

# Editoriaal. ‘Meten is Weten’

Elke Devroe<sup>1</sup>, Henk Elffers<sup>2</sup>, Eddy De Raedt<sup>3</sup>, Dorian Schaaap<sup>4</sup> (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 geregistreeerde 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 Politiemonitor 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 geregistreeerde 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

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

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

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

<sup>4</sup> *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 politiegegevens 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 "*Meten 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 strafrechtsketen 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.