*in casu* over de toepassing van GAS) vergelijkt, moet het cijfermateriaal kritisch bekeken worden en binnen de eigen beleidscontext geplaatst worden. Dat kan gebeuren op basis van drie “relevante kenmerken” die cijfermatige verschillen tussen gemeenten kunnen duiden.

We namen in deze bijdrage zelf de proef op de som. We probeerden cijfermateriaal over de toepassing van GAS in drie verschillende Vlaamse gemeenten met elkaar te vergelijken en reden ons daarbij al snel vast in de vergelijking. Zowat alle obstakels

die we hierboven bespraken, traden op de voorgrond bij een poging om een overlast in cijfers uit te drukken, bijvoorbeeld door de hoeveelheid GAS-boetes in gemeenten te vergelijken. Als wij er al niet in slagen om een obstakelvrije vergelijking te maken, dan heeft het er alle schijn van dat de onderzoeker, mandataris of burger die een gelijkaardige oefening probeert te maken, al even snel op dezelfde obstakels zal stoten.

Er kan dan ook besloten worden dat cijfermateriaal, of het nu bedoeld is om “overlast” of gemeentelijke administratieve sancties te meten, steeds moet bekeken worden in de context waarin het verzameld wordt en minstens getoetst moet worden aan diverse “relevante kenmerken” die een invloed kunnen hebben op het uiteindelijke resultaat. Cijfers moeten dus gekaderd worden binnen een groter geheel en met aandacht voor de context vergeleken worden. Indien we daarmee geen rekening houden, dan blijft de strijd tegen overlast in Antwerpen voor eeuwig en altijd “groter” dan in Herstappe.

Bibliografie

BILLIET, J. & WAEGE, H. (2006). *Een samenleving onderzocht : methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen, De Boeck.

CAMMAERT, F. (2006). Onderzoeksrapport – Evaluatie van de toepassing van de wet betreffende de Administratieve Sancties in de gemeenten – Gemeentelijke Administratieve sancties, *onuitg.* Zie ook: www.besafe.be/publicaties/gemeentelijke-administratieve-sancties, geraadpleegd in september 2016.

DEKLERCK, J. & PLEYSIER S. (2006). Over hondenpoep en hangjongeren. Een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2006, 1, 5-20.

DE SCHEPPER, T. & FAYAD, L. (2015) Gemeentelijke administratieve sancties 2015: invoering en toepassing in *Gemeentelijke Administratieve Sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, losbl., Brussel, Politeia, 2015/2.

DE SCHEPPER, T. & FAYAD, L. (2016) Onbekend is onbemind. Een aantal ervaringen en ontwikkelingen uit de bestuurspraktijk als mogelijk antwoord op maatschappelijke vragen over het gemeentelijk administratief sanctierecht in sanctierecht in *Orde van de Dag*, 2016, 1, 11-26.

DE SUTTER, T. (red.) (2010). *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure.

DESMET, N. (2010). Integrale veiligheid: gemeenten roeien met de riemen die ze hebben in *Lokaal*, 2010, 7, 32-34.

DUPUIS, B., ET AL. (red.) (2013). Jaarverslag Federale Politie 2012, *onuitg.*

GEUDENS, G. (2015). Gemeentelijke administratieve sancties: een stand van zaken na de wet van 24 juni 2013 en haar uitvoeringsbesluiten in *Rechtskundig Weekblad*, 2015-2016, 6, 203-222.

Kadernota Integrale Veiligheid 2004, federale ministerraad, 30 maart 2004.

Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019, federale ministerraad, 3 juni 2016.

- PAUWELS, L. (2010). *Criminaliteit en onveiligheid in cijfers? Reader criminografie*. Gent, Universiteit Gent.
- RASSCHAERT, M. (2014-2015). *Toepassing van administratieve sancties bij "kleine misdrijven". Hoe staan betrokken actoren tegenover de uitbreiding van het toepassingsgebied?*, masterproef van de opleiding Master in de criminologie, Universiteit Gent, academiejaar 2014 – 2015, promotor Prof. Dr. B. De Ruyver, *onuitg.*
- SMOOS, S. (2006). *L'evolution des sanctions administratives communales: de 1999 à 2006*, UVCW, 2006. Zie ook: www.uvcw.be/espaces/police/sanctions-administratives, geraadpleegd in september 2016.
- VAN HEDDEGHEM, K. (2005). En nu volle GAS vooruit? – Gemeentelijke administratieve sancties moeizaam uit de startblokken in *Politiejournaal & Politieofficier*, juni 2005, 6, 6-11.
- VAN LIEMPT, A. (2010). Leefbaarheid in Sint-Truiden: hoe te meten? In *Cahiers Politie-studies*, december 2010, 17.
- VVSG (2008). Samenvatting onderzoek toepassing gemeentelijke administratieve sancties (26 november 2008), www.vvsg.be/veiligheid, geraadpleegd in september 2016.
- VVSG (2014). Onderzoek naar de implementatie en toepassing van de nieuwe GAS-wetgeving in Vlaamse gemeenten, studie uitgevoerd door Laurent Fayad, professionele bachelor in de rechtspraak, in opdracht van VVSG, www.vvsg.be/veiligheid, geraadpleegd in september 2016.
- WARNEZ, B. (2014). De interbestuurlijke samenwerking inzake gemeentelijke administratieve sancties in *T.Gem.*, 2014, 1, 2-15.
- WARNEZ, B. (2015). De interbestuurlijke samenwerking inzake gemeentelijke administratieve sancties in Gemeentelijke Administratieve Sancties in *Gemeentelijke Administratieve Sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, losbl., Brussel, Politeia, 2015/1.

Boekbespreking – Slim netwerken als basis voor een goede informatie positie

Janine Janssen (2011). *Schering en inslag: Enkele wenken voor politieambtenaren en andere professionals voor opbouw en onderhoud van netwerken in de multi-etnische samenleving.*

Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 199-200
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Sjiera de Vries¹

De afgelopen maanden las ik in veel krantenberichten over daders van aanslagen die ‘onder de radar’ zijn gebleven van de politie dat de kans hierop in Nederland een stuk kleiner is dan elders. De reden: de Nederlandse politie zou over een beter netwerk beschikken. Een netwerk dat reikt tot in de haarvaten van onze samenleving. Ik hoop van harte dat dit klopt en hoop dan tegelijk dat er veel aandacht blijft voor het uitbouwen en onderhouden van dat netwerk. Wie daar serieus mee bezig wil kan ik van harte aanbevelen daarbij het boek ‘Schering en inslag’ van Janine Janssen van het Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld te gebruiken.

Het boek van Janssen is niet nieuw: het verscheen in 2011. Dat het toch niet gedateerd is komt voor een belangrijk deel doordat het geen simpel werkboek is dat stap voor stap vertelt wat je moet doen. Janssen probeert vooral haar lezers te stimuleren om kritisch na te denken over waarom en hoe ze in contact willen treden met anderen. Tips als ‘start met een gesprek met de imam’ ontbreken dan ook. In plaats daarvan geeft Janssen een overzicht van de vragen die je jezelf moet stellen als je aan de slag gaat met netwerken. Aan de hand van wetenschappelijke theorieën, maar ook met veel praktische voorbeelden, geeft ze daarvoor suggesties en richtlijnen. Zo laat ze bijvoorbeeld aan de hand van de piramide van Maslow zien waar je de mensen kunt vinden die voor jou van belang zijn. Ze laat je nadenken over welke informatie voor jou van belang is, maar ook over de vraag waarom anderen jou die informatie zouden willen geven, en hoe die motivatie van je informanten van invloed kan zijn op het soort informatie dat je krijgt.

¹ Dr. Sjiera de Vries is lector Sociale Innovatie bij hogeschool Windesheim. Eerder was zij o.a. lector Multicultureel Vakmanschap en Diversiteit bij de Nederlandse Politieacademie.

Het enige stuk in het boek dat af en toe wat gedateerd aandoet is het hoofdstuk over het gebruik van internet. Een aantal diensten en sites die hier genoemd worden zijn inmiddels niet of nauwelijks nog in gebruik. Maar zelfs met deze beperking is het hoofdstuk waardevol, want het laat zien op welke wijze je te werk kunt gaan als je effectief gebruik wilt maken van internet. Hier blijkt heel duidelijk het al eerder geconstateerde voordeel van het richten op vragen en mechanismen in plaats van heel concrete acties in de trant van *'gebruik site A voor actie B'*.

Wie bij het hoofdstuk over internet is aangeland heeft het belangrijkste nadeel van de werkwijze van Janssen al grotendeels overwonnen: het doorwerken van het boek vraagt echt tijd en aandacht. En dan moet het echte netwerken nog beginnen! Maar ik ben er van overtuigd dat het investeren van die tijd en aandacht verre te verkiezen is boven een snelle start met foute keuzes. Want bij een ondoordachte aanpak is de kans groot dat je, als het er écht op aan komt, net die informatie mist die écht van belang is. Het boek van Jeannine Janssen laat zien hoe u dergelijke missers kunt voorkomen.

2de proef

Boekbespreking

Michelle E. Knight (2015). *Cops, Critics and Confrontation. The public debate on police violence in New York and its historical roots.* (diss. Groningen)

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 201-204
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Lodewijk Gunther Moor¹

Begin juli 2016 manifesteerde zich weer eens de verdeeldheid die in de Verenigde Staten heerst over het al dan niet bestaande politiegeweld tegen (vooral) jonge zwarte mannen. In Baton Rouge, Louisiana kwam een jonge zwarte man om het leven door een politiekogel. Een andere jonge zwarte man liet het leven in Falcon Heights, Minnesota. Uit woede over de dodelijke slachtoffers die de politie in de VS maakt besloot een zwarte man een daad te stellen en doodde vijf politieagenten met een geweer. De dader werd vervolgens opgeblazen met een bomrobot. Als reactie hierop opende een 25-jarige legerveteraan het vuur tijdens een vredesmars in Dallas. Deze explosie van gebeurtenissen culmineerde in een weekend vol protest en verhitte discussies. Om steun aan de politie te betuigen, begonnen Amerikanen te twitteren met de hashtag 'Bluelivesmatter'. Een bewuste verandering van de veel gebruikte 'Blacklivesmatter' hashtag. Het gebruik van die hashtag zorgde weer voor boze reacties bij Black Lives Matter-activisten. Die beweging probeert al jaren om politiegeweld gericht tegen zwarte Amerikanen onder de aandacht te brengen. In hun ogen wordt hun boodschap gekaapt door een tegenbeweging die voor de verkeerde zaak strijdt. De ruzies op Twitter laten zien hoe geweld door en tegen de politie en het racisme dat hierbij tot uiting komt, het land in onverzoenlijke kampen lijkt te verdelen.

Bovenstaande recente incidenten illustreren de actuele betekenis van het proefschrift van Michelle E. Knight over het voortdurende publieke debat over politiegeweld in New York en de historische wortels hiervan. De auteur heeft aan de Rijksuniversiteit Groningen geschiedenis en Amerikanistiek gestudeerd. Het veldwerk voor haar onderzoek deed zij gedurende twee studiereizen naar New York, waarbij zij werd geadviseerd door onderzoekers van het John Jay College of Criminal Justice. Zij werkt thans als speech writer en adviseur bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Den Haag.

Opbouw van de studie

Knight beoogt met haar studie na te gaan waarom het publieke debat over politiegeweld in de Verenigde Staten in een patstelling verkeert. Zij richt zich daarbij op New York. De studie bestaat uit twee delen. Het eerste deel is een historische analyse op basis van een uitgebreide literatuurstudie van maatschappelijke ontwikkelingen sinds de

¹ Secretaris Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) te Den Haag.

oprichting van de New York Police Department (NYPD) in 1845. Welke rol speelden deze ontwikkelingen in het debat over politiegeweld tussen de NYPD en haar criticasters? Het eerste deel is een analyse op macroniveau. Daarentegen speelt het tweede deel zich af op microniveau. Hier is de focus gericht op het Sean Bell schietincident in Queens (New York City). Op 25 november 2006 vond dit schietincident plaats. Politiefunctionarissen van de NYPD losten vijftig schoten op drie zwarte mannen. Een van hen, Sean Bell, werd gedood op de vooravond van zijn huwelijk. De andere twee werden zwaar gewond. Het Sean Bell schietincident vormt een casestudy waarin een analyse plaatsvindt van de percepties, interpretaties en positionering van zes stakeholdersgroepen: (1) de NYPD, (2) critici van de NYPD, (3) verdedigers van de NYPD (politievakbonden, politiefunctiearissen), (4) politici, (5) juristen, en (6) de media. Het tweede deel is gebaseerd op analyse van documenten en interviews met vertegenwoordigers van de verschillende stakeholdersgroepen.

Factoren die de patstelling veroorzaken

Op basis van haar onderzoek op zowel het macroniveau als het microniveau onderscheidt Knight zes factoren die ten grondslag liggen aan de patstelling in het publieke debat over politiegeweld in New York.

Een stabiele machtsbalans

Op macroniveau bestaat er in New York in het midden van de twintigste eeuw een stabiel machtevenwicht tussen de verschillende stakeholders. Zij zijn onderling in staat om elkaar te dwarsbomen en het publieke debat te traineren. Maar de partijen houden elkaar in evenwicht. Dit machtevenwicht is het resultaat van de opmars van de politievakbonden, de burgerrechtenbeweging en de professionalisering en bureaucratisering van de NYPD. Dit machtevenwicht openbaart zich ook op microniveau rond de dood van Sean Bell. Het lukt de stakeholders elkaar schade te berokkenen, maar er zijn geen winnaars. Critici van de NYPD slagen er niet in duurzame veranderingen bij de politie te bewerkstelligen of daadwerkelijk tot een open gesprek met de politie te komen. De NYPD en verdedigers van de politie kunnen de critici niet tot zwijgen brengen en reputatieschade van de NYPD voorkomen. De patstelling op microniveau bevestigt het machtevenwicht op macroniveau en draagt daartoe ook bij.

Diep gewortelde positionering en rigide communicatie van stakeholders

Kenmerkend is de compromisloze positionering en communicatiestrategieën van de stakeholders. Bevlogen, opportunistische en op het aanbrengen van schade aan de NYPD gerichte strategieën van critici worden door de politie gecounterd met het afwijzen van externe kritiek en voorgestelde hervormingen. In dit starre klimaat loopt het publieke debat voortdurend vast en ontstaat een eindeloze loopgravenoorlog met louter verliezers. Ook in het Sean Belle debat is er sprake van een rigide onderlinge wij/zij houding, die de dan zittende burgemeester Bloomberg zonder veel resultaat heeft trachten te doorbreken. Het lukte Bloomberg niet de patstelling op te heffen.

Gebruik van de politie als vehikel voor politieke communicatie

In heden en verleden zijn er sterke stromingen binnen New York die politiewerk vooral bestempelen als een politieke activiteit. In het Sean Bell debat was de aanval van de New Black Panthers, een radicale protestbeweging, op de NYPD doelbewust gericht op het verkrijgen van meer macht. Dezelfde tactiek werd in het verleden door communistische actiegroepen gebruikt. En ook de NYPD is niet vies om zich voor politieke karretjes te laten spannen. Hoe dan ook hebben de rivaliserende stakeholders sterke wederzijdse negatieve opvattingen over elkaar. Deze onderling strijdende framings versterken het gebruik van de politie als vehikel voor politieke communicatie. De NYPD en haar verdedigers richten zich in het debat vooral op radicale critici. Dit biedt deze radicale critici echter voortdurende de kans om de politie als partijdige politieke actor weg te zetten. En zo belandt het debat in een vicieuze cirkel van 'selffulfilling prophecies'.

Voortdurende conflicterende opvattingen over de politie

Vanaf haar oprichting bestaan er in New York onderling conflicterende, onevenwichtige en onrealistische opvattingen en verwachtingen over de NYPD. Ook thans nog is er sprake van onrealistisch hoge en vaak niet met elkaar verenigbare verwachtingen. Tegen deze achtergrond zijn het cynisme en het verlangen naar respect bij de politieagenten verklaarbaar. Om toch aan een deel van de verwachtingen te voldoen besloot de NYPD vaak tot snelle oplossingen die hervormingsinspanningen deden vermoeden, maar vooral een cosmetisch karakter hadden. In het Sean Bell debat manifesteerden de onderling tegenstrijdige verwachtingen over de rol van de NYPD in de New Yorkse samenleving langs dezelfde lijnen.

Discours en maatschappelijke context als katalysatoren van micro- en macropatronen

Elk nieuw incident met politiegeweld is koren op de molen van critici van de NYPD. Voor de NYPD en haar verdedigers is dit weer aanleiding om van zich af te bijten. Die incidenten hebben echter niet alleen betekenis voor het publieke debat. Zij beïnvloeden ook in negatieve zin interacties tussen de NYPD en vertegenwoordigers van minderheidsgroepen op straat: de sociale context. Het publieke debat resulteert in onderling conflicterende standpunten tussen stakeholders die elkaar verketteren. En op straat staat een vijandige, zich geslachtofferend voelende groep politiecritici lijnrecht tegenover een even vijandige, zich eveneens geslachtofferend voelende politiemannen, die elkaar in termen van 'wij' en 'zij' zien.

Circulaire debatprocessen op micro- en macroniveau

Op macro- en microniveau kenmerkt Knight elk nieuw publiek debat als een voorspelbaar toneelstuk waarvan we de scènes al kennen en waarin de stakeholders vanaf precies

Hetzelfde punt beginnen als in voorgaande debatten. En ook op staat staan interacties tussen politie en minderheden in het teken van morele geschillen die zijn voortgebracht, gevormd en gedreven door raciale verschillen.

Betekenis van de studie

Knight heeft een betekenisvolle studie afgeleverd. Door het toepassen van verworvenheden van geschiedenis en communicatiewetenschap is zij in staat geweest de dynamiek van de publieke debatten rond politiegeweld in New York te analyseren en inzichtelijk te maken. Door niet alles op één kaart te zetten, maar langs verschillende invalshoeken naar verklaringen te zoeken (triangulatie), is haar streven om de voortdurende patstelling te duiden in ieder geval geslaagd. Daarnaast biedt de studie verassende en interessante doorkijkjes in de geschiedenis van New York en de NYPD.

Het is verleidelijk om op grond van resultaten van dit onderzoek conclusies te trekken voor publieke debatten over politieoptreden tussen minderheden en politie in België en Nederland. Dat blijft echter een hachelijke onderneming. De maatschappelijke verschillen zijn groot. Denk alleen al aan de machtsbasis van zwarte minderheidsgroepen in New York die veel sterker is dan die van welke minderheidsgroep dan ook in België en Nederland. Maar toch zijn in recente discussies over etnisch profileren in beide landen elementen van een patstelling herkenbaar. Indien minderheidsgroeperingen via een emancipatoir proces zich een steviger positie weten te verwerven, is het voor de Belgische en Nederlandse politie zaak hier op te zijn voorbereid. Wat de studie in ieder geval leert, is dat een defensieve houding van de politie geen soelaas biedt. De politie zal hoe dan ook verbindingen moeten leggen met criticasters, wil zij haar positie als onpartijdige bewaker van de maatschappelijke orde en vrede waar kunnen maken.

2de proef

Boekbespreking

Red. J.J.L.M. Bierens, E.R. Muller, P.L. Meurs,
C. Breederveld. *Acute medische zorg*.
Uitgever Wolters Kluwer

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-4, nr. 41
p. 205-206
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0849-4



Wilma Duijst¹

Dit 633 pagina's bevattende boek is deel 19 van de "Handboeken veiligheid". Het handboek bestaat uit drie delen, te weten; de geschiedenis van de acute medische zorg en rampengeneeskunde, de huidige organisatie van de acute geneeskunde en een deel bestaande uit thema's. De keuze van de redactie voor deze indeling leidt ertoe dat er veel overlap is. Zo wordt de geschiedenis en het wettelijk kader in deel 2 en 3 van het boek (vaak) herhaald. Dat heeft zowel een voordeel als een nadeel. Het nadeel is evident voor wie het boek van kافت tot kافت leest. Het voordeel is dat alle bijdragen van de auteurs afzonderlijk kunnen worden gelezen. Naast overlappingsen bevat het boek tegenstrijdigheden. De definitie van een ramp of crisis wordt in de verschillende bijdragen anders geformuleerd. Voor wie dacht te weten wat het verschil is tussen een crisis of een ramp en wat er 'erger' is, heb ik een teleurstellende mededeling: na het lezen van het boek is dat volstrekt onduidelijk. Niet helder is of dat wordt veroorzaakt door het feit dat de definities in het veld ook daadwerkelijk door elkaar worden gebruikt, of dat dit wordt veroorzaakt door onvoldoende afbakening door en afstemming tussen de auteurs. Tenslotte een laatste kritische noot: de literatuurlijst is soms ondoorzichtig. 'Terpstra 2008' of 'Tomio 2010' is als literatuurverwijzing prima, maar de verwijzing is zonder toelichting in de literatuurlijst niet te begrijpen.

Maar dan nu de echte beoordeling van het boek. Het is ronduit een geweldig boek, een echte page turner voor de geïnteresseerde lezer. Het boek is veel meer dan een verhandeling over de ontwikkeling van de acute geneeskunde in Nederland. Het is een boek waarin te lezen valt hoe verschillende partijen in Nederland door aanhoudend hard werken voor de goede zaak uiteindelijk komen tot een mooi palet aan acute zorg. En de ontwikkeling is nog niet ten einde. Het boek is compleet in de zin dat het de organisatie, de politieke verantwoordelijkheid, de praktijk, het onderwijs en de wetenschap beschrijft. Door deze invulling van het thema 'acute medische zorg' te kiezen is het boek niet alleen leerzaam voor zorgverleners in het veld van de acute geneeskunde, maar ook voor ieder die een (ander) deelgebied van de geneeskunde wil ontwikkelen.

¹ Forensisch arts bij het NFI in Den Haag en GGD IJsselland en raadsheer plaatsvervanger bij het hof Arnhem-Leeuwarden.

Het boek neemt de lezer mee naar uithoeken van de geneeskunde, zoals militaire geneeskunde, overstromingen, chemische rampen en naar de meldkamer ambulancezorg, waar de gewone burger (en ook de medisch geschoolde burger) nooit binnenkomt. Voor de nieuwsgierige mens lezen de hoofdstukken over de specifieke thema's als een spannend jongensboek, waarbij de lezer steeds denkt 'nooit geweten.'. De politieke verantwoordelijkheid wordt uitgebreid besproken en ook daar weer de verbazing. Het blijkt zo te zijn dat de verschillende ministeries zijn gekomen tot een samenwerking en afstemming van verantwoordelijkheden. Dat biedt hoop voor een ieder die voor de taak staat om een project vlot te trekken waarbij ministeries moeten samenwerken.

Voor een ieder die werkzaam is in de acute geneeskunde en voor een ieder die verantwoordelijk is voor de organisatie van een onderdeel van de acute zorg in Nederland is dit boek een absolute must. En voor deze groep lezers is er geen ontkomen aan: het hele boek moet worden gelezen (en herhaling maakt dat het een en ander beklijft). Voor de politie, die een taak heeft in het handhaven van de orde en veiligheid bij rampen, is het boek een aanrader. De samenwerking tussen de witte en de blauwe keten en de verantwoordelijkheden bij rampen op verschillende niveaus staan helder beschreven in dit boek. Voor het onderwijs is het boek geschikt om de studenten in te wijden in een (of meer) specifieke aspect(en) van de acute geneeskunde. Als gezegd: elk hoofdstuk kan afzonderlijk gelezen worden. Voor de student die de uitdaging van 633 pagina's wel wat erg groot vindt, is dat ideaal.

Als forensisch arts moet mij nog één ding van het hart. Het is verbijsterend om te lezen dat rampen en crises kunnen leiden tot (veel) doden, maar dat de forensische geneeskunde geen enkele plaats heeft in de acute geneeskunde. Dat is niet iets wat de schrijvers van het boek kan worden verweten, maar wel iets waar de organisatoren van de acute zorg nog eens over na zouden moeten denken.

Auteursrichtlijnen Cahiers Politiestudies

Dit is een korte versie van de auteursrichtlijnen voor de Cahiers Politiestudies. **De uitgebreide versie bevindt zich op <http://www.sva.ugent.be/home.php?content=home&sub=CPS>**. Gelieve voor vragen over opmaak en verwijzingsregels van een artikel die niet in deze samenvatting worden behandeld dus eerst de uitgebreide auteursrichtlijnen te raadplegen.

Omvang bijdrage: Minimum 10 A4 pagina's (4000 woorden, 28.000 tekens spaties inclusief) in lettertype Times New Roman 12pt (voetnoten in Times New Roman 9), interlinie 1. Het "gemiddelde" maximum ligt op 15 pagina's, maar dit kan ook meer zijn als het om een onderzoeksrapport en/of naslagwerk gaat.

Abstract: Maximum 150 woorden, als samenvatting van uw bijdrage. Dit plaatst u rechtstreeks onder de titel, cursief; zonder de titel 'abstract' erboven te plaatsen.

Opmaak:

- Laat opmaak (tabs, pagina-eindes, etc.) zoveel mogelijk achterwege; de tekst en de voetnoten moeten uitgelijnd zijn.
- Een titel van een boek, artikel of wet doorheen de tekst wordt *cursief* weergegeven.
- Titels:
 - Titels worden numeriek (1., 2., 2.1; 2.2.; 2.2.1) genummerd, niet met letters (a, b, c, iv, xii);
 - Alle titels moeten aan de *kantlijn* staan (niet inspringen);
 - Titels worden in Times New Roman 12 en **vet** weergegeven (ook de hoofdtitel van de bijdrage);
 - Titels worden door een witregel van de tekst en van elkaar gescheiden;
 - Er wordt na een titel nooit een punt geplaatst en nooit een dubbel punt;
 - Er worden *geen* voetnoten in titels geplaatst, dit kan wel in de doorlopende tekst.
- Vermijdt **afkortingen** zoveel mogelijk want ze belemmeren de leesbaarheid. Schrijf afkortingen de eerste keer voluit met afkorting tussen haakjes.
- In een **opsomming** worden de onderdelen telkens afgesloten met puntkomma (;) en met een punt aan het einde (.). Het te gebruiken opsommingsteken is een **en** dit mag inspringen;
- Een **citaat** wordt tussen dubbele aanhalingstekens gezet en cursief weergegeven. Een citaat van meer dan 40 woorden wordt in een aparte alinea gezet (cursief, geen aanhalingstekens);
- Aanvullende informatie (verduidelijking, verwijzing naar wettekst) gebeurt in **voetnoot**. De verwijzing in de tekst naar de voetnoot gebeurt voor het laatste letterteken van de tekst, zin of zinsnede waarop ze betrekking heeft: bv. *het dossier2 werd afgesloten2*. Het punt volgt dus na de voetnoot, niet ervoor.

Verwijzingen:

- **Verwijzingen in de tekst**
 - De verwijzingen moeten *in de tekst* via het APA-systeem (*author/date-methode*) worden weergegeven (Peeters, 2008). Er wordt dus niet met verwijzingen in voetnoot of eindnoten gewerkt.

- Bij een citaat of specifieke verwijzingen wordt de exacte pagina of het hoofdstuk toegevoegd aan de verwijzing (Ponsaers, 2008, p.56) of (Ponsaers, 2008, H.)
- Een verwijzing met twee auteurs: (Van Galen & Hogenaar, 1994)
- Een verwijzing met meer dan twee auteurs: eerste vermelding (Zimmerman, Brown, Evans & Cohen, 1987) en volgende vermeldingen (Zimmerman *et al.*, 1987).
- Werken van dezelfde auteur(s) worden chronologisch vermeld
- Werken van verschillende auteurs worden alfabetisch gerangschikt.
- Meerdere publicaties van dezelfde auteur uit hetzelfde jaar, worden met kleine letters (2000a, 2000b) aangeduid, ook in de bibliografie.
- Bij 6 of meer auteurs is dit steeds in korte versie (Brown *et al.*, 1985).
- **Bibliografie:**
 - Achteraan wordt een volledige literatuurlijst opgenomen. Dit krijgt de titel ‘Bibliografie’:
 - In deze lijst moeten de referenties alfabetisch gerangschikt worden op eerste auteur.
 - Let op: de afkorting van de voornaam wordt afgesloten met een punt, dan het jaartal tussen haakjes en dan terug een punt.
- **Boeken:**
 - Vandeputte, R. (1986). *Verbintenissen en overeenkomsten in kort bestek*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 119 p.
- **Tijdschriften:**
 - Raaymakers, Q. W., Van Hoof, J. T. C., en Ter Bogt, T. F. M. (2001). “Intolerantie; typerend voor jongeren?”, *Justitiële Verkenningen*, nr. 1, 49-61.
- **Verzamelwerk:**
 - Taeymans, M. (ed.), (2003). *Defederalisering van Justitie*, Brussel, Larcier, 142 p.
- **Bijdrage in verzamelwerk**
 - Ponsaers, P. (2000). “Lokeren, criminaliteit en onveiligheid: is er reden tot paniek?”, in Lippens, R. (Ed.), *Vorbij de nuloptie, Beschouwingen over multolerantie en lokale (on)veiligheid*, (pp. 38-53). Brussel: Imavo vzw. .

Voor Endnote gebruikers: de Endnote-stijl (.ens) is te verkrijgen bij de assistent-editors (cahierspolitiestudies@gmail.com).

Als auteur voor de Cahiers Politiestudies wordt u gevraagd het volgende aan te leveren:

- **Eerste** versie van uw tekst (voor review) – te bezorgen aan de gasteditor:
 - Uw tekst, geanonimiseerd;
 - De bijgevoegde ingevulde auteursfiche;
 - De abstract van uw tekst (150 woorden)
- **Definitieve** versie van uw tekst (na review) – te bezorgen aan assistant editors (cahierspolitiestudies@gmail.com):
 - Uw definitieve tekst
 - De grafieken, tabellen en figuren bij uw tekst dienen in een afzonderlijk document te worden aangeleverd en moeten in grijswaarden worden weergegeven.
 - De abstract van uw tekst (indien het herwerkt is)
 - Verplichte feedback t.a.v. de integrated review omtrent wat (niet) werd gewijzigd (bv. d.m.v. track changes in de integrated review)

Voorbeeld aanbevolen citeerwijze:

Van Sluis, A., & Cachet, L. (2013). Op zoek naar een optimale schaal. De moeizame zoektocht naar balans tussen centraal en decentraal. In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet, G. Meershoek (eds.), *Schaalveranderingen. Cahiers Politiestudies nr. 26* (p. 13-32). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2016

Cahier 38: Groene Criminologie en Veiligheidszorg

Gast-editoren: Janine Janssen, Tim Boekhout van Solinge, Lieselot Bisschop & Philippe De Baets

Criminologie heeft lange tijd de studie van milieucriminaliteit en -regulering genegeerd. Het was Lynch die in 1990 voor het eerst wees op het belang van een kritisch criminologische studie van milieuschade en daarmee was de term “groene criminologie” geboren. Milieucriminaliteit verwijst naar schade veroorzaakt door zowel individuen, als bedrijven én overheden aan ecosystemen, mensen en dieren. Het hoeft daarbij niet steeds te gaan om (reeds) strafbaar gesteld gedrag. De aandacht voor het milieu blijft echter nog beperkt, ondanks de gegroeide aandacht. Daarom stellen we in dit Cahier dit studiegebied centraal. We onderzoeken wat de groene criminaliteit betekent voor de politiewerking. Is de politie in staat om over de eigen landsgrenzen heen samen te werken en internationale vormen van groene criminaliteit het hoofd te bieden? Ook niet-politionele actoren krijgen aandacht in dit Cahier, waarbij gedacht wordt aan inspectiediensten, milieuadministraties, douanediensden en NGO's. Zij zijn voor de politie belangrijke partners in de veiligheidszorg.

Cahier 39: Criminele Organisaties en Organisatiecriminaliteit

Gasteditoren: Antoinette Verhage, Ann Jorissen, Ruth Prins & Jelle Jaspers

Organisatiecriminaliteit en georganiseerde criminaliteit lijken op het eerste gezicht twee verschillende zaken. Het eerste wordt vooral geassocieerd met grote bedrijven en speelt zich grotendeels in de bovenwereld af, het tweede met maffia-achtige groepen gesitueerd in de onderwereld. In de praktijk blijkt het onderscheid niet altijd zo gemakkelijk te handhaven. Er bestaan immers allerhande tussenvormen en de grens tussen de financiële boven- en onderwereld vervaagt meermaals. In dit Cahier willen we aandacht besteden aan de aanpak van deze fenomenen, variërend van financiële recherche tot het nemen van bestuurlijke maatregelen. Maar ook willen we nagaan met wie de politie samen opereert in deze kwesties. Gaat het om een probleem dat een louter nationale/federale aanpak vraagt, of heeft de lokale overheid hier ook een rol in? Wat is de rol van de politie binnen de samenwerking en hoe verloopt de informatiedeling? We brengen het empirisch onderzoek in kaart en gaan verder in op de verschillende verschijningsvormen en de dilemma's bij de aanpak hiervan.

Cahier 40: Politie en gezondheidszorg

Gasteditoren: Lodewijk Gunther Moor, Wouter Vanderplasschen, Tom Balthazar & Auke van Dijk

In de uitvoering komen politie en gezondheidszorg elkaar vanuit hun eigen functie regelmatig tegen. De contacten kunnen betrekking hebben op (drugs-)overlast of gerelateerde problemen, zedenzaken, psychiatrische stoornissen bij (veel-)plegers, geweld, calamiteiten en crisissituaties. Het gemeenschappelijke element bij al deze zaken is dat zij direct de leefbaarheid en veiligheid van buurtbewoners raken. Politie en gezondheidszorg hebben niettemin een andere functie en finaliteit, wat tot grensproblemen kan leiden. En toch is het ondertussen overduidelijk dat de aanpak van veel urgente maatschappelijke problemen om een gecombineerde aanpak vraagt van beide sectoren. Ondanks deze groeiende nood aan een betere afstemming en gemeenschappelijke aanpak bestaat er relatief weinig literatuur over de raakvlakken en vormen van samenwerking tussen politie en gezondheidszorg. Dit Cahier tracht in deze leemte te voorzien.

Cahier 41: Meten is Weten

Gasteditoren: Elke Devroe, Eddy De Raedt, Henk Elffers & Dorian Schaap

New Public Management en vooral besparingen bij politie en justitie leiden tot het meten van allerhande prestatieafspraken en activiteiten van politiewerk. Ook de geregistreerde criminaliteit wordt jaarlijks gepresenteerd in politiestatistieken, waarbij het aantal feiten vastgesteld in proces-verbalen worden geteld. In dit Cahier wordt de vraag gesteld naar de betrouwbaarheid van deze cijfers. Wat zeggen cijfers en wat blijft verborgen? Er wordt immers vaak geregistreerd om aan prestatieconvenanten tegemoet te komen en proces-verbalen uitgeschreven om bepaalde quota te halen. Wat leert dat nog over de werkelijk gepleegde criminaliteit? Kan de Politiemonitor en de integrale veiligheidsmonitor in Nederland en/of de Veiligheidsmonitor in België een degelijke aanvulling zijn? En wat zijn huidige registratiepraktijken en valkuilen daarbij? Heeft meten nog een toekomst als het gaat om accountability van politiewerk? Op deze en andere vragen biedt dit Cahier een antwoord.

Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2017

Cahier 42: Ideologisch Activisme en Radicalisering

Gasteditoren: Maarten De Waele, Jannie Noppe, Hans Moors & Aart Garssen

Het actuele debat inzake radicalisering wordt overheerst door ‘waarom’-vragen naar de maatschappelijke oorzaken. Komen golven van links, rechts en single-issue extremisme werkelijk voort uit andere maatschappelijke onderstromen? Of zijn er al dan niet gemeenschappelijke ‘root causes’? Hoe ontwikkelt zich het activisme van mensen, in de context van wat er in de Nederlandse en Belgische samenleving en daarbuiten gebeurt wat mensen tot handelen aanzet? Dit Cahier wenst vooral in te zoomen op de aanpak van het fenomeen en de rol van lokale actoren. We vragen ons af hoe het fenomeen vandaag lokaal praktisch en beleidsmatig wordt aangepakt en of er andere accenten gelegd (kunnen) worden, waarbij we denken aan EXIT-programma’s, (vroeg-) signalering, initiatieven op het vlak van de ‘geestelijke gezondheidszorg of het aanbieden van versterkende weerbaarheidsoefeningen. Moet de politie hierbij betrokken worden? Wat zijn ‘good (police) practices’ in binnen- en buitenland? Hoe kunnen we de diverse uitingsvormen van ideologisch geïnspireerd activisme op lange termijn beheersen en onder controle houden?

Cahier 43: Eigenrichting

Gasteditoren: Paul Ponsaers, Elke Devroe, Lodewijk Gunther Moor, Kees van der Vijver & Bas van Stokkom

Rechtshandhaving is de verantwoordelijkheid van de overheid. Het ‘sociaal contract’ biedt burgers overheidsbescherming in ruil voor coöperatie aan de democratische samenleving. Dit monopolie leidt tot een verbod op eigenrichting: burgers mogen het heft niet in eigen handen nemen. In de democratische samenleving is dit immers niet gewenst en streng gereguleerd. Afgelopen decennia echter wordt er in het kader van zelfredzaamheid een gedeelte terug gelegd bij de burger, en is het omgaan met eigenrichting aan herijking toe is. Een tweede evolutie betreft de culturele eigenrichting. Het gaat hier om migrantengroepen die er concurrerende waarden- en normensystemen op na houden en wensen dat de rechtshandhaving plaatsvindt volgens geheel andere normen dan deze in het gastland. In welke mate kan afwijkende rechtshandhaving een plaats vinden in de democratische samenleving? Op deze vragen biedt dit Cahier antwoorden.

Cahier 44: De vervloeiing van binnenlandse en buitenlandse veiligheid

Gasteditoren: Timo Kansil, Willy Bruggeman, Jan Terpstra & Jelle Janssens

Dit Cahier gaat dieper in op de wijze waarop internationale politiesamenwerking in toenemende mate vorm wordt gegeven. Deze internationale inzet is van oudsher een specialisme dat minder aandacht krijgt dan de lokale en nationale oriëntatie van de politie. De vraag is of dit door de huidige veiligheidsontwikkelingen nog gerechtvaardigd is. In het bijzonder de vervloeiing van binnenlandse en buitenlandse veiligheid roept de vraag op of een organisatorisch onderscheid tussen binnen- en buitenland nog voldoet. Wat betekent dit voor (post-)conflict regio's? Voor de opbouw van nieuwe democratieën? Hebben private organisaties hier al dan niet een plaats in? Daarom wordt deze vervloeiing in dit Cahier geduid en de consequenties daarvan voor de politie beschouwd.

Cahier 45: Herinneren en Vergeten in de Politie

Gasteditoren: Guus Meershoek, Margo De Koster, Paul Ponsaers & Bob Hoogenboom

“The past is never dead. It's not even past.” Met deze woorden van William Faulkner als leidraad gaan we in dit Cahier op zoek naar de aanwezigheid van het verleden in de huidige politiezorg. Wie de evaluatierapporten leest die al meer dan dertig jaar met enige regelmaat over veelal ontspoord politieoptreden worden uitgebracht, treft vaak dezelfde aanbevelingen aan. Vloeit ervaring dan zo snel weg uit de politie? Heeft de organisatie dan zo weinig lerend vermogen? Tegelijk bijten politiemanagers telkens weer hun tanden stuk op de taai structuren in de politie waarna zij oproepen tot een cultuuromslag. Onderzoekers rekenen ingesleten gewoonten al gauw tot de cultuur van de werkvloer. Toch blijken zulke ondoorgrondelijke verschijnselen vaak een redelijke ontstaansgrond te hebben die hun voortbestaan wellicht niet rechtvaardigt maar wel begrijpelijk maakt. De achterliggende gedachte van dit Cahier is dat kennis van het verleden de politie in staat stelt om beter in te spelen op nieuwe vraagstukken en onderzoekers in staat stelt om meer van het functioneren van de huidige politie te begrijpen.