

# **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

**W 34**

**Knelpunten in en bij het functioneren  
van de politie**

R. W. M. Geerts

**'s-Gravenhage, juli 1988**

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het  
Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014,  
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op  
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)  
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal  
gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 1639 8

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid

## INHOUDSOPGAVE

	pagina
1. Inleiding	1
2. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding: enige cijfers	1
3. Politie misdaadbesteding	9
4. Interne knelpunten bij de politie	15
a. Samenwerking tussen politiekorpsen	17
b. Organisatieveranderingen binnen de politie	19
c. De planning van de werkzaamheden	21
d. Taakafgrenzing	24
e. De inzet van menskracht en middelen	26
5. De verhouding politie - Openbaar Ministerie	28
6. De verhouding politie - bijzondere opsporingsdiensten	32
7. De politie in relatie tot andersoortige overheidsinitiatieven	34
8. De verhouding politie en particulier initiatief	38
9. Afsluitend	43
Lijst van noten	46

## KNELPUNTEN IN EN BIJ HET FUNCTIONEREN VAN DE POLITIE

### 1. Inleiding

Als doel van dit project is door de W.R.R. geformuleerd:

- het verschaffen van een overzicht van de voornaamste knelpunten, die de doelmatigheid van het politie-optreden bij strafbare feiten, in het bijzonder bij "veel voorkomende criminaliteit" verminderen;
- het doen van suggesties tot verbetering.

Voor beide onderdelen is het gewenst dat, behalve aan eigen ideeën, ook aandacht wordt besteed aan

- in de laatste jaren in Nederland naar voren gebrachte inzichten, afkomstig uit politiek en wetenschap;
- de situatie in enkele andere landen (summier).

De punten, waaraan de W.R.R. gaarne aandacht wenst te besteden zijn dusdanig divers dat het noodzakelijk is een soort van "overall"-notitie te presenteren, waarbij een uitputtende en diepgaande behandeling van alle mogelijke knelpunten uiteraard niet mogelijk is. Ondanks de zeer beperkte tijd die aan het project kon worden besteed (3 weken) is geprobeerd de lezer een betrekkelijk breed overzicht te verschaffen.

### 2. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding: enige cijfers

Om het probleem van de criminaliteitsbestrijding wat nader te duiden is het zinvol eerst enige cijfers te noemen. Huls presenteert het volgende overzicht van de geregistreerde criminaliteit van 1948 - 1984 (1):

Enige misdrijven en groepen van misdrijven ter kennis van de politie gekomen, 1948 - 1984

Jaar	Misdrijven tegen openbare orde en gezag	Misdrijven tegen leven en persoon	Ruwheidmisdrijven	Sexuele misdrijven	Vermogensmisdrijven w.o.	-envoudige diefstal	-gekwalificeerde diefstal	Totaal aantal misdrijven Wetboek van Strafrecht	Totaal aantal misdrijven Wegverkeerswet	Totaal aantal misdrijven andere Wetten, Besluiten e.d.	Totaal Generaal
	Absoluut										
1948 <sup>1</sup>	2250	14250	3360	5350	69520	48000	7840	98080	-	20600	118680
1950	2153	15056	4006	6426	60206	39663	6338	90860	-	2211	93071
1955	1875	13316	3520	6878	60843	42527	7707	89062	7129	3002	99193
1960	2361	13323	4830	8358	83175	61706	12525	114462	13631	566	128659
1965	2550	10950	7575	8751	113908	83302	22850	145532	20441	365	166338
1970	3489	11118	10997	8263	188276	123220	54047	224054	35975	2401	262430
1975	4187	11780	26335	6868	344198	216077	114743	395674	45563	6431	447668
1980	6953	18401	72552	8096	502417	291543	191372	610680	72934	12379	695993
1981	7664	19683	78745	8003	592117	327184	240681	708687	76732	14816	800235
1982	8325	20549	92011	8624	686034	369949	290451	817968	77200	14807	909975
1983	7966	21051	88816	8076	752350	404229	319752	880841	79727	12648	973216
1984	8786	22408	99447	8950	834558	421010	383438	977175	79709	11907	1068791

## Per 100000 inwoners van 12-79 jaar

1948 <sup>1</sup>	32	196	48	76	952	660	108	1344	-	284	1628
1950	29	202	54	86	805	531	85	1215	-	30	1245
1955	35	249	66	129	1136	794	144	1662	133	57	1852
1960	28	156	57	98	974	723	147	1340	160	8	1508
1965	28	119	83	95	1235	903	248	1578	222	6	1806
1970	35	113	111	84	1908	1249	548	2271	365	24	2660
1975	40	111	249	65	3252	2042	1084	3738	430	60	4228
1980	61	162	641	71	4436	2574	1690	5392	644	109	6145
1981	67	171	686	70	5159	2850	2097	6174	668	129	6971
1982	72	177	792	74	5907	3185	2501	7043	665	128	7836
1983	68	179	757	69	6413	3446	2726	7508	680	108	8296
1984	74	189	840	76	7050	3557	3239	8256	673	100	9029

Er is dus in 1984 sprake van een vertienvoudiging van het aantal door de politie geregistreeerde misdrijven ten opzichte van 1948. Ook gecorrigeerd naar de ontwikkeling van de bevolking blijft er sprake van een sterke toename, te weten een vervijfvoudiging. De geregistreeerde criminaliteit is echter maar een beperkt gedeelte van de totale criminaliteit. Om hiervan enigszins een beeld te krijgen heeft het CBS in 1980 een vergelijking gemaakt tussen de door de politie geregistreeerde criminaliteit en de resultaten van slachtofferenquêtes. De vergelijkbaarheid tussen deze verschillende grootheden is problematisch (Kommer, 2). Om de vergelijkbaarheid te optimaliseren is het noodzakelijk de politiecijfers enigszins te corrigeren. Na deze correctie vond het CBS ruim 11 maal zoveel misdrijven op basis van de slachtofferenquêtes dan in de poltiestatistiek is terug te vinden (van Tulder, 3). Als we vervolgens het ophelderingspercentage in de beschouwing betrekken, moet worden geconstateerd dat dit in dezelfde periode van 1948 - 1984 is teruggelopen van 64% tot 25%.

Jaar	Misdrijven tegen openbare orde en gezag	Misdrijven tegen leven en persoon	Ruwheidsmisdrijven	Sexuele misdrijven	Vermogensmisdrijven w.o.	-eenvoudige diefstal	-gekwalificeerde diefstal	Totaal aantal misdrijven Wetboek van Strafrecht	Totaal aantal misdrijven Wegenverkeerswet	Totaal aantal misdrijven andere Wetten, Besluiten e.d.	Totaal Gemiddeld
Opgehelderde misdrijven in %											
1948	96	94	73	67	46	35	53	58	-	94	64
1950	97	96	73	69	50	38	56	62	-	98	63
1955	98	98	73	69	48	36	56	60	100	94	64
1960	96	95	63	64	35	27	41	50	92	99	53
1965	98	94	56	63	37	29	47	46	91	99	51
1970	97	89	45	56	30	22	35	36	66	99	41
1975	96	83	31	50	23	16	27	27	73	99	32
1980	91	77	20	45	19	16	19	22	73	99	29
1981	91	75	18	46	19	16	19	22	73	99	28
1982	90	75	17	45	18	15	18	21	72	99	26
1983	89	74	16	45	18	15	18	20	72	99	26
1984	58	73	16	48	18	16	15	20	70	98	25

Het SCP schrijft hierover: "ook internationaal gezien is het ophelderingspercentage in Nederland laag. Vergeleken met het buitenland steekt Nederland ongunstig af. Wanneer de verkeersdelicten buiten beschouwing blijven, worden er in Nederland veel minder zaken (22%) opgehelderd dan in Engeland (37%), Zweden (33%), Duitsland (45%). Bovendien daalt dit percentage in Nederland opmerkelijk sneller dan elders". (Mulder, 4)

Waarin de verklaring voor deze verschillen moet worden gezocht is onduidelijk: ligt er een verschil in registratiegedrag aan ten grondslag en/of zijn er andere, meer inhoudelijke verklaringen. Wij hebben geen auteurs kunnen vinden die zich wagen aan uitspraken in deze. Wel is inmiddels genoegzaam bekend dat er vele vraagtekens zijn te plaatsen bij de Nederlandse registraties. Niet voor niets probeert men reeds enkele jaren te komen tot betrouwbare cijfers. Dit betekent dat uiterste voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van deze cijfers. Met een aantal reserves wordt in de nota Samenleving en Criminaliteit de volgende verklaring gegeven: (5)

"Hoewel vergelijking van criminaliteitscijfers van verschillende landen een hachelijke zaak is, onder andere vanwege verschillen in strafbaarstelling, lijkt toch de conclusie gewettigd dat door de ontwikkeling in het laatste decennium in Nederland niet langer sprake is van een relatief laag aantal misdrijfzaken per 1000 inwoners.

Het ophelderingspercentage is in Nederland duidelijk teruggelopen. Hetzelfde geldt, in iets mindere mate, voor Engeland en Wales. Daarentegen stijgt het ophelderingspercentage in Zweden, terwijl het in de BRD constant blijft. Het ophelderingspercentage wordt sterk beïnvloed door de wijze van registreren, zodat aan de aange troffen internationale verschillen geen conclusies mogen worden

verbonden. Het ligt echter voor de hand dat de opmerkelijke daling van het ophelderingspercentage in Nederland verband houdt met de relatief sterke stijging van de criminaliteit."

Een andere verklaring kan worden gevonden in de verbeterde registratie. Het S.C.P. schrijft hierover: (6) "Het is opmerkelijk dat terwijl de opheldering van delicten steeds verder achterblijft, de registratie steeds beter verloopt. Op dit terrein is van afnemende effectiviteit geen sprake. Integendeel, hier worden de doelstellingen gedeeltelijk steeds beter bereikt." Het is uiterst aannemelijk dat deze verbeterde registratie vooral speelt bij de aangiftes en minder sterk doorwerkt in de cijfers betreffende de opgehelderde misdrijven: immers in de vergelijking met de aangiftes werden die altijd al relatief beter geregistreerd.

Weer een andere reden kan zijn gelegen in een gewijzigde verhouding tussen de verschillende taken van de politie. Het takenpakket van de politie is over de jaren heen uitgebreid vooral in de sfeer van de hulpverlening en openbare ordehandhaving. Feit is dat er ook veel meer tijd aan deze taken wordt besteed, wat het aannemelijk maakt dat dit ten koste van de strafrechtelijke taken gaat. Exacte cijfers over de ontwikkeling zijn niet te geven (nogmaals de registratie staat nog maar in de kinderschoenen maar de W.K.A. (7) presenteert de volgende percentages betreffende de verdeling van de capaciteit over de verschillende taken. De gemiddeld 25% die men heeft voor buitenactiviteiten en feitelijke opsporing worden als volgt verdeeld:

Taakgebied	Gemiddelde grote stad in % bruto capaciteit	Gemiddelde referentie stad in % bruto capaciteit
Verkeer	8,8	8,5
Criminaliteit	9,0	8,8
Openbare orde en hulpverlening	7,3	7,6
Totaal	25,1	24,9

Mede in dit kader dient te worden opgemerkt dat de politie ook zaken kan afhandelen naar volle tevredenheid van de "klant" op een andere dan strafrechtelijke wijze. Dit komt dan echter niet in de cijfers tot uitdrukking.

Ook kan het zijn dat door de enorme stijging van de criminaliteit, gepaard gaande met een uitbreiding van het takenpakket het zicht op het probleem/de dadergroepen beduidend is afgenomen: "Vroeger kende je je pappenheimers, nu vaak niet meer." Daardoor kan het zijn dat er nu meer "zaakgericht" wordt gewerkt in plaats van "dadergericht", wat nadelig kan werken voor het oplossingspercentage. Echter niet alleen het overzicht extern ontbreekt, ook het overzicht intern laat vaak te wensen over. De korpsen zijn groter

geworden, er zijn vaak specialistische afdelingen ontstaan en een van de gevolgen daarvan is een gebrekkiger interne communicatie. In gesprekken wordt nogal eens aangevoerd dat de sterkte van de politie in relatie tot de criminaliteit sterk is achtergebleven. Uiteraard is dat afhankelijk van de vraag waar de sterkte aan moet worden gerelateerd.

Ook op die vraag probeert men op dit moment een antwoord te krijgen (W.K.A./P.K.P.). Gerelateerd aan het aantal misdrijven blijft inderdaad de sterkte achter, maar gerelateerd aan het aantal inwoners neemt het aantal inwoners af per politie-ambtenaar.

Het aantal politiemensen met opsporingsbevoegdheid is in de periode 1960 - 1984 toegenomen met 67%. (Mulder, 8)

De volgende tabel laat deze ontwikkeling zien, waarbij wij willen aantekenen dat deze toegenomen sterkte niet rechtevenredig is met de toename van inzetbare manuren. Uit een Amsterdams intern onderzoek is gebleken dat in de periode 1961 - 1985 de feitelijke sterkte met 58% is gestegen, maar de inzetbare manuren slechts met 25%. Dit verschil wordt verklaard door de toegenomen vakantiedagen en de arbeidstijdverkorting.

Gemiddelde sterkte van politie (in executieve dienst) naar inwonertal, misdrijven en opgehelderde zaken, 1948 - 1984

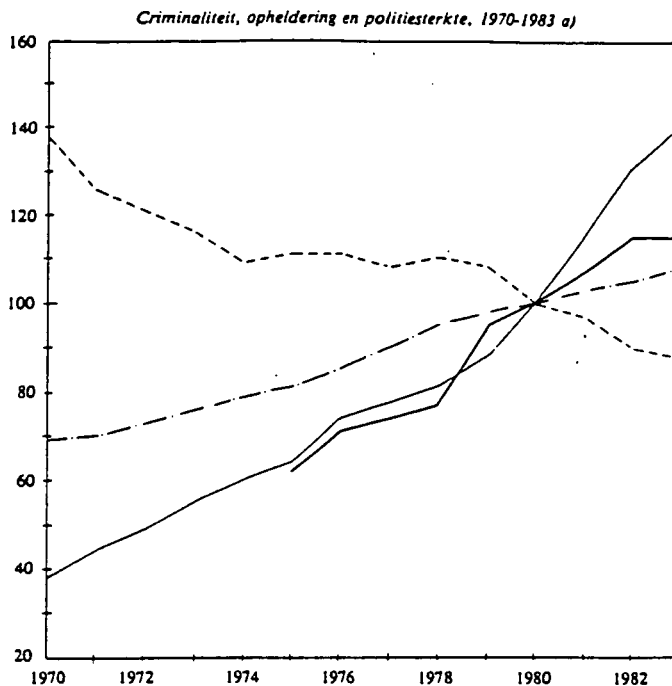
	absoluut	aantal inwoners van 12-79 jaar per politie- ambtenaar	aantal misdrij- ven per politie- ambtenaar	aantal opge- helderde zaken per politie- ambtenaar
1948	20096	1		
1950	19348	1		
1955	19039	1		
1960	17656	484	7	4
1965	16907	546	10	5
1970	18667	532	14	6
1975	21755	492	21	7
1980	26902	421	26	8
1981	27611	416	29	8
1982	28279	411	32	8
1983	29000	404	34	9
1984	29472	402	36	9

1 Inclusief het technisch en administratief personeel

Hoe discutabel het zoeken naar verklaringen voor het teruggelopen oplossingspercentage is moge wederom blijken uit bovenstaande tabel. Op basis van het meer dan verdubbelde aantal opgehelderde zaken per politie-ambtenaar in de periode 1960 - 1984 kan men ook beweren dat de politie alleen maar veel succesvoller is gaan werken over de jaren heen.

Als we echter alle cijfers tegen elkaar afzetten dan levert dat voor de periode 1970 - 1983 het volgende beeld op: (9)





- : ter kennis van de politie gekomen misdrijven
- - - : ophelderingspercentage
- · - : politiesterkte b)
- - - : slachtoffers (enquêteschattingen) c)

- a) Alle cijfers zijn indices met 1980 = 100  
 b) Gemeente- en rijkspolitie; exclusief technisch en administratief personeel en centrale diensten rijkspolitie.  
 c) Betreft (ongewogen) slachtoffers van 15 jaar en ouder van diverse soorten diefstal, inbraak, vernielingen/beschadigingen, inbraak, handtastelijkheden en bedreigingen, doorrijden na aanrijding en vanaf 1980 ook exhibitionisme.

Bron: CBS, Maandstatistiek van Politie, diverse jaaroverzichten.  
 CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, 1979.  
 CBS, Slachtoffers van misdrijven, diverse jaren.  
 Jaarverslagen Openbaar Ministerie.

"Het aantal ter kennis van de politie gekomen misdrijven steeg van 270.000 in 1970 tot 990.000 in 1983, een toename met 270%. Hoewel het aantal opgehelderde misdrijven in absolute zin meer dan verdubbelde, daalde het ophelderingspercentage van 41% in 1970 tot 26% in 1983. De omvang van het politie-apparaat steeg van 19.000 arbeidsjaren in 1970 tot 29.000 arbeidsjaren in 1983, een toename met 55%. Hoewel het aantal gemeenten met een eigen gemeentepolitie toenam, groeide de rijkspolitie het sterkst: met meer dan 75% in genoemde periode. De in curve 4 weergegeven cijfers berusten op schattingen op basis van slachtofferenquêtes vanaf 1975 en ze zijn om een aantal redenen niet geheel vergelijkbaar met de cijfers uit de politiestatistiek. De slachtoffercijfers laten van 1975 tot 1983 een stijging met 85% zien; dit is minder dan de stijging van de politiecijfers, die over dezelfde periode 120% bedraagt. Met name na 1980 lijken de trends in beide reeksen enigszins te verschillen."

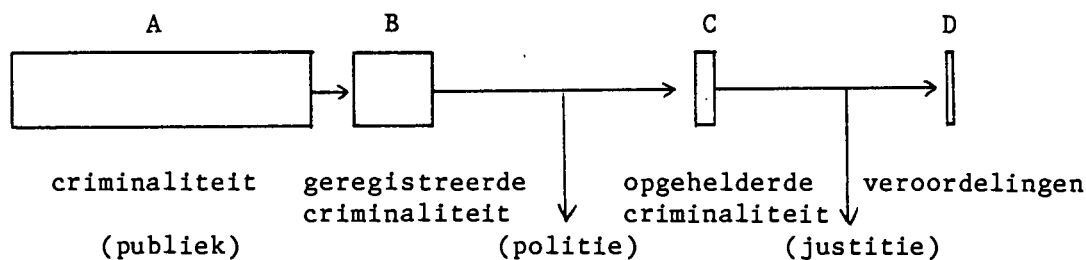
De opgehelderde criminaliteit staat dus in geen verhouding met de totale criminaliteit. Nog schrijnender wordt dit beeld indien vervolging en bestraffing in de beschouwing worden betrokken. Steenhuis presenteert in deze de volgende cijfers: (10)

"Van de circa 900.000 misdrijven die in 1982 ter kennis van de politie kwamen, werden er 'slechts' ongeveer 200.000 ingezonden

naar het OM. De overige 700.000 werden òf niet opgehelderd òf door de politie van onvoldoende gewicht geacht om het OM mee lastig te vallen. Het OM maakt in ruime mate gebruik van het beleidssepot. Behalve dat ruim een kwart van de zaken aldus werd afgedaan, meende het OM ook nog in 12,5% van de gevallen dat er onvoldoende bewijs in een zaak zat om hem met voldoende kans op een veroordeling aan de rechter voor te leggen (technisch sepot). Tenslotte werd nog een ongeveer even groot percentage van de zaken ter berechting of ad informandum bij andere gevoegd.

Al met al deed het OM van alle binnengekomen zaken in 1982 meer dan de helft zelf af. Slechts 45% van de ingeschreven zaken werd aan de rechter voorgelegd. In circa 9% van de hem aangeboden zaken komt de rechter bovendien, om diverse redenen, niet tot een veroordeling. En als het zover wel komt, dan doen zich bij de executie van de vonnissen, zowel die waarbij een boete als die waarbij een vrijheidsstraf is opgelegd, grote problemen voor."

In grote lijnen geduid, even afgezien van de exacte omvang van de verschillende blokken, zal de verhouding tussen de totale criminaliteit, de geregistreeerde criminaliteit, de opgehelderde criminaliteit en de veroordelingen er als volgt uitzien:



De vraag laat zich dan onmiddellijk stellen hoe ernstig het is dat de omvang van deze blokken zo varieert. Steenhuis in zijn bedrijfsmatige aanpak, uitgaande van een input - throughput - output analyse, verdedigt impliciet de visie dat de blokken zoveel mogelijk op elkaar dienen te zijn afgestemd. Daarbij willen wij enige kanttekeningen maken. Het is van belang te constateren dat de blokken altijd in omvang hebben verschild. Het S.C.P. stelt hierover dat uit enquêtes onder slachtoffers blijkt dat verboden handelingen niet bij de politie worden aangegeven omdat: de zaak niet ernstig genoeg is (in 40% van de gevallen), omdat er van de politie niets verwacht wordt (24%) of omdat men met een eigen optreden (signaleren, regelen, waarschuwen, berispen) kon volstaan (5%). Ook de bekendheid met de dader (kennis of familielid, 2%) of angst (voor wraak, 1%) kunnen het doen van aangifte verhinderen. In 6% van de gevallen blijft aangifte achterwege omdat men denkt dat de politie niets doet of overbelast is. (11)

Ook een verschil tussen B en C en/of C en D kan op meerdere manieren worden verklaard. Zo kan de politie een geheel andere weg kiezen dan de strafrechtelijke op justitiële vervolging geënte. Een succesvolle vervolging en opheldering zijn dan ook niet de enige effectiviteitscriteria, die aan politie-optreden moeten worden gesteld. Daarnaast wordt het verschil tussen B en C uiteraard verklaard door een aantal misdrijven dat niet is aangepakt en een aantal waarin wel opsporingsactiviteiten zijn ontplooid, maar

welke niet tot succes hebben geleid. Met name bij deze beide laatste categorieën zou kunnen worden gestreefd naar verbeteringen. Toch betekent dit dat het streven er niet op moet zijn gericht de blokken A, B, C en D even groot te maken. Dat zou betekenen dat de verschillende blokken alleen maar fungeren als een doorgeefluik ten opzichte van elkaar en dat de waarde van een eigen, anderzortige afhandeling binnen één blok wordt ontkend. Een dergelijke visie achten wij niet verdedigbaar.

Echter de verschillen tussen de onderscheiden blokken moeten wel beargumenteerbaar en daarmee verdedigbaar zijn. De laatste jaren lijkt dat steeds minder het geval. Dat is door de overheid onderkend en een aantal initiatieven is in het kader van de criminaliteitsbestrijding door de overheid ontplooid, waarbij ook anderen dan politie en justitie voor de criminaliteitsbestrijding verantwoordelijk worden gesteld. Daarbij heeft men zich in eerste instantie vooral geconcentreerd op de zogenoemde "kleine criminaliteit", wat in belangrijke mate is veroorzaakt doordat de hieronder begrepen vormen van criminaliteit in 1983 in totaal 71,2% van de geregistreeerde criminaliteit uitmaken. De commissie Roethof verstaat hieronder: (12)

"massaal voorkomende strafbaar gestelde gedragingen die door de politie kunnen worden getransigeerd of bij een eerste overtreding in het algemeen door de officier van justitie worden afgedaan dan wel door de rechter worden bestraft met maximaal een geldboete en/of een voorwaardelijke vrijheidsstraf en die - vooral door hun massaliteit - hinderlijk zijn of de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevorderen."

Het kabinet haalt uit de aanbevelingen van deze commissie, behoudens de maatregelen op het terrein van politie en justitie, de volgende drie hoofdlijnen:

- a. de bebouwde omgeving dient qua planologische en bouwtechnische kenmerken zodanig te zijn ingericht dat hierdoor enerzijds de uitoefening van toezicht op vooral jongeren niet onnodig wordt bemoeilijkt en anderzijds het plegen van diefstallen e.d. niet onnodig gemakkelijk wordt gemaakt;
- b. de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij (gezin, school, werk en recreatie) moet zo veel mogelijk worden versterkt;
- c. het toezicht op potentiële wetsovertreders door functionarissen met een bredere dienstverlenende taak, zoals conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers e.d. dient zo veel mogelijk te worden uitgebreid.

Door veel kritiek op met name de betekenis van het woord "klein" in combinatie met het begrip criminaliteit wordt in dit actieplan Samenleving en criminaliteit (13) als synoniem gesproken van veel voorkomende criminaliteit.

Echter weer anderen, zoals Berghuis en Essers van het WODC (14) introduceren het begrip "massaal voorkomende criminaliteit", waarvoor als criterium wordt gehanteerd dat het minstens 10.000 keer moet zijn geregistreeerd, los van de ernst van het misdrijf.

Zo kan het gebeuren dat over een en hetzelfde misdrijf, neem bijvoorbeeld heling, door de regering wordt gesproken van veel voorkomende criminaliteit en door het WODC van niet-massaal voorkomende criminaliteit.

Nog verwarrender wordt het wanneer ook nog de verschillende betekenissen van het begrip "ernst" in de beschouwing worden betrokken. De redenering lijkt dan te luiden dat er bij kleine criminaliteit altijd sprake is van een strafrechtelijk gezien minder ernstig misdrijf, dat echter dusdanig massaal voorkomt dat er sprake is van een ernstig maatschappelijk probleem. Dit is een nogal afstandelijke redenering: zo wordt inbraak meestal gedefinieerd onder de "kleine criminaliteit". Ieder echter die zelf ooit het slachtoffer van woninginbraak is geweest, weet hoe zwaar een dergelijk misdrijf ingrijpt in het persoonlijk leven. Een kwalificatie als "minder ernstig" is hier dan ook in ogen van de slachtoffers zeker niet op zijn plaats.

En zo moet worden geconstateerd dat de begrippen "kleine criminaliteit" en "veel voorkomende criminaliteit" hebben geleid tot veel verwarring, terwijl het onderscheid tussen "kleine" en andere vormen van criminaliteit onzes inziens nauwelijks relevant lijkt in het kader van de voorgestelde oplossingen. Alle drie reeds genoemde maatregelen worden samengevat onder de noemer "bestuurlijke preventie", welk preventiebeleid zowel consequenties kan hebben voor de "kleine" dan wel voor andere vormen van criminaliteit. Daarbij stelt het kabinet en in onze visie is dat ongeacht de soort van criminaliteit, dat "de strafrechtspleging in het verlengde van deze op preventie gericht maatschappelijke en bestuurlijke activiteiten in het onmisbare sluitstuk dient te voorzien." (15)

In dat kader vinden wij het ook minder relevant om het onderscheid "kleine" of zwaardere vormen van criminaliteit te hanteren en laten dat in deze nota dan ook, tenzij het niet anders kan, verder achterwege.

Na het voorafgaande zal het duidelijk zijn dat wij het doel van dit project wat ruimer willen opvatten en ons niet willen beperken tot alleen de interne knelpunten binnen het politie-apparaat. Veel knelpunten liggen juist in de relatie tussen politie en andere betrokkenen bij de criminaliteitsbestrijding. Daarbij willen wij expliciet onderscheiden:

- repressief: a. de verhouding met het Openbaar Ministerie
- b. de verhouding met bijzondere opsporingsdiensten
- preventief: a. overheidsinitiatieven
- b. particulier initiatief.

Voordat wij echter beginnen met een globaal overzicht van knelpunten die liggen binnen de politie, hebben wij de behoefte nader in te gaan op de relatieve waarde van politieke misdaadbestrijding.

### 3. Politieke misdaadbestrijding

Misdaadbestrijding, in zowel de preventieve als de repressieve sfeer, is niet alleen een zaak van de politie, zoals ook al impliciet moge zijn gebleken uit de vorige paragraaf. Op de eerste plaats is formeel gesproken de politie een ambtelijk-instrumentele organisatie in handen van de overheid, die in het kader van de misdaadbestrijding ook nog andere mogelijkheden ten dienste heeft

staan. Daarnaast heeft te allen tijde ook het particulier initiatief een rol gespeeld, welke rol over de tijden heen in belang kon variëren. In het algemeen wordt er van uitgegaan dat de rol van het particulier initiatief over de jaren heen is teruggebracht bij een sterker benadrukken van de rol van de overheid. Hoogenboom schrijft hierover: (16)

"Bezien we de ontwikkeling van de staatsfuncties na 1900 dan constateren we een enorme groei van de staatsinterventie op alle mogelijke maatschappelijke terreinen. De overheid heeft, naast haar primaire functie, een veelvoud aan activiteiten ontwikkeld op sociaal en economisch gebied. De arbeidsomstandigheden, sociale verzekeringen, volksgezondheid, educatie en het milieu werden staatsaangelegenheden.

Het voorlopige hoogtepunt van deze staatsinterventie is de naoorlogse verzorgingsstaat met een collectief recht op welzijn en welvaart van de wieg tot het graf."

Afgezien van een aantal andere verklaringen, minder van belang in het kader van deze notitie, geeft Denkers (17) voor het terugdringen van het particulier initiatief in het kader van de strafrechtshandhaving een belangrijk argument: het kan burgers niet worden toegestaan om ongelimiteerd zelf uitdrukking te geven aan de gevoelens die criminaliteit en verstoringen van de openbare orde bij hen oproepen, zeker als zij er zelf direct slachtoffer van zijn. De reactie daarop moet weloverwogen en proportioneel zijn.

Echter de criminaliteit en de gevoelens van angst en onrust bij de bevolking hebben nu een zodanige omvang aangenomen, dat alleen al daarom nu door iedereen de onmogelijkheid van het bestrijden en voorkomen ervan door alleen de overheid, laat staan alleen politie en justitie, wordt erkend. Dat betekent dat vooral de laatste jaren door de overheid weer een belangrijker rol wordt toegekend aan het particulier initiatief. Juist vanwege het door Denkers genoemde argument wenst men deze rol vooral te beperken tot de preventieve sfeer (de signalering naar de daartoe geëigende instanties inbegrepen). Hoogenboom hier wederom over: (18)

"De overheid, geconfronteerd met een schier ongrijpbaar criminaliteitsprobleem, speelt de bal dus gedeeltelijk terug naar de samenleving. De versterking van het normbesef en sociale controle, intensivering van misdaadpreventie en verdere verbetering van opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van straffen zijn de doelstellingen die ten grondslag liggen aan Samenleving en Criminaliteit. Met name de eerste twee richten zich op de verantwoordelijkheid van burgers."

Bij de overheid echter was al eerder het besef doorgebroken dat de politie alleen niet bij machte was om alle vormen van criminaliteit te bestrijden. Opkomst en groei van bijzondere wetgeving vereiste van de opsporingsambtenaren specifieke juridische en technische deskundigheid, die de politie niet bezat. Dit heeft er mede toe geleid dat bijzondere opsporingsdiensten zijn ontstaan en in de afgelopen decennia sterk zijn gegroeid.

Dit alles moge nogmaals het belang onderstrepen om vooral aandacht te geven aan de rol van de politie in het kader van de criminaliteitsbestrijding in relatie tot de overig betrokkenen. Politie misdaadbestrijding is slechts één, zij het weliswaar niet onbelangrijke, mogelijkheid tot misdaadbestrijding.

Daar komt bij dat bij politiële misdaadbestrijding de aandacht veelal uitgaat naar strafrechtelijke handhaving. Echter, (Hoogenboom, 19) "strafrechtelijke handhaving is slechts een van de instrumenten om de rechtsorde te verwezenlijken en te handhaven. Het is ook mogelijk de handhaving te verwezenlijken via administratief of bestuursmatig handelen. Dit kan variëren van positieve sancties (subsidies), weigeren of intrekken van een vergunning tot administratieve sancties als een dwangsom of een navorderingsaanslag (bijvoorbeeld een belastingaanslag welke met 100% wordt verhoogd). Dit pakket van maatregelen staat het bestuur ten dienste om datgene ongedaan te maken wat in strijd is met een wet of beschikking. Het bestuur heeft een zeker beleidsvrijheid om te bepalen wat wordt aangepakt en hoe, zij het dat deze vrijheid is beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur."

Het zou echter te ver gaan om deze andersoortige handhaving volledig buiten de politie te leggen. Er zijn twee argumenten om bij deze andersoortige vormen van handhaving de aandacht ook op de politie te richten. Op de eerste plaats heeft de politie in de sfeer van de uitvoering een grote vrijheid, ondanks haar formele ondergeschiktheid. Fledderus stelt hierover: (20)

"a De beslissing om al of niet op te treden. De politietoek is vaag, zodat lang niet altijd duidelijk is of politie-optreden vereist is. Ook kunnen werkdruk en onderbezetting ertoe leiden dat er in bepaalde zaken niet wordt opgetreden.

In bepaalde gevallen kan optreden niet wenselijk geacht worden, bijvoorbeeld uit tactisch oogpunt bij een demonstratie, om verharding te voorkomen. Of de politie treuzelt om zich, naar aanleiding van een melding van een burenruzie, ter plaatse te begeven, erop rekenend dat de zaak zich vanzelf oplost.

b Besluit de politie wel op te treden dan is van belang welk taakaspect in de eerste plaats het optreden bepaalt: wordt de situatie primair vanuit de strafrechtelijke, ordehandhavings- of hulpverleningsoptiek benaderd? - Zo zal bijvoorbeeld bij een verkeersongeval van eenvoudige aard het orde-aspect overwegen: de weg wordt vrijgemaakt en er wordt niet strafrechtelijk opgetreden.

c Een derde beslismoment ligt daar waar gekozen is voor benadering vanuit een bepaalde optiek: binnen het strafrechtelijk ordehandhavend of hulpverlenend optreden zijn verschillende handelwijzen mogelijk.

Zo is er een scala van mogelijkheden binnen het strafrechtelijk optreden: de politie kan - al of niet in combinatie:

- verbaliseren;
- al of niet legitiem een dwangmiddel toepassen - een voorbeeld van dit laatste is het aanhouden met als enig doel de verdachte een 'lesje' te leren;
- voorwaardelijk seponeren: na vertoon binnen de gestelde termijn van het rijbewijs of het herstelde gebrek, wordt geen proces-verbaal opgemaakt;
- een opgemaakt proces-verbaal opleggen en dus niet naar het OM doorzenden: bijvoorbeeld bij eerste overtreding in geval van een geringe winkeldiefstal;

- een gestart opsporingsonderzoek niet voortzetten, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan mankracht;
- niet verbaliseren, gevolgd door een waarschuwing; enzovoort.

En niet alleen bij het strafrechtelijk optreden, maar ook binnen de ordehandhaving en hulpverlening is een scala van handelwijzen voor de politieman mogelijk.

De politie bepaalt min of meer vrijelijk of ze optreedt; of dit optreden al of niet strafrechtelijk is, en in welke vorm ze dit doet."

De politie kan dus ook zelf voor een andere wijze dan strafrechtelijke wijze van optreden kiezen. Voor een belangrijk deel vloeit dit voort uit artikel 28 van de Politiewet, waarin de drie hoofdtaken van de politie zijn vervat, te weten de opsporing van strafbare feiten, de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Deze verschillende taken kunnen niet afzonderlijk van elkaar worden gezien: ze hangen veelal samen.

Eenzijdige nadruk op politieke misdaadbestrijding in de sfeer van opsporing van strafbare feiten gaat direct ten koste van andere wijzen van misdaadbestrijding, zowel door de politie als door andere betrokkenen.

Afgezien van de taken in de uitvoerende sfeer, moet ook nog worden gewezen op mogelijke belangrijke taken in de beleids sfeer.

Formeel is de politie een ambtelijk-instrumentele organisatie met in de uitvoering van haar werkzaamheden grote vrijheden. Als echter in dit geval de criminaliteitsbestrijding moet worden gezien als een verantwoordelijkheid en taak van allen mag de rol van de politie niet beperkt blijven tot alleen de uitvoering. Als typische frontline organization heeft de politie op z'n minst een signalerende functie naar het bevoegde gezag.

Gunther Moor (21) geeft onder verwijzing naar Denkers als argumenten voor een actieve rol bij het uitstippelen van beleidslijnen:

"a het is niet aannemelijk dat de wetgever met de frase 'in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag' uit artikel 28 van de Politiewet de politie als ware zij een marionet in handen van de gezagsdragers voor ogen heeft gestaan. Loyaliteit ten opzichte van het bevoegde gezag dient onomstotelijk vast te staan en is een groot goed, maar loyaliteit houdt geen apatische, lijdzame, opstelling van de politie in;

b ook al zou het zo zijn, dat de politie geen enkele ruimte heeft mee te werken aan de beleidsbepaling, zij kan zich nimmer geheel en al onttrekken aan het uitvoeringsbeleid;

c. het is de plicht van de politie om gegeven haar expertise het bevoegde gezag te wijzen op de maatschappelijke consequenties van beleidsbeslissingen. In de opvatting van Denkers heeft de politie niet alleen ruimte voor een informatief of opiniërend geluid, maar mag zij ook met beleidsvisies komen, die niet behoeven overeen te stemmen met die van het bevoegde gezag."

Even verderop constateert hij echter:

"In de praktijk lijken vele politie-ambtenaren vreemd tegen het politiek-bestuurlijke krachtenveld aan te kijken. Gewend als zij

zijn te voldoen aan de statige frase 'in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag' te moeten opereren, valt het hen moeilijk dit bevoegd gezag te beschouwen als politieke actoren, die inschattingen maken hoe zij in het politieke krachtenspel hun belangen kunnen verwezenlijken. Getuige, bijvoorbeeld, een uitspraak van een gewezen Rotterdamse hoofdcommissaris: "Wij ruimen inderdaad vaak het puin van de politiek op".

Als de politie ook in de sfeer van de beleidsbepaling met name in het kader van het driehoeksoverleg geen actievere rol gaat vervullen, zal ook in het kader van de criminaliteitsbestrijding een belangrijke kans worden gemist.

Dit betekent tevens dat een concrete afbakening van "de politietak" onmogelijk is. (W.P.B., 22) Een explicietere taakstelling doet afbreuk aan de bestuurlijke invulling van de taak van de politie en aan veranderde maatschappelijke opvattingen. Wel zien we de laatste tijd, vooral in de discussie over het afstoten van werkzaamheden, pogingen tot nadere duiding van de verhouding tussen de diverse taken (W.P.B.). Zo wordt een onderscheid gemaakt (C.P.S.C./W.P.B.) (23) tussen hulpverlening in enge en ruime zin en wordt erop aangedrongen de hulpverleningswerkzaamheden (die sterk zijn toegenomen) te beperken tot primaire werkzaamheden en de inschakeling van en overdracht aan professionele hulpverleningsinstellingen.

Een laatste kanttekening die wij willen plaatsen bij de relatieve waarde van politiële misdaadbestrijding betreft de discussie rond wat wordt genoemd "de mythe van de politie als doeltreffende crimefighter". In het WODC-rapport "Politiële Misdaadbestrijding" (24) wordt het volgende gesteld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van politiële misdaadbestrijding:

- "- deze vorm van bestrijding draagt op zichzelf in het algemeen niet of nauwelijks bij tot vermindering van de misdaad;
- versterkt en/of gericht politie-optreden kan wel bewerkstelligen dat zich een geringere of geen verdere stijging van misdaad voordoet, maar daarbij dient wel te worden bedacht dat dit effect slechts betrekking kan hebben op zg. zichtbare delicten, dat dit optreden in de praktijk vaak niet lang vol te houden is of al vlug in geen verhouding meer staat tot het behaalde resultaat, en dat dit effect nogal eens teniet wordt gedaan door verplaatsingseffecten: verplaatsing van de delicten naar plaats, tijd, vorm, categorie van daders enz.;
- er kunnen zich echter ook onbedoelde negatieve effecten voordoen: overschrijding, respectievelijk disproportioneel gebruik van bevoegdheden, verstoring van de verhouding met (jongeren uit etnische) minderheden, verwaarlozing van andere politietaken, verslechtering van de verhoudingen in het korps, overbelasting van en tegenkanting in het justitie-apparaat, en een toenemende organisatiegraad van bepaalde vormen van misdaad;"

Een niet al te positief resultaat, waarbij wel moet worden vermeld dat er de nodige kanttekeningen moeten worden gesteld bij de waarde van de diverse onderzoeken die aan deze conclusies ten



grondslag liggen. De auteurs willen dit benadrukken "om te voorkomen dat met name door politiemensen de verkeerde conclusie uit dit rapport wordt getrokken, nl. dat de politie een onbeduidende functie vervult in de sociale beheersing van misdaad en dat het belang van deze functie, zo dit al wenselijk of noodzakelijk is, niet kan worden vergroot. Want zinspelend op de slogan die jarenlang het debat over de doeltreffendheid van het gevangeniswezen heeft beheerst: 'nothing works', zou in dit geval immers met reden kunnen worden gesteld dat we maar ternauwernood iets weten van de wijze waarop de politie in deze "werkt". Het enige dat we weten is dat de politie in haar eentje "de" misdaad niet kan bedwingen of verminderen, en dat in de politieke misdaadbestrijding veel meer zaken in het geding zijn dan dit soort van doeltreffendheid."

Het omstreden karakter van de onderzoeksresultaten wordt onderstreept door het resultaat van een reorganisatie-onderzoek bij de Gemeentepolitie Haarlem. (25) De invoering van wijkteams leverde daar de volgende onderzoeksuitkomsten op:

- "- na een jaar werken met drie wijkteams bleek dat er voor wat betreft een aantal aspecten van het functioneren, zoals het slachtofferschap van persoonsgerichte delikten, de veiligheidsgevoelens en de beleving van problemen, significante verbetering kon worden geconstateerd;
- twee jaar later kan op basis van een tweede evaluatiemeting worden vastgesteld, dat de gunstige ontwikkeling in de taakomgeving zich heeft doorgezet; op vrijwel alle aspecten van het functioneren kan een verbetering worden geconstateerd;
- de gunstige resultaten van de eerste generatie teams hebben niet aantoonbaar geleid tot een verschuiving van misdaadpatronen naar andere gebieden van de stad;
- de ontwikkeling is bij de eerste generatie wijkteams nogal verschillend verlopen. De verschillen manifesteren zich met name in de snelheid waarmee verbeteringen worden bereikt; het ene team scoort reeds na een jaar, terwijl het andere daar in ieder geval drie jaar voor nodig heeft;
- hoewel er pas recentelijk plannen zijn ontwikkeld tot bestuurlijke preventie, (er is in 1986 een Beleidsplan kleine criminaliteit opgesteld dat in 1987 in uitvoering is genomen) hebben de eerste drie teams kans gezien om werkafspraken te maken met relevante instellingen in de wijk."

Dit tegenover elkaar plaatsend moet op zijn minst worden geconstateerd dat het effect van politieke misdaadbestrijding in de sfeer van vermindering van de criminaliteit twijfelachtig is. Dit wordt nog eens onderstreept door de resultaten van S.C.P.-onderzoek: (26) "macro-analyses wijzen uit dat een verhoging van het aantal ophelderingen met 1% kan leiden tot 0,4 tot 0,8% minder misdrijven." Ook de W.R.R. (27) onderkent dit relatieve belang, maar geeft een belangrijke toevoeging: "de bestrijding van criminaliteit hoeft niet alleen - en misschien wel helemaal niet - effect te hebben op de omvang van de criminaliteit, maar vervult dan vooral een functie voor versterking van de maatschappelijke integratie."

Om al de in deze paragraaf genoemde redenen willen wij afsluiten met de stelling dat aan politieke misdaadbestrijding niet zonder meer al te hoge verwachtingen mogen worden gesteld. Het lijkt ons van groot belang om de verschillende effecten in relatie te bezien met de structuur van waaruit wordt gewerkt. Initiatieven in deze zijn reeds genomen en de eerste resultaten daarvan lijken er op te duiden dat algemene uitspraken over "de politieke misdaadbestrijding" op z'n minst dienen te worden genuanceerd. Ook echter wanneer dan over de gehele linie genomen de effecten gering zouden blijken te zijn, betekent dit uiteraard geenszins dat er dus niet meer behoeft te worden gezocht naar de meest efficiënte en effectieve werkwijze/ structuur van de politie, maar dat daarnaast de nadruk moet worden gelegd op een gezamenlijke aanpak van het criminaliteitsprobleem.

#### 4. Interne knelpunten bij de politie

Alvorens tot een puntsgewijze behandeling over te gaan, dient aandacht te worden besteed aan een algemeen probleem, dat ook al eerder is genoemd. Het is zeer opmerkelijk dat moet worden vastgesteld, ondanks alle discussies over "de politie" en alle daaruit resulterende veranderingen, elke hardere basis aan deze discussies ontbreekt. In het voorgaande is reeds gesproken van registratie van criminaliteit, oplossingspercentages en dergelijke. Wat nu precies de waarde van dit cijfermateriaal is en daarmee samenhangend in hoeverre deze cijfers onderling vergelijkbaar zijn is echter onduidelijk. Ondanks al deze onduidelijkheid worden er in de praktijk verregaande uitspraken gedaan en ook feitelijke maatregelen getroffen. In het bijzonder in de discussie over interne knelpunten bij de politie verdient dit punt nadere aandacht. Immers als wordt gesproken van politiesept, afstoten van "oneigenlijke taken", het in gang zetten van vaak verregaande reorganisaties, andere verdeling van menskracht en middelen, enzovoort, dan zou men toch mogen veronderstellen dat er een goed, ook cijfermatig onderbouwd beeld bestaat van de huidige situatie. Dit blijkt niet het geval te zijn, alhoewel er gedegen pogingen worden ondernomen om hierin verandering te brengen. Daarbij willen wij wijzen op de activiteiten van de Werkgroep Kwantitatieve Aspecten (W.K.A.) en het vervolg daarop, het Project Kwantificering Politiewerk (P.K.P.). In het bijzonder zijn deze projecten primair gericht op de huidige sterkte-toewijzing en het sterktestelsel op langere termijn.

Wij betreuren dit, omdat daarmee dit soort van projecten te zeer een lading krijgen in de toch al problematische verhouding tussen departementen en korpsen/districten. Het verwijt van deze laatste aan de departementen is dat te sterk regelend wordt opgetreden ("regelneurose"), waarbij onjuiste criteria (niet effect gericht) worden gehanteerd. Dit brengt ook grote reserves vanuit het politieveld met zich mee ten aanzien van de genoemde projecten, terwijl onzes inziens deze projecten, geplaatst in een ruimer kader een positieve benadering verdienen. De directe koppeling aan maatregelen in de sfeer van de sterkte belemmert dit.

Over het bestaande cijfermateriaal zegt de W.K.A. (28) "Het kwanti-

tatief materiaal uit bestaande bronnen is te grofmazig en voldoet uit oogpunt van het door de W.K.A. gehanteerde model niet aan de juiste definities. Het materiaal is te traditioneel, te weinig bedrijfsmatig samengesteld. De dark number problematiek op de taakgebieden 'verkeer' en 'openbare orde c.q. hulpverlening' wordt niet belicht, de inputregistratie op die terreinen is gebrekkig en voor alle drie de taakvelden geldt dat de output, als die al geregistreerd en onderzocht is, niet volledig bekend is. Derhalve is gezocht naar een eigen meetmethode om de procesgang van de signalen over ongewenste situaties en de output van de politie-organisaties in beeld te brengen."

Uiteindelijk concludeert de werkgroep in haar rapportage: (29)

"In de toekomst zal door betere statistische informatieverzameling een sterktoedeling boven de constitutionele sterkte (basissterkte of minimale beschikbaarheid) op basis van buitenwereldkenmerken mogelijk zijn. Voorlopig geven de uitkomsten van dit onderzoek aanknopingspunten in de te constateren vraag naar politiediensten. Op den duur is dit echter - vanwege aangepast registratiegedrag - géén goede ingang.

Het fatalisme van critici van politie omtrent de eigen vraagcreatie en de 'bodemloze put' in sterktetermen is onterecht, mits: een doorlopende meting van vraag, verwerking en politieprodukten plaatsvindt;

de vraag in relatie met buitenwereldkenmerken wordt gebracht;

de output geëvalueerd wordt op maatschappelijke effecten.

Een goede bedrijfsadministratie is een eerste vereiste voor goede continue meting en evaluatie.....

De politie zal meer aandacht moeten hebben voor produktontwikkeling, waarbij de ruimte tussen vraag naar politiediensten en (maatschappelijke) effecten veel meer mogelijkheden biedt voor alternatieve dienstverlening dan verondersteld.

De politie is méér stuurbaar door een kwantitatieve bepaling van de boven aangegeven elementen. Beleidsvorming, prioriteitenstelling en bedrijfsvoering krijgen vaste grond onder de voeten. Lokale overheden en OM kunnen concretere eisen formuleren. De Rijksoverheid krijgt 'hardere' aangrijpingspunten of indicatoren voor sterktoedeling."

Deze rapportage vormde de aanleiding voor een onderzoek op ruimere schaal (P.K.P.) met de volgende elementen in de probleemstelling: (30)

- "- kwantificering van de eventuele onevenwichtigheid in de vraag naar en de levering van politiediensten in de betrokken korpsen;
- kwantificering van de benodigde tijdbesteding voor de geleverde, dan wel te leveren politiediensten;
- het in kaart brengen van een eventuele typologie ter ordening van politiekorpsen op grond van bijvoorbeeld:
  - . omvang van de verzorgingsgebieden, c.q. de korpsen;
  - . bepaalde vraag-genererende factoren in de omgeving of de omgeving van de desbetreffende korpsen (denk aan de zogenaamde "stadsproblematiek");

- . omvang van de criminaliteit in de desbetreffende verzorgingsgebieden van de korpsen;
- . andere verklarende factoren, al dan niet te relateren aan omgevingskenmerken;
- . vergelijking van vrij objectief te bepalen benodigde sterkten met de sterkten volgens het huidige stelsel;
- . suggesties voor aanpassingen in de huidige sterktoewijzing op korte termijn, met name op grond van criminaliteitsfactoren;
- . suggesties voor wijziging van het sterktestelsel op langere termijn, met omgevingskenmerken als bepalende variabelen. Het rapport kent derhalve onderzoekende (metende), analyserende en adviserende aspecten."

Dit project bevindt zich op dit moment in de rapportagefase. Nu al kan worden gesteld dat er grote problemen zijn rond de interpretatie en de waarde van de resultaten, wat ook niet verwonderlijk is gegeven de complexiteit van de materie en de verregaande praktische consequenties, die het aanvaarden van de resultaten met zich mee kunnen brengen.

Tot het moment echter dat meer adequate en uniforme registratiesystemen in den lande zijn geaccepteerd en ingevoerd blijven uitspraken over de huidige situatie en gewenste veranderingen altijd punt van discussie. Het gemis aan dit soort van harder materiaal zal bijna steeds weer blijken uit alle hieronder behandelde onderwerpen.

Deze onderwerpen vallen uiteen in een aantal categorieën, te weten:

- a. samenwerking tussen politiekorpsen;
- b. organisatieveranderingen binnen de politie;
- c. de planning van werkzaamheden;
- d. de taakafgrenzing;
- e. de inzet van menskracht en middelen.

#### a. Samenwerking tussen politiekorpsen

De noodzaak tot samenwerking wordt in het rapport "Samenwerking bij de Nederlandse politie" (31) als volgt verwoord:

"De gemeentepolitie bestaat uit een groot aantal politiekorpsen die qua grootte variëren van enkele tientallen tot 3500 man. Reeds in de zestiger jaren kwam naar voren dat met name de kleine korpsen niet in alle gevallen in staat waren om als volledig self-supporting organisaties te functioneren.

De problemen deden zich zowel in het executieve als in het beheersvlak voor. In het executieve vlak kan men onder meer denken aan de bezetting in de weekendnachten, die met name door arbeidstijdverkorting en de beperking van het aantal weekeinden dat door een individu mag worden gewerkt tot 26 per jaar, moeilijk was geworden. Daarnaast is de omvang van het werkpakket een probleem geworden, met name waar het aspecten betreft die specialistisch en tijdrovend van aard zijn en bovendien vaak een bovengemeentelijk karakter dragen: bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, fraude, bijstand bij ordeverstoringen, toegenomen mobiliteit van criminelen, enzovoort.

Dit alles maakt het voor met name de kleine korpsen steeds moeilijker om geheel zelfstandig het volledige takenpakket adequaat te vervullen. De ontwikkelingen in het beheersvlak laten een beeld zien waarin ook van kleine korpsen steeds grotere investeringen worden gevraagd om up to date te blijven: technische hulpmiddelen in de opsporings sfeer, radar-wagens, automatisering zijn een dringende noodzaak geworden. Deze investeringen zijn voor de kleine organisaties echter nauwelijks op te brengen en bovendien weinig rendabel omdat er relatief weinig gebruik van wordt gemaakt. Dit heeft ertoe geleid dat er tal van ontwikkelingen in gang zijn gezet om tot samenwerking tussen politiekorpsen te komen. Deze ontwikkelingen krijgen de laatste jaren nog een extra stimulans door de bezuinigingen die de nadruk op efficiënte bedrijfsvoering aanzienlijk vergroten."

Als knelpunten bij de totstandkoming van samenwerking wordt in hetzelfde rapport gesteld:

"In de eerste plaats heeft samenwerking als zodanig in het beleid nooit centraal gestaan. Pas bij de introductie van de Basisregeling regionale samenwerking politie in 1979 werd het als apart item in het ministerieel beleid opgenomen. Daarvoor was van stimulering van samenwerking, noch van tegenwerking overigens, op dat gebied sprake. Wel is samenwerking, gezien als het gezamenlijk gebruik maken van voorzieningen, gehanteerd door de ministers als middel om vooral in de voorwaardenscheppende sfeer op efficiënte wijze voorzieningen te scheppen voor de korpsen. Te denken valt aan extra personeel voor werving en voorlichting dat aan enkele korpsen werd toegewezen met een regionale taakstelling. Dergelijke vormen van samenwerking waren altijd onderwerpgebonden, waardoor een grote diversiteit aan regelingen en gebiedsindelingen ontstond.

Een tweede antwoord op de vraag waarom samenwerking moeilijk van de grond kwam was gelegen in de onwil/angst om verantwoordelijkheden en een stukje autonomie uit handen te geven. Veel politiechefs van vooral kleinere korpsen zagen samenwerking als een ondermijning van hun eigen positie. Ook zagen politiechefs van de grote korpsen niet veel heil in samenwerking; daar grote korpsen in principe alle taken zelf kunnen uitvoeren, voegde samenwerking niets toe aan de organisatie; sterker nog, men meent dat men er alleen maar op verliest. Hierbij telt ook dat vaak al op een informele basis (burenhulp) hulp werd verleend aan omliggende kleinere korpsen.

Voorts is in het onderzoek een aantal zeer praktische belemmeringen voor verdergaande samenwerking gesignaleerd.

Wij wijzen hierbij op:

- de verschillende regio-indelingen voor de verschillende samenwerkingsonderwerpen;
- het verschil tussen Rijkspolitie en Gemeentepolitie op tal van punten;
- de kwestie van de gelijkwaardigheid der samenwerkende partners;
- het ontbreken van mensen en middelen om aan de samenwerking gestalte te geven."

Het voornaamste probleem bij samenwerking is de huiverige houding van korpsen om met elkaar samen te werken. Kleine korpsen zijn

bang voor verlies van de zelfstandigheid/"het eigen gezicht", grote korpsen/districten vrezen dat het hen "alleen maar meer kost dan oplevert." Een praktisch probleem is dat de R.P. een centraal geleid korps is met een gering aantal beslissingsbevoegdheden/-mogelijkheden op districtsniveau, terwijl de G.P.-korpsen een grote mate van autonomie kennen. Ondanks een in gang gezet proces van deconcentratie bij de R.P. zal dit probleem zich in de praktijk van samenwerking nog geruime tijd doen gevoelen. Omdat de overheid de voorkeur geeft aan van "onderaf gegroeide" samenwerking in tegenstelling tot van "bovenaf opgelegde" heeft zij een soort van premie op samenwerking gezet in de vorm van het I.S.P.-project. Regio's die extra investeren in samenwerking kunnen tot 1990 in vooral de middelensfeer een beroep doen op een financieel ruim bemeten "I.S.P.-pot". Daar wordt erg veel energie in gestoken en op grote schaal van gebruik gemaakt; vele samenwerkingsplannen zijn ingediend en -projecten gestart. Bij veel van deze projecten kan de vraag worden gesteld of ze zijn voortgekomen uit een samenwerkingsbehoefte of uit de behoefte een aanzienlijk geldbedrag via het I.S.P. te kunnen incasseren. Er zijn indicaties dat ondanks alle plannen en projecten de belemmeringen als hierboven genoemd nog steeds in even sterke mate opgeld doen. Daarbij komt, dat de achterliggende gedachte bij de start van I.S.P. is geweest dat gedurende de eerste jaren samenwerking een extra investering zou vereisen, maar dat vervolgens samenwerking geld zou gaan opleveren, zodat uiteindelijk budgettair neutraal zou kunnen worden gewerkt, terwijl aanmerkelijk zou worden gewonnen op de kwaliteit van het politiewerk. Dit is maar zeer de vraag, laat staan of dat lukt binnen de gestelde termijn. Indien dit niet het geval is, valt te vrezen dat na 1990 de samenwerking terugvalt en de samenwerkingsbereidheid wellicht nog geringer wordt dan bij velen in het recente verleden het geval was. Een mogelijkheid om dit te ondervangen lijkt geboden te worden door het aan terrein winnende concept van contractmanagement met een geregelde financiering. Het verdient aanbeveling de eerste resultaten hiervan te vergelijken met de resultaten van andere samenwerkingsinitiatieven.

#### b. Organisatieveranderingen binnen de politie

Reeds in 1982 verschijnt een onderzoeksrapport (Broer en Cozijnsen, 32) waarin valt te lezen:

"De aanleiding van het onderzoek is gelegen in de energie die in een groeiend aantal korpsen gestoken wordt in organisatie-ontwikkelingsachtige projecten. Ondanks de verscheidenheid daarin hebben deze projecten met elkaar gemeen dat ze in het teken staan van een visie op het functioneren van de politie die ook wel wordt benoemd als de "integratie ideologie". Deze ideologie valt uiteen in drie componenten:

externe integratie ofwel het bekende thema van een optimale relatie politie-publiek; interne integratie waarmee wordt gepleit voor een doelmatige, platte, minder hiërarchische organisatie en taakintegratie ofwel despecialisatie, het verminderen van het aantal specialismen waarin de politietak is opgedeeld.

Van een integratie-ideologie kan worden gesproken sinds het verschijnen van de beide rapporten van de Projectgroep Organisatie Structuren. Met het eerste rapport "Politie in Verandering" heeft de POS de basis gelegd voor een alternatieve visie op de politiefunctie in een democratische samenleving. De kern van het rapport wordt gevormd door een (normatief) theoretisch model dat nogal sterk afwijkt van het traditionele structuurmodel met centralisatie en specialisatie als kenmerken, dat aan politiekorpsen ten grondslag ligt.

Het model gaat uit van een organisatiestructuur, waarin het zwaartepunt wordt gevormd door autonome wijkteams, met daaromheen ondersteunende en adviserende teams, waarbij het geheel wordt gecoördineerd door een korpsleiding die zich in het midden van een platte "klaverblad-structuur" bevindt."

Mede in het kader van de eerdere signalering van het ontbreken van "harder materiaal" is een belangrijke conclusie in dit rapport de volgende:

"De veranderingsstrategieën die door de korpsen zijn gehanteerd lijken doorgaans meer gevoelsmatig dan weloverwogen tot stand te zijn gekomen. De fasering, structurering en interveniëring van deze strategieën lijkt voor verbetering vatbaar."

Binnenkort verschijnt betreffende deze materie ook een O.A.B.G.-onderzoeksrapport, waaruit blijkt dat het anno 1987 niet veel anders is gesteld als vijf jaar geleden. Terwijl inmiddels vele reorganisaties hebben plaatsgehad of nog plaatshebben wordt in bijna alle gevallen met betrekking tot het veranderingsmotief en de evaluatiecriteria het zwaartepunt gelegd op subjectieve meningen van de politiemensen, betrokken bij de reorganisatie. Het impliciete, maar soms ook expliciete uitgangspunt lijkt te zijn dat een beter extern functioneren wordt bereikt door een beter intern functioneren. Dit intern functioneren wordt vaak exclusief bepaald door een inventarisatie van de meningen van de korpsleden. Hoe riskant een dergelijke handelswijze is moge blijken uit de eindrapportage inzake het Haarlemse veranderingsproces: terwijl het extern functioneren in velerlei opzichten positief wordt beoordeeld, neemt de weerstand intern tegen de reorganisatie toe. Naar aanleiding daarvan concluderen de onderzoekers: (33)

"Hoe goed de weerstand en de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van het draagvlak ook verklaard kan worden, het blijft opmerkelijk dat deze ontwikkeling zich heeft doorgezet ondanks de positieve uitkomsten van het externe onderzoek.

Het doet de klemmende vraag ontstaan in hoeverre een doorgevoerde reorganisatie met gunstige uitkomsten voor de samenleving, in stand kan worden gehouden als het interne draagvlak daarvoor ineen schrompelt. Het zou niet de eerste keer in de politiegeschiedenis zijn dat een veelbelovend project moest worden teruggedraaid als gevolg van onhanteerbare weerstandsprocessen.

Dit alles onderstreept desalniettemin het belang van de incorporatiefase als derde hoofdfase van elk veranderingsproject. In elke fase van een veranderingsproces moet een specifieke combinatie van veranderingsstrategieën worden gekozen. Terwijl het accent in de

voorbereidingsfase op een overtuigingsstrategie zal moeten liggen, zal in de invoeringsfase vooral moeten worden gekozen voor een houdingsstrategie en zal in de incorporatiefase ruimte moeten worden geboden aan een empirisch-rationele strategie, waarvan een nuchtere evaluatie het zwaartepunt uitmaakt."

Als bovenstaande strategieën als globale eisen te stellen aan elke reorganisatie kunnen worden gezien, kan niet anders worden geconstateerd dan dat de meeste reorganisaties bij korpsen hieraan niet beantwoorden.

Nu zou dat op zichzelf nog niet zo'n probleem zijn, wanneer dit niet direct ten koste zou kunnen gaan van het politieprodukt. Bovenstaande leert ons echter dat wanneer een inadequate veranderingsstrategie wordt gekozen dit directe consequenties heeft voor dit produkt. Bij veel veranderingen nu wrekt zich wederom het probleem van het ontbreken van harde criteria voor de noodzaak tot verandering, de weg waarlangs, het bereiken van de gestelde doelen en eventueel noodzakelijke bijstellingen.

Het maakt het gevaar levensgroot dat veel energie in een "bodemloze put" verdwijnt en de veranderingsbereidheid nog zwaarder onder druk zal komen te staan.

Tenslotte dient in deze paragraaf nog over de politie-organisatie te worden opgemerkt dat het, ondanks alle pogingen er een "platte organisatie" van te maken, een hiërarchische organisatie is met een vastliggend promotiebeleid. Beide elementen brengen met zich mee dat lang niet altijd de doelmatigheid bij de inzet van personeel voorop staat. Dat hiërarchische karakter met een grote kloof tussen uitvoerend en leidinggevend personeel kan demotiverend voor mensen in de uitvoering werken. In combinatie met een bijna star vastliggend promotiebeleid zijn de carrièreperspectieven beperkt. Op het uitvoerend personeel werkt dit demotiverend en het wordt dan ook door korpsverlaters als argument genoemd om elders te gaan werken. Als voorbeeld tot wat dit kan leiden moge tevens dienen de functie van adjudant in de wat grotere korpsen. Deze functie wordt soms als problematisch ervaren in relatie tot de functie van inspecteur: jonge onervaren mensen die hiërarchisch gezien boven de adjudant staan. Wellicht is dit vooral de reden waarom de adjudantenfunctie lang niet altijd optimaal is ingevuld: de meest ervaren persoon afkomstig van het uitvoerend niveau wordt min of meer uitgerangeerd in een eenvoudig administratieve baan: "adjudant flappie, adjudant sleuteltje".

Een aantal korpsen heeft dit probleem onderkend en probeert opnieuw invulling te geven aan de adjudanten-functie. Meer in het algemeen zou meer moeten worden uitgegaan van het principe "the right man on the right place" (promotiebeleid meer geënt op prestatie) zowel binnen de twee onderscheiden niveaus als tussen die niveaus. Motivatieverhogend kan tevens werken het loslaten van het principe van de functie- en ranggebondenheid.

#### c. De planning van werkzaamheden

In een onderzoeksvoorstel van het O.A.B.G. uit eind 1985 werd over het fenomeen beleidsplannen reeds het volgende geschreven:



"Als gevolg van maatschappelijke veranderingen is het takenpakket, of zijn in ieder geval de uitvoeringsactiviteiten van de politie in de afgelopen decennia aanmerkelijk uitgebreid; korpsen zagen zich genoodzaakt hun beleid ten aanzien van de taakuitvoering te herzien. Steeds meer korpsen zijn ertoe overgegaan om zich te beraden over de verrichte en te verrichten activiteiten en trachten daarin enige sturing aan te brengen door middel van het opstellen van beleidsplannen en het aangeven van prioriteiten binnen het werk. Dit fenomeen "beleidsplannen" heeft in de afgelopen jaren al veel tongen losgemaakt. Het bestuderen van drie jaargangen van het Algemeen Politieblad levert bij een eerste telling al acht artikelen op die hierover handelen. Zoals Visser al in 1983 stelt: (34)

"Er is geen twijfel over, dat na de bevolkingsonderzoeken, de generale taakstelling en de wijkteams, de beleidsplannen bij de Nederlandse politie sterk in populariteit aan het winnen zijn. Wie geen beleidsplan heeft of er niet op zijn minst mee bezig is, telt niet mee: korpschefs worden er op aangenomen, korpsen worden er door gedragen, organisatiebureaus danken hun bestaan er aan".

Al naargelang de vaak impliciete definitie van het begrip beleidsplan zijn er verklaarde voor- en tegenstanders. Dat deze definitie zeer uiteen kan lopen moge blijken uit het V.N.G.-rapport "Politieële Beleidsplannen". Op de vraag in een enquête van de V.N.G. naar de inhoud van een politieëel beleidsplan liepen de antwoorden uiteen van zeer globaal tot zeer concreet. De kritiek hangt hiermee samen; de ene criticus stelt over een beleidsplan dat hij verbaasd is hoeveel woorden zo weinig kunnen zeggen en hoe wijd openstaande deuren nog verder worden geopend; de andere criticus stelt dat het vol staat met politie-technische prietpraat, waarin het politie-management zich uitleeft. De antwoordmogelijkheid in de V.N.G.-enquête waar het meest op werd gescoord was: "Omschrijving in hoofdlijnen van het politiebeleid, waarbij jaarlijks wordt aangegeven welke activiteiten de politie in het bijzonder dient te verrichten en ook wordt aangegeven waaraan de politie minder of geen aandacht zal besteden." Dit antwoord neemt een soort van middenpositie in op de schaal van "zeer globaal tot zeer concreet".

Het grote probleem van beleidsplannen is daarmee gegeven, te weten de vraag "Welke relatie bestaat er tussen enerzijds het opstellen van beleidsplannen en anderzijds de feitelijke politiepraktijk".

Er moet worden geconstateerd dat in veel korpsen op deze vraag het antwoord: "geen" volgt. Veel energie is vaak gestoken in de ontwikkeling van een dergelijk plan, dat vervolgens "in de lade verdween". Bij velen heeft dit een negatieve waardering voor het instrument beleidsplan tot gevolg gehad. Dit kan enerzijds als consequentie hebben dat er in de sfeer van planning nauwelijks meer iets gebeurt behoudens een ad-hoc planning, anderzijds dat men vooral het heil gaat zoeken in een planning, die veel dichter bij de praktijk staat, de ontwikkeling van wat men zou kunnen noemen "werkplannen".

Het werken zonder een vorm van een meer systematische planning is bij de politie het meest gebruikelijk. Veelal wordt afgewacht welk werk zich feitelijk aandient en wordt telkens ad hoc besloten of

iets wordt aangepakt en op welke wijze. Omdat een goed overzicht van wat zich aandient ontbreekt, is het vaak ook moeilijk om meer planmatig te werk te gaan. Steeds harder echter doet de behoefte aan een systematische aanpak zich gevoelen en steeds vaker wordt het in de praktijk ook geprobeerd met een wisselend succes. Zo is een aantal korpsen wel een voorstander van werkplanontwikkeling maar wordt afgeschrikt door het voorwerk dat daarvoor is vereist. Waar het instrument wel wordt gehanteerd, is de beoordeling ervan meestal positief, ook al levert het in de voorfase, invoerings- en uitvoeringsfase vaak dezelfde problemen intern op als al is beschreven bij voorgenomen reorganisaties. Politie mensen in de uitvoering hebben regelmatig moeite met een dergelijke planning, omdat het tevens een betere mogelijkheid tot controle inhoudt. Men wordt minder vrij in het zelf kunnen bepalen hoe men het werk invult, terwijl ook de resultaten van het werk beter in de gaten kunnen worden gehouden.

Tijdens het werken met zo'n plan echter wordt meestal de waardering groter, omdat men niet meer het idee heeft in "allerhande verschillende zaken te verzuipen" en vaak ook ziet dat een meer gestructureerde aanpak leidt tot betere resultaten. Soortgelijke uiteindelijk positieve ervaringen zijn opgedaan met een vergelijkbare wijze van werken, te weten met de projectmatige aanpak.

De ontstane negatieve teneur met betrekking tot beleidsplannen valt te betreuren daar een dergelijk plan nu juist het algemene kader kan zijn, waaraan de afzonderlijke werkplannen kunnen worden getoetst.

Echter de werkplanontwikkeling bij de politie staat nog maar in de kinderschoenen: van een meer systematische werkwijze is nog maar nauwelijks sprake. Toch worden er dagelijks vele beslissingen genomen om bepaalde werkzaamheden wel, respectievelijk niet te verrichten. Daarbij zij nogmaals verwezen naar het citaat van Fledderus in paragraaf 3. In dit kader wordt gesproken van het politiese pot, in de zin van het afzien van opsporingshandelingen en van het opmaken van (een sepot-) proces-verbaal, waarop later nog wordt teruggekomen. Wanneer aan al deze keuzemogelijkheden binnen de politie niet systematisch aandacht wordt gegeven en voor een meer systematische aanpak wordt gekozen, krijgen de verrichte activiteiten een grillig, toevallig karakter. Ook gaat dit vaak ten koste van de aanpak van sommige problemen, omdat individuele politiemensen "geen zin" hebben zich daarmee bezig te houden en dat kunnen verdedigen door te wijzen op al het andere werk dat er nog ligt. Zeker op het gebied van wat nu wordt genoemd de veelvoorkomende criminaliteit spelen dergelijke processen een grote rol.

Vaak worden de hieronder vallende delicten minder interessant gevonden, waarbij men, indien geen sturing plaatsheeft, de begrijpelijke neiging heeft deze te laten liggen of af te stoten.

Dit is een ongewenste situatie, waarin de ontwikkeling van beleidsplannen, werkplannen, prioriteitenplannen en dergelijke uitkomst kan bieden. Een "bottom-top"-benadering lijkt daarbij meer garantie voor slagen te bieden dan een omgekeerde aanpak. Probleem daarbij blijft wederom het ontbreken van goede registratiesystemen inzake de verrichte werkzaamheden.

#### d. Taakafgrenzing

Voor een deel lijken deze motieven ook mee te spelen in de discussie over "eigenlijke" en "oneigenlijke" taken. Wat tegen dit afstoten van "oneigenlijke" taken in dit kader dient te worden ingebracht, is het veelal ontbreken van een fundamentele bezinning op de politietaken en het formuleren van inhoudelijke criteria. Gemeentekorpsen en landgroepen zijn "op eigen houtje" al "aan het afstoten" gegaan om vooral praktische redenen, waardoor er grote verschillen reeds zijn ontstaan. In een onlangs verschenen rapport wordt deze inhoudelijk niet te rechtvaardigen praktijk min of meer gelegitimeerd, daar deze praktijk tot uitgangspunt voor beleid wordt genomen. Immers de volgende maatregelen worden voorgesteld: (35)

- "\* Zodanige wettelijke herziening dat tot nu toe eigenlijke politietaken die op wettelijke voorschriften berusten, maar die niet of nauwelijks in verband staan met de doeleinden van de politie-organisatie, kunnen worden afgestoten.
- \* Afgezien van taken die op een wettelijke grondslag rusten, dienen alle werkzaamheden die als zodanig als oneigenlijk worden aangemerkt en derhalve door sommige politie-organisaties ook zijn afgestoten, ook door alle overige politie-organisaties te worden afgestoten. Gegeven de genoemde lijst van taken kan hiermee, behoudens enige uitgezonderde werkzaamheden, bij veel politie-organisaties die deze taken wel als oneigenlijk beschouwen maar niet tot feitelijke afstoting zijn overgegaan, een aanzienlijke verhoging in effectiviteit worden gerealiseerd."

Van een dergelijke aanpak zijn wij een verklaard tegenstander; wij vinden dat het moet passen in/het resultaat moet zijn van een beleidsvisie, waaraan inhoudelijke argumenten ten grondslag dienen te liggen. Meer geruststellend is in dat kader de aanpak die de werkgroep Politiebudget voorstelt. (36)

"Er is onderscheid te maken tussen werkzaamheden die de politie dient uit te oefenen en werkzaamheden die in aanmerking komen voor afstoting c.q. overdracht. In navolging van het CPSC-rapport kan allereerst worden onderscheiden tussen werkzaamheden waarvoor wel of niet een wettelijke grondslag aanwezig is.

Werkzaamheden waarvoor een wettelijke basis bestaat, zijn door de wetgever beschouwd als werkzaamheden die het collectieve belang dienen en om die reden tot de taak van de overheid moeten worden gerekend. De vraag of de politie voor tal van deze werkzaamheden de meest aangewezen instantie is, is bij de totstandkoming van de betreffende wettelijke bepalingen bevestigend beantwoord. Soms kan echter een herbezinning op zijn plaats zijn.

In dit verband kan ook worden gewezen op werkzaamheden die geen expliciete wettelijke basis hebben en thans door de politie worden verricht.

In beginsel komen deze werkzaamheden voor afstoting in aanmerking, nu de wetgever kennelijk een door de politie te behartigen collectief belang niet vermocht in te zien. Sommige van deze werkzaamheden kunnen echter in verband worden gebracht met wel in de wet genoemde taken, bijvoorbeeld omdat ze ondersteunend zijn. Zo is ge-

richt preventiebeleid door de politie te beschouwen als een ondersteunende werkzaamheid ten behoeve van de justitiële taak en de handhaving van de openbare orde. Bij niet expliciet in de wet opgedragen werkzaamheden kan er dus niettemin sprake zijn van een collectief belang en de wenselijkheid dat dit belang ook door de politie wordt behartigd. De enkele onderscheiding wettelijke/geen wettelijke grondslag biedt derhalve te weinig uitkomst. Aan de hand van o.m. het VNG-rapport kunnen de volgende criteria worden geformuleerd voor de beantwoording van de vraag of werkzaamheden in de toekomst door de politie dienen te worden uitgevoerd:

- a. Er moet sprake zijn van een collectief belang
- b. Het collectief belang hangt samen met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde
- c. De werkzaamheden kunnen slechts worden verricht door personen die beschikken over politiebevoegdheden resp. het beste kunnen worden uitgevoerd door personen die beschikken over specifieke politiedeskundigheid (benedengrens)
- d. De werkzaamheden vereisen niet zodanige deskundigheid dat de inschakeling van een bijzondere overheidsdienst met opsporingsbevoegdheden noodzakelijk is (bovengrens).

Wordt aan criterium ad. a niet voldaan, dan is er in beginsel geen sprake van een overheidstaak. Wordt aan de criteria ad b, c en d niet voldaan, dan is er weliswaar sprake van een overheidstaak, doch is de politie niet de meest aangewezen instantie. Niettemin kunnen er dan toch overwegingen van opportuniteit zijn die de inzet van de politie wenselijk maken. Deze overwegingen zijn:

- ad b. Overlaten aan de particuliere sector zou de relatie tussen politie en publiek onevenredig schaden of voor de politie nieuwe werklust (repercussies openbare orde en criminaliteitsniveau) meebrengen.
- ad c. en d. Overdracht van een in beginsel wel door de overheid, niet door de politie te behartigen werkzaamheid aan een andere overheidsdienst is niet mogelijk (bijv. kleine gemeenten) of slechts tegen onaanvaardbaar hoge kosten en coördinatielasten."

De schifting van werkzaamheden (afstoten oneigenlijke taken, politiesept) vindt op dit moment over het algemeen plaats op ad-hoc/pragmatische gronden.

Hierin probeert zeer terecht de W.P.B. enige verandering te brengen door het aangeven van criteria. Als op die wijze kan worden aangetoond dat een aantal werkzaamheden "oneigenlijk" kan worden genoemd, komt door het afstoten daarvan capaciteit vrij, die vervolgens op andere terreinen kan worden aangewend met als mogelijk effect een succesvoller opereren op deze terreinen. Echter ook het effect voor de kwaliteit van de uitvoering van de af te stoten taken dient onzes inziens een duidelijker plaats in de discussie te krijgen. Wij vinden dit aspect onderbelicht: de vraag "kunnen anderen die taak beter verrichten" in plaats van "Is het te verantwoorden dat de politie die taak laat vallen".

e. De inzet van menskracht en middelen

Naast de eerder gemaakte opmerkingen over de inzet van personeel willen wij hier vooral aandacht geven aan de door de Werkgroep Politiebudget in deze voorgestelde maatregelen. Deze werkgroep had tot taak het uitwerken van concrete voorstellen voor besparingen op het politiebudget. Deze besparingen kunnen dan wederom ten behoeve van de politie worden aangewend, zodat het eindeffect budgettair neutraal is. Hieronder volgt een opsomming van de voor deze paragraaf relevante maatregelen, die gezamenlijk een aanmerkelijk deel van de voorgestelde bezuinigingen voor hun rekening nemen: (37)

- "\* Uitgangspunt is dat administratieve werkzaamheden in principe door administratief personeel behoren te worden verricht. In de praktijk blijkt nogal eens dat deze werkzaamheden worden verricht door duurder executief personeel dat daar bovendien niet in is gespecialiseerd. Voorgesteld wordt waar dat kan executief personeel door administratief personeel te vervangen.
- \* Bij herhaling is in onderzoek bij de politie gestuit op het aanzienlijke beslag, dat de administratieve taak legt op de beschikbare capaciteit. Voor wat betreft de gemeentepolitie komen de rapporten van de Projectgroep Organisatiestructuren (POS) en de Werkgroep Kwantitatieve Aspecten (WKA) op schattingen van rond de 10% van de totale sterkte die besteed wordt aan de administratieve afwikkeling van de primaire executieve taken. Het onderzoek naar de basispolitiezorg bij de landgroepen van de rijkspolitie leidt tot een vergelijkbaar beeld. Automatisering moet hier tot efficiencyverbetering kunnen leiden die in de orde ligt van 20% waarvan globaal de helft kwaliteitsverbetering en de andere helft werkelijke tijdsbesparing. Het een en ander maakt het redelijk te veronderstellen dat kantoorautomatisering bij de politie tot een tijdwinst van 10% kan leiden.
- \* Door de sterk toegenomen mogelijkheden voor verbindingen zijn de risico's verbonden aan het individuele optreden van politiepersoneel verminderd. Overwogen kan daarom worden het in koppels surveilleren in principe te beperken tot de assistentie-surveillance; met name in de nachtelijke uren zou een beroep op assistentie door de grote geografische spreiding vergeefs kunnen zijn. Aangenomen wordt dat nog afgezien van de besparing de preventieve werking gelijk blijft en de produktie per hoofd zal toenemen.
- \* De lunch neemt globaal tussen de 20 minuten en 1 uur in beslag bij de politie. Ze wordt gerekend tot het achturig dienstverband; dat is 4 à 12% van de beschikbare tijd. Veel korpsen beperken die mogelijkheid tot een deel van het personeel (traditioneel de surveillance), de staf en de korpsleiding. Als alleen wordt uitgegaan van het niet-administratief personeel dat niet 's avonds en 's nachts dienst doet, kan het afschaffen van dit gebruik leiden tot een reductie van de sterkte met 2%. Hierdoor wordt beter aangesloten op de arbeidsvoorwaarden elders binnen de overheid waar een dergelijk voorrecht niet bekend is.
- \* De dienstdtijd besteed aan recreatieve sportactiviteiten strekt zich uit over ongeveer 10% van de sterkte à twee uur per week

en de diensttijd besteed aan politiespelactiviteiten over ca. 5% à twee uur per week. Het terugdringen hiervan en van enkele andere faciliteiten rechtvaardigt een reductie van de sterkte met 1%.

\* Overleg en persoonlijke verzorging blijken volgens de beschikbare rapporten een aanzienlijk beslag te leggen op de beschikbare tijd. In het rapport van de Werkgroep Kwantitatieve Aspecten (WKA) variëren de percentages voor persoonlijke verzorging bij de onderzochte korpsen tussen ca. 4 en 11% en voor overleg tussen ca. 1 en 7% bij de geüniformeerde dienst en ca. 2,5 en 18% bij de justitiële dienst. Het lijkt reëel de aan deze zaken bestede tijd terug te dringen en te vertalen in een reductie van de sterkte met 3%.

\* In geval van bijzondere piekdruk zou een beroep moeten kunnen worden gedaan op vrijwillige politie, met een beperkte opleiding en inzet in de sfeer van met name openbare orde en verkeer. Dit betreft bijvoorbeeld het reguliere verkeerstoezicht, het assisteren bij evenementen, het samen met executief personeel uitvoeren van assistentie-surveillance, in het bijzonder buiten kantooruren.

Overwogen kan worden een deel van de werkzaamheden (meldkamer, arrestanten, verkeer, kleine criminaliteit) op te dragen aan hulpagenten. Een omwisseling van ca. 5% levert bij een gemiddeld salarisverschil van f 5000,— een besparing op van ca. f 10 mln."

In meer algemene zin moet hierover een aantal opmerkingen worden gemaakt. Uiteraard is het bij een dergelijke doelstelling begrijpelijk dat niet wordt gepleit voor een uitbreiding van de politie. Dit soort van pleidooien is trouwens de laatste jaren geheel in onbruik geraakt, ook vanwege het irreële karakter ervan in een tijd van bezuinigingen. Door praktisch eenieder wordt de visie onderschreven dat een uitbreiding van de capaciteit vooral moet komen, maar ook kan komen door een betere inzet van menskracht en middelen. Over de wijze echter waarop lopen de meningen zeer ver uiteen. Voornaamste kritiek op ook de maatregelen voorgesteld door de W.P.B. vanuit het politieveld is, dat dit soort van maatregelen centraal van achter een schrijfbureau worden bedacht en daardoor elke voeling met de praktijk missen. Een aantal korpschefs pleit er dan ook voor in deze decentraal te werken en de korpsen meer mogelijkheden te geven om zelf maatregelen te nemen. In zekere zin valt daar wat voor te zeggen: zo kan bijvoorbeeld een grotere vrijheid bij het vaststellen van het salarisniveau een oplossing betekenen voor de structurele onderbezetting in een aantal korpsen. Toch moet zeker in de sfeer van bezuinigingen van zo'n aanpak niet al te veel worden verwacht. Samengevat stelt de W.P.B. over de interne bedrijfsvoering dat te dure mensen worden ingezet op activiteiten die veel goedkoper kunnen worden verricht en wijst zij op de vele onproduktieve activiteiten. Op zichzelf is deze analyse niet onjuist, maar het heeft wel als consequentie dat veel van de daaruit resulterende maatregelen in het directe nadeel werken van het personeel. Zo denkt men vooral te kunnen besparen op de post salariskosten (nu 85% van de totale politiebegroting) om dat geld vervolgens weer in de middelen te kunnen herinvesteren.

Dit zijn geen geliefde maatregelen die niet eenvoudig zijn door te voeren en wij verwachten dan ook niet dat van een aanpak per korps veel valt te verwachten. Daarbij moge de ontwikkeling rond de inconvenïëntenregeling als voorbeeld dienen. Vanaf het moment van invoering van de nieuwe regeling is daar door enerzijds tengevolge van de onderhandelingen tussen de departementen en de vakbondorganisaties, maar anderzijds ook door toedoen van de leiding in veel korpsen op grote schaal oneigenlijk gebruik van gemaakt, doordat de vaste component als een soort van salarisverhoging werd opgevat. Korpsen die daaraan niet mee deden werden soms nog extra gedupeerd, omdat hun personeel werd "weggekocht". Binnen de kortste keren werd dit oneigenlijk gebruik tot een soort "verworven recht" en toen te laat werd geprobeerd mede daarin verandering te brengen, veroorzaakte dit grote commotie binnen de gehele Nederlandse politie. De voorgenomen verandering is daardoor voor een tijd weer uitgesteld. Dat betekent echter weer wel een extra druk op de politiebegroting (zo'n 40 miljoen op jaarbasis) met een grote kans dat dit ten koste van andere zaken gaat. Wij vinden het daarom niet aannemelijk er nu vanuit te gaan dat een korpsleiding zonder meer in staat is impopulaire maatregelen te treffen, zeker niet op een moment dat voor politiemensen "de maat al lang vol is". Zeker dit laatste argument stelt vraagtekens bij de realiseerbaarheid van de door de W.P.B. voorgestelde maatregelen. Een pakket van maatregelen, gericht op het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid, kan zeker in deze tijd een dusdanige demotivatie bij het politiepersoneel ten gevolge hebben dat een tegengesteld effect wordt bereikt. Ook de W.P.B. onderkent dit probleem van een mogelijke demotivatie en tracht daarvoor een aantal oplossingen te geven; wij vrezen echter dat deze onvoldoende zijn. Alleen al om die reden denken wij dat veel van de voorgestelde maatregelen niet haalbaar zijn.

Daarbij komt dat wij de vooronderstelling van de werkgroep riskant vinden. Immers het belangrijkste uitgangspunt is dat de gehele operatie budgettair neutraal moet zijn. Zwart-wit gesteld: het een wordt afgebouwd terwijl het ander met het vrijkomend geld wordt ontwikkeld. Zonder nu een uitspraak te willen doen over de waarde van de voorgestelde maatregelen, dient wel in algemene zin te worden opgemerkt dat dit een grote claim legt op de juistheid van de probleemanalyse en de voorgestelde maatregelen. Ook bij samenwerking wordt het uitgangspunt gehanteerd dat in aanvang extra investeringen noodzakelijk zijn om pas op den duur enig rendement te behalen.

##### 5. De verhouding politie - Openbaar Ministerie

Al eerder is de W.R.R. geciteerd:

"De bestrijding van criminaliteit hoeft niet alleen - en misschien wel helemaal niet - effect te hebben op de omvang van de criminaliteit, maar vervult dan vooral een functie voor versterking van de maatschappelijke integratie."

Ook het impliciete uitgangspunt van Steenhuis lijkt te zijn, dat, indien geen strafrechtelijk antwoord wordt gegeven op opgehelderde misdrijven, een verhoging van het oplossingspercentage weleens kan leiden tot een verhoogde maatschappelijke desintegratie.

Naar analogie daarvan kan worden gesteld, dat een verhoging van de registratie van criminaliteit bij een gelijkblijven van het aantal opgehelderde zaken een soortgelijk effect kan hebben. Derhalve kan niet alleen worden volstaan met het nastreven van verbeteringen per deelterrein in het proces van rechtshandhaving, maar is evenzeer van belang de afstemming van de verschillende onderdelen op elkaar.

In de uitgangspunten van het kabinet, verwoord in het Actieplan Veelvoorkomende Criminaliteit wordt op deze afstemming een belangrijk accent gelegd:

- een preventieve aanpak moet nauw zijn verbonden met het strafrechtelijk vervolg;
- het verschil tussen gepleegde en bestrafte feiten moet kleiner worden omdat anders de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving in het geding komt.

Onder verwijzing naar datgene, dat daarover reeds in een eerdere paragraaf is gesteld (de politie is niet alleen maar een "doorgeefluik" naar justitie) moet worden geconstateerd dat de relatie tussen gepleegde - behandelde - opgeloste - bestrafte feiten in een groot aantal gevallen niet meer verdedigbaar is. Dit vindt enerzijds een verklaring in het reeds behandelde politie-sepot en anderzijds in de sepots door het Openbaar Ministerie (in 1986: 12% technisch sepot en 19% beleidssepot). Als rechterlijke macht en executie-apparaat vervolgens nog in de beschouwing worden betrokken, wordt de relatie tussen gepleegde en bestrafte feiten alleen nog maar problematischer.

De regering wil daarin verandering zien gebracht (zie ook nota Samenleving en Criminaliteit) en verwoordt dat als bovenvermeld. Van Veen heeft hierop een zeer terechte kritiek: (35)

"Maar zolang de wetgever de straf als sanctie stelt op overtredingen moet men bereid zijn die sanctie ook toe te passen. Ook achter andere manieren van afdoening van wetsovertredingen is de straf de stok achter de deur. Bij de ernstige criminaliteit blijft de zware straf het enige middel dat ons ter beschikking staat. Politie, OM, rechterlijke macht en executie-apparaat moeten in staat zijn of worden gesteld die straf te hanteren.

Dit gezegd zijnde gaat de nota op twee gedachten hinken. De eerste is deze, dat de instroom in het strafrechtelijk kanaal niet groter moet zijn dan dat kanaal kan verwerken. De tweede is dat de instroom veel groter zal worden en ook moet worden dan het huidige apparaat kan verwerken.

Aan de ene kant worden maatregelen genoemd waarvan een beperking van het aantal te vervolgen feiten verwacht mag worden. Aan de nadere kant wordt een intensievere vervolging in het vooruitzicht gesteld. Bovendien wordt nog veel meer van OM en politie geëist, dan thans het geval is. Beide apparaten zullen sterker bij preventie en coördinatie van beleid worden betrokken dan tot nu toe is gebeurd. Van beide wordt verwacht dat de wet krachtiger, dat wil vooral zeggen consequenter, wordt gehandhaafd dan thans gebruikelijk is.

Dat geeft aan het beleidsplan, voor zover dat de justitie betreft, iets ondoorzichtigs. En dat maakt het uiterst moeilijk te beoordelen of de bescheiden versterking van het justitiële apparaat, die wordt aangekondigd, ook maar enigszins voldoende zal zijn. Alleen over de spectaculaire uitbreiding van de gevangenis capaciteit



worden concrete cijfers gegeven. Maar of die uitbreiding, die slechts stap voor stap kan worden gerealiseerd, voldoende zal zijn is niet met enige zekerheid te zeggen."

Gevolg daarvan is en als visie wint dit steeds meer terrein, dat er de neiging gaat ontstaan om "achteraan te beginnen en dan naar voren te werken". Ook in politiekringen kent deze opvatting een groot aantal voorstanders, wellicht vooral omdat het dan "nog even duurt voordat de politie aan de beurt is". Ieder lijkt op eigen wijze te zoeken naar een manier om de zwarte piet door te schuiven.

Daarnaast gaan er weer andere stemmen op om de onderdelen van de keten beter op elkaar af te stemmen. Boorsma stelt bijvoorbeeld voor: (39)

- "\* Geen behandeling door de recherche van zaken die door het Openbaar Ministerie worden geseponneerd.
- \* Selectieve afhandeling van zaken door de recherche conform de prioriteiten van het Openbaar Ministerie.
- \* Zodanig minimale aangifte-opname van zaken die geseponneerd worden, dat de aangifte niet meer bij de opheldering van een zaak dienst kan doen."

Uiteraard kan dit soort van maatregelen de werkdruk bij politie en justitie verminderen, maar het geformuleerde probleem van een mogelijke maatschappelijke desintegratie wordt er niet door weggenomen, eerder nog verscherpt.

De klant krijgt namelijk al (bijna) onmiddellijk te horen dat er aan zijn of haar probleem niets wordt gedaan. Tenzij er een andere wijze dan strafrechtelijke behandeling wordt gevonden/gekozen, welke dan wederom de werkdruk bij de politie niet vermindert, zijn wij daarom ook niet gelukkig met dergelijke voorstellen. Wel zijn wij het van harte eens met de strekking van de onmiddellijk daaraan voorafgaande en de daaropvolgende passage, waarbij op de noodzaak tot goede afspraken tussen enerzijds politie en Openbaar Ministerie en anderzijds politie en openbaar bestuur wordt gewezen. Het driehoeksoverleg is hier uiteraard het meest voor geschikt. (40)

"Daarnaast kan een prioriteitenstelling in overleg met het Openbaar Ministerie zeer zinvol zijn, teneinde tot een selectieve volgorde van behandeling van zaken te komen."

"Niet alleen de coördinatie tussen politie en Openbaar Ministerie maar ook tussen politie en openbaar bestuur kan de efficiëntie en de effectiviteit van de politie bevorderen. Hierbij is het belangrijk het openbaar bestuur inzicht in de relatie tussen geformuleerde doelen en het beslag op de beschikbare middelen te verschaffen. Dit kan onder andere resulteren in de vraag of bestuurlijke preventieve maatregelen, die de politie ontlasten, aanbeveling verdienen."

Dit betekent feitelijk dat er een andere invulling aan de driehoek wordt gegeven dan nu veelal gebeurt (zie ook paragraaf 3). Bij een groot aantal problemen is een aanpak gebaseerd op bestuurlijke maatregelen veel efficiënter en effectiever dan een strafrechtelijke aanpak (bijvoorbeeld bij koffiehuisen/galerieën, die dienen als dekmantel om drugs te verhandelen). Een dergelijke probleemgerichte aanpak waarbij telkens wordt gezien welk van de partijen op

welke wijze een probleem het best kan aanpakken, vereist een overleg waarin de gelijkwaardigheid van de partijen meer voorop staat dan in een driehoeksoverleg "oude stijl", waarbij de politie wordt gezien als "de onderste punt van de driehoek".

De wijze waarop zaken nu worden aangepakt is vaak voor iedereen, laat staan voor de burger, volstrekt onduidelijk, wat mede wordt veroorzaakt door de hiërarchische invulling van het tripartite overleg. (Fledderus, 41)

"Het bevoegd gezag geeft in incidentele gevallen richtlijnen voor bepaalde taakonderdelen of voor bepaalde zaken. De korpsleiding vult leemten in dit beleid vaak zelf op, maar stelt daarbij dikwijls organisatiedoeleinden voorop."

"Het optreden van de politie moet men als legitiem kunnen ervaren; het moet voldoende maatschappelijke steun kunnen verkrijgen. Dit betekent allereerst dat men zicht moet krijgen op wat de politie eigenlijk doet. Welke zaken de politie aanpakt en welke ze laat liggen; hoe opgetreden wordt; en welke factoren het optreden beïnvloeden.

De uitgangspunten van het beleid zullen vastgelegd en maatschappelijk aanvaard moeten zijn. Deze uitgangspunten geven de beslissingsvrijheid een zekere richting en daarmee de politiemans steun in zijn optreden en de burger duidelijkheid omtrent wat hij kan verwachten. Een dergelijk, zoveel mogelijk op lokale behoeften afgestemd beleid maakt het optreden ook controleerbaar."

Dit maakt het enerzijds noodzakelijk dat er goede, duidelijke afspraken worden gemaakt in het driehoeksoverleg en dat anderzijds mede als uitdrukking daarvan door de politie ook veel planmatiger wordt gewerkt. Slechts op die manier is een beleid, waarbij niet alle zaken op dezelfde wijze kunnen worden behandeld, enigzins verdedigbaar ten opzichte van de burgers: (42)

"De burger heeft er recht op te weten welke zaken prioriteit hebben, waarom zijn aangifte niet tot een opsporingsonderzoek leidt en wat hij verwachten mag van de politie - en wat niet - als hij er een beroep op doet."

Nogmaals zij echter opgemerkt dat indien wordt afgezien van een strafrechtelijke behandeling, dit de politie niet ontslaat van de verplichting te bezien of een en ander op een andere wijze kan worden behandeld. Voorkomen moet worden dat de politie slechts een registrerende instantie of zelfs minder dan dat wordt, waarover in de paragraaf politie - publiek meer.

Een goed overleg en goede afspraken tussen politie, OM en openbaar bestuur mogen niet worden beperkt tot het hoogste niveau; ook op het niveau van de uitvoering is dit gewenst, zij het dat dit dient te zijn gedekt/of beter plaats te hebben in de context van het overleg/ de afspraken op het hoogste niveau.

Bovenstaande mogelijkheden (duidelijke afspraken in driehoeksoverleg en een duidelijk, verdedigbaar beleid naar het publiek) kunnen slechts een deel van het probleem oplossen. Er zijn echter andere mogelijkheden, waaraan de politie een bijdrage kan leveren, zoals een vermindering van het aantal septs. Het meest relevant is hier het terugbrengen van het aantal beleidssepts; immers het is een "open deur" om te stellen dat door de politie een zo hoog mogelijke kwaliteit moet worden geleverd, opdat daardoor het aantal

technische sepots wordt teruggebracht. In het kader van een kleiner aantal beleidssepots wordt tegenwoordig veel gesproken van de verruiming van de transactiebevoegdheid van de politie. Feitelijk wordt dit ook al op een aantal plaatsen bij verschillende overtredingen toegepast. De juridische basis waarop dit geschiedt is vaak wankel, zodat een voorzichtig opereren in deze is gewenst. Echter een dergelijke handelwijze kan én de werkdruk bij de politie én bij justitie en de rechterlijke macht verminderen. Vandaar dat deze mogelijkheid nodige aandacht verdient (vooral bij het vervolgen van "first-offenders"), wat dan wel betekent dat de wettelijke mogelijkheden tot transactie door de politie moeten worden verruimd.

Een gedeeltelijke oplossing kan ook worden bereikt door in de vervolging meer "dadergericht" en minder "zaakgericht" te werken. Daarmee wordt in het kader van deze paragraaf bedoeld dat als een beperkt aantal daders vele misdrijven heeft gepleegd, slechts op basis van een beperkt aantal misdrijven vervolging wordt ingesteld, wat een enorme besparing met zich mee kan brengen. In de praktijk worden dergelijke afspraken tussen politie en justitie al gemaakt.

#### 6. De verhouding politie-bijzondere opsporingsdiensten

In de paragraaf "Politiële misdaadbestrijding" is reeds een verklaring gegeven voor het ontstaan van de bijzondere opsporingsdiensten en is al gewezen op de groei ervan in de afgelopen decennia. In het kader van de verschillende vormen, die worden begrepen onder de "kleine/veelvoorkomende criminaliteit" zijn deze diensten nauwelijks van belang. Toch heeft het zin in deze notitie in het kort bij de verhouding tussen deze diensten en de politie stil te blijven staan, daar het een goede illustratie vormt van datgene dat naar ons idee ook een van de belangrijkste problemen vormt op het terrein van het tegengaan/bestrijden van de "kleine/veelvoorkomende criminaliteit", te weten de afstemmingsproblematiek.

Hoogenboom noemt drie redenen voor de opkomst en groei van de bijzondere opsporingsdiensten. Twee daarvan liggen op het terrein van de deskundigheid; de bijzondere wetgeving vereist specifieke juridische en technische deskundigheid. De derde reden is gelegen in een andersoortige aanpak: (43)

"De functie van de bijzondere opsporingsambtenaren om het vastgestelde beleid mede uit te voeren leidde ertoe dat niet alles wat verboden was terstond werd geverbaliseerd. De pogingen om in redelijk overleg zonder justitieel ingrijpen de overtreder te "wennen" aan het feit dat er nieuwe tijden en inzichten waren aangebroken, stonden haaks op de meer legalistisch ingestelde reguliere politie.

Deze drie factoren (specifieke juridische kennis, technische kennis en methodiek) hebben ertoe geleid dat de politie niet is ingesprongen op de nieuwe wetgevingsterreinen."

Even verderop stelt Hoogenboom:

"Naarmate de politie zich terug trok, groeide de behoefte aan eigen opsporingsapparaten bij departementen en besturen. Hoe

verder de politie zich terug trok des te groter werd de kennis-kloof. De politie ontwikkelde geen eigen specifieke deskundigheid op de nieuwe gebieden waardoor het animo nog verder terug liep. Zo ontstond een vicieuze cirkel waardoor het bijzondere opsporings-apparaat kon groeien. De feitelijke situatie nu is dan ook een omkering van de in hoofdstuk 2 genoemde wettekst. Het is niet zo dat naast de reguliere politie de bijzondere opsporingsambtenaren zijn belast maar naast de bijzondere opsporingsambtenaren is ook de reguliere politie belast met de handhaving van de rechtsorde, op het terrein van de bijzondere wetgeving waarvan zij zich in de loop der jaren echter heeft teruggetrokken."

Er bestaat dus nu een opsporingsapparaat naast de reguliere politie in een eigen relatie tot het Openbaar Ministerie, dat is voortgekomen uit de bijzondere wetgeving. Over de omvang van dit apparaat wordt opgemerkt: (Hoogenboom, 44)

"Bijzondere opsporingsdiensten en bijzondere opsporingsambtenaren zijn verspreid over een groot aantal maatschappelijke sectoren, diensten en organen. In het heroverwegingsrapport collectieve uitgave van de regering (1980) wordt gesproken over 40 diensten waarbij 5000 ambtenaren betrokken zijn. Daarnaast wordt vaag doorverwezen naar "andere diensten". Op grond van gegevens aangedragen in dit hoofdstuk kunnen de cijfers die in de kamer zijn gepresenteerd als een "understatement" worden gekwalificeerd."

"Op grond van deze overwegingen kan het aantal bijzondere opsporingsambtenaren op minimaal 59.000 worden gesteld (cijfers van 1981). De omvang is kortom een veelvoud van het tot dusverre aangenomen aantal. Zelfs al trekken we de aantallen opsporingsambtenaren van de arbitraire groep (Rijkswaterstaat, Belasting en Douane) van het totaal af, dan nog is het totaal ruim 13.000. Meer dus dan tot nu toe is aangenomen.

Het hele bijzondere opsporingsapparaat vormt een lappendeken van verschillende bevoegdheden en aanstellingen. Inzicht in de materie wordt zeer bemoeilijkt door het gebrek aan registratie."

Er is sprake van onoverzichtelijkheid, wildgroei en naast de politie opererende opsporingsdiensten, daar er nauwelijks sprake is van enige samenwerking. Vanwege verschillende motieven (inhoudelijke, bezuinigings-) wordt er nu weer over gesproken hierin weer verandering te brengen en op zijn minst te komen tot een betere afstemming.

Op dezelfde wijze kan deze ontwikkeling zich niet direct voordoen op het gebied van de "kleine/veelvoorkomende criminaliteit". Immers de hieronder begrepen vormen behoren op het gebied van de opsporing in principe tot de taak van de politie. Echter, naast de strafrechtelijke handhaving, wordt er nu een veelheid aan initiatieven genomen ter voorkoming van deze vormen van criminaliteit. Daarbij worden echter politie en justitie nog steeds beschouwd als het "strafrechtelijke sluitstuk".

Juist vanwege de genoemde andere taakinvulling van de bijzondere opsporingsdiensten is er echter wel een duidelijke parallel te trekken. (Hoogenboom, 45)

"Het functioneren van de bijzondere opsporingsambtenaar kenmerkt zich door de terugdringing van de strafrechtelijke handhaving. Dit blijkt uit de geringe greep van het O.M. en de hoeveelheid proces-

sen-verbaal in verhouding met andere meer beleidsmatige en/of bestuurlijke vormen van handhaving. Dit vloeit voort uit het karakter van de bijzondere wetgeving in z'n algemeenheid waarin toezicht en controle prevaleren boven daadwerkelijke opsporing. Uitvloeisel hiervan is een nieuwe politiefunctie waarin onderhandeling en bemiddeling centraal staan. Deze politiefunctie is veelal gekoppeld aan beleidsuitgangspunten van de organen waarvoor de opsporingsambtenaren werkzaam zijn. Recentelijk lijkt een breuk te zijn ontstaan in het functioneren van de b.o.d.'s en wel binnen de derde categorie (Bedrijfsverenigingen/Sociale Recherche)."

De hiergenoemde breuk wordt mede veroorzaakt door het geringe succes van de uitoefening van de "nieuwe politiefunctie". Dit heeft een aantal consequenties, zoals het feit dat bijzondere opsporingsambtenaren zich meer met de repressieve politiefunctie gaan bezighouden. Dit veroorzaakt weer nieuwe afstemmingsproblemen. Het tweede gevolg kan zijn een toenemend beroep op de politie voor wat betreft de toepassing van dwangmiddelen, waartoe de schaarse contacten tot nu toe zich ook vooral hebben beperkt. Juist daarop richt een groot deel van de kritiek van politiezijde zich, omdat men dit beschouwt als een ernstige verschraling van de algemene politietaak.

Relevant in het kader van de vorige paragraaf is dat de druk op het Openbaar Ministerie door een en ander zal toenemen. De groei van het aantal processen-verbaal op het gebied van de bijzondere wetgeving illustreert dat treffend. Steeds meer wordt "het strafrechtelijk sluitstuk" gekozen, waardoor de druk op politie en justitie toeneemt.

Uit de volgende paragrafen zal blijken dat soortgelijke problemen niet ondenkbeeldig zijn op het gebied van de "kleine/veelvoorkomende criminaliteit".

#### 7. De politie in relatie tot andersoortige overheidsinitiatieven

Het centrale begrip hier is de term "bestuurlijke preventie", waarmee wordt bedoeld preventieve maatregelen van bestuurlijke aard. De drie hoofdlijnen, die het kabinet daarin onderscheidt zijn reeds in paragraaf 2 aangehaald. In de nota Samenleving en Criminaliteit wordt hierover in algemene zin gezegd dat "vormgeving en verwezenlijking van een effectief, op de preventie van "kleine criminaliteit"

toegesneden beleid primair op het niveau van de lagere overheid, in het bijzonder van de gemeente, gestalte dient te krijgen."(46)

Daarvoor wordt een aantal argumenten gegeven:

- \* de beoogde vermaatschappelijking van het probleem;
- \* het verschil per gemeente in de aard van de "kleine criminaliteit";
- \* de bestuursbevoegdheden, die vooral op gemeentelijk niveau zijn gelegen.

De functie van de centrale overheid blijft daardoor meer afstandelijk: (47)

"De belangrijkste instrumenten die de centrale overheid voor dat doel ten dienste staan, zijn regelgeving (of het beperken daarvan), het verschaffen van faciliteiten, met inbegrip van financië-

le ondersteuning, het verzamelen, verwerken en verschaffen van informatie en het coördineren van preventieprogramma's van boven-lokaal niveau. Op bepaalde terreinen bestaat ook ruimte voor het ontwikkelen en uitvoeren van een eigen, nationaal, preventief beleid."

Voor wat betreft de verantwoordelijkheid van de centrale overheid wordt in de nota vervolgens, onderscheiden naar de diverse departementen, een aantal maatregelen/aandachtspunten genoemd, die wij hier in hoofdlijnen zullen vermelden:

1) Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het beleid van de Minister van Verkeer en Waterstaat is er op gericht het zwart en grijs rijden in het openbaar vervoer en de aldaar optredende vormen van agressie en vandalisme terug te dringen. Hierbij ligt het accent in de eerste plaats op het preventief optreden. Voorts wordt getracht een bijdrage te leveren aan het verminderen van fietsendiefstal. Ten slotte worden stappen ondernomen om, overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie Geelhoed en de commissie Roethof, ook de kleine verkeerscriminaliteit te doen verminderen.

2) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen dient door middel van de toewijzing van extra lerarenuren en de ontwikkeling van door de onderwijsinspectie vast te stellen normen, te bevorderen dat meer functioneel toezicht wordt uitgeoefend op de aanwezigheid tijdens de lessen en het gedrag van de leerlingen tijdens tussenuren, lunchpauzes, schoolfeesten enz. Tevens moeten door de scholen meer initiatieven worden ontwikkeld om de leerlingen zelf te betrekken bij het onderhoud en eventueel herstel van hun eigen schoolgebouwen en de omgeving ervan. Herstel en schoonmaakacties van scholen zouden kunnen worden ondersteund met de instelling van speciale premies.

3) Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Voor het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur liggen de raakvlakken met de bestrijding en voorkoming van kleine criminaliteit in hoofdzaak op de terreinen betreffende het jeugd welzijn, het voetbalvandalisme en de drugs- en alcoholproblematiek.

4) Ministerie van Economische Zaken

Het ministerie van Economische Zaken en de betreffende beroepsorganisaties dienen in overleg met het ministerie van Justitie minimum-normen te ontwikkelen voor het functionele toezicht in de detailhandel. Bedrijven die weigeren zich aan deze normen te conformeren zonder dat hiervoor redelijke gronden worden aangevoerd, zullen geen aanspraak meer moeten kunnen maken op prioritaire aandacht van de politie.

5) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dient in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten adviesnormen te ontwikkelen voor de technische bevei-

liging voor woonhuizen en gebouwen tegen kleine criminaliteit. Van deze zijde dient tevens te worden bevorderd dat bij de opstelling van streekplannen, bestemmingsplannen, bouwverordeningen e.d. steeds advies wordt ingewonnen over de criminaliteitsaspecten bij bijvoorbeeld de lokale vertegenwoordigers van de politieke organisatie Voorkoming Misdrijven.

6) Ministerie van Binnenlandse Zaken

Door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dient krachtig te worden bevorderd dat door het lokale driehoeksoverleg gefintegreerde actieprogramma's worden ontwikkeld ter bestrijding van de kleine criminaliteit die een evenwichtige combinatie zijn van bestuurlijke, politieke en justitiële maatregelen. Mede voor dit doel dient het driehoeksoverleg zo snel mogelijk een formele basis in de Politiewet te krijgen.

7) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De Minister van Sociale Zaken onderschrijft de genuanceerde analyse van de commissie Roethof ten aanzien van de mogelijke samenhang tussen jeugdwerkloosheid en criminaliteit. Op grond hiervan levert het beleid ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid langs indirecte weg tevens een bijdrage aan het beleid ter voorkoming van kleine criminaliteit. Vanuit een andere invalshoek wordt binnen het werkgelegenheidsbeleid aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid overigens reeds hoge prioriteit gegeven."

Dat in het kader van het voorkomen van de criminaliteit ook het Ministerie van Justitie een functie van betekenis heeft, behoeft hier geen betoog.

In totaal worden in deze nota derhalve acht verschillende ministeries genoemd met taken/verantwoordelijkheden op dit terrein. Daarbij komt dat de taak van de centrale overheid vooral voorwaardenschappend is en dat wordt gestreefd naar "een reactivering van de verantwoordelijkheden in dezen bij de burger, maatschappelijke organisaties en het lokale bestuur". Het zal duidelijk zijn dat de coördinatie van dit alles niet zonder problemen is. In het Actieplan is daarover reeds gezegd dat een ambtelijke stuurgroep (interdepartementaal: Ministerie van Justitie, en Ministerie van Binnenlandse Zaken) is ingesteld met als taken: (48)

- "- het stimuleren tot en het coördineren van een meer op de preventie gericht beleid van de verschillende departementen;
- het vervullen van een katalyserende rol tussen de verschillende overheidsinstanties op centraal niveau en de lokale besturen die voor de voorkoming en bestrijding van veel voorkomende criminaliteit verantwoordelijk zijn;
- de stimulering van veelbelovende proefprojecten, waarvan de resultaten ter beschikking dienen te komen van de verschillende, bij preventie betrokken instanties."

Inmiddels zijn vele proefprojecten als bovengenoemd in den lande gestart, waarvoor zij verwezen naar SE'C, kwartaalblad over samenleving en criminaliteit en het overzicht van de stuurgroep. Veelal

gebeurt dit op initiatief/met ondersteuning van een op lokaal niveau opgerichte stuurgroep bestuurlijke preventie.

Mede vanwege het reeds meerdere malen genoemde principe van het strafrechtelijk sluitstuk is op lokaal niveau (49)

"afstemming van het preventieve beleid van het gemeentebestuur en het daarop gerichte beleid van politie en justitie een dringende vereiste.

Formeel gesproken is de relatie bestuur-openbaar ministerie er een van wederzijdse onafhankelijkheid. De laatste jaren evenwel is het besef gegroeid dat er, materieel gezien, nogal wat gemeenschappelijke belangen zijn. Zo heeft het plaatselijk bestuur (de burgemeester) het openbaar ministerie nodig als sluitstuk van zijn beleid op het terrein van de openbare orde, dat door de politie wordt uitgevoerd, en kunnen het openbaar ministerie en de politie in de uitoefening van haar justitiële taak bezwaarlijk zonder het bestuur, als randvoorwaarden scheppende voorpost bij de bestrijding van diverse vormen van kleine criminaliteit. Haar hulpverlenende taak verricht de politie onder verantwoordelijkheid van het bestuur.

Genoemd besef heeft concreet vorm gekregen in het driehoeksoverleg, waarin bestuur, openbaar ministerie en politie gezamenlijk overleggen en beslissen over zaken betreffende de rechtshandhaving. In enkele gemeenten zijn door het driehoeksoverleg geïntegreerde beleidsplannen voor de bestrijding van de criminaliteit vastgesteld."

Van allerlei kanten worden er nu initiatieven genomen om (vormen van) criminaliteit tegen te gaan. Dit gebeurt niet alleen van "boven naar beneden", maar ook van lokaal bestuur naar centrale overheid. Aanmerkelijke gelden zijn voor deze initiatieven ter beschikking gesteld. Een goede coördinatie van dit alles is gegeven de complexiteit, massaliteit en verscheidenheid niet mogelijk, wat voor een deskundige stuurgroep er ook wordt opgericht. Daar komt bij dat criminaliteitspreventie en -bestrijding in de loop van de jaren steeds meer is geformuleerd als een verantwoordelijkheid van politie en justitie. Nu moeten veel mensen met weinig ervaring op dat terrein zich er ineens mee gaan bezighouden, terwijl vaak niet eens bekend is wat het gevolg van een bepaalde aanpak kan zijn. Een voorbeeld op het terrein van de inrichting van de ruimtelijke omgeving:

- \* in de ene benadering wordt gesteld dat een gebied zo overzichtelijk mogelijk moet zijn - kaalslag;
- \* een andere benadering stelt dat een aardige aankleding de betrokkenheid van mensen vergroot, waardoor ze zich ook meer verantwoordelijk voelen voor die omgeving.

Deskundigen komen er vaak nog niet uit, terwijl nu relatief onervaren mensen tot soms verregaande actieplannen komen. De waarde van het plan lijkt dan vooral gelegen in het uitdrukking geven aan de gevoelde verantwoordelijkheid en niet in het te verwachten resultaat.

Politie en justitie vervolgens moeten ook medewerking verlenen aan al deze programma's: per slot van rekening vormen zij het strafrechtelijk sluitstuk.

Om een aantal redenen verloopt dit lang niet altijd vlekkeloos:



- \* men vindt de strafrechtelijke aanpak vaak een weinig dankbare taak. Als de politie relatief vaker hiervoor wordt ingeschakeld, wordt in deze al snel gesproken van "verschraling";
- \* de politie wordt niet graag ingeschakeld; de traditie is juist dat zij zelf haar eigen werk inricht en een soort "alleenrecht" heeft op het gebied van de criminaliteit. Nu worden er ineens allerlei initiatieven van elders genomen, waaraan men geacht wordt medewerking te verlenen of "minder" dan dat: waarbij men wordt geacht aan te sluiten. Dit stuit op aversie;
- \* men vindt al meer dan voldoende werk te hebben en de cijfers ondersteunen dat. Waarom zou je dan een aantal activiteiten op de hals halen die in eerste instantie alleen maar meer werk opleveren?

Dit betekent dat regelmatig een afwerende reactie is te bespeuren of een gedogende reactie, "zolang het maar geen extra werk kost". Daarmee wordt echter wel het geformuleerde principe onderuit gehaald. Immers als het kabinet zover gaat dat zij de aanbeveling van de commissie Roethof overneemt:

"Bedrijven die weigeren zich aan deze normen te conformeren zonder dat hiervoor redelijke gronden worden aangevoerd, zullen geen aanspraak meer moeten kunnen maken op prioritaire aandacht van de politie", dan geldt ook het omgekeerde te weten dat bedrijven die dat hebben gedaan, wel aanspraak kunnen maken op die prioritaire aandacht en die ook krijgen. Anders blijft het een "politieke fopspeen". Die garantie ontbreekt ten ene male, wat ook zal blijken uit de volgende paragraaf.

#### 8. De verhouding politie en particulier initiatief

In feite is de lijn, beschreven in de vorige paragraaf, hier direct door te trekken. Immers in belangrijke mate is de overheid zelf voorwaardenscheppend aan het werk ten opzichte van maatschappelijke organisaties en burgers. Veel initiatieven dienen uiteindelijk te worden gedragen door de burgers, anders komt er van het voorkomen/bestrijden van criminaliteit weinig terecht. De activiteiten die van hen worden verondersteld, liggen wederom in vooral de preventieve sfeer en lopen, als het aan de overheid ligt, hooguit door tot het signaleren van overtredingen naar die overheidsinstellingen die zijn uitgerust met repressieve bevoegdheden. Vervolgning en bestraffing worden over het algemeen gezien als taken, die nog steeds exclusief door de overheid dienen te worden verricht.

In paragraaf 3 is gesteld dat de overheid de taak van de burgerij vooral ziet in de versterking van het normbesef en de sociale controle. Ook echter in de sfeer van de intensivering van de misdaadpreventie (het nemen van adequate techno-preventieve maatregelen) wordt een veel sterkere functie toegedacht aan de burgerij. In de overheidsvisie is de particuliere sector derhalve complementair aan het overheidshandelen. Redenen hiervoor zijn (in samenhang met elkaar) het voorkomen van een emotionele reactie (overreactie), de bescherming van het overheidsmonopolie van legitiem fysiek geweld en het voorkomen van ongebreidelde vormen van eigenrichting. Dit complementair-zijn kan echter alleen dan wanneer

overheids- en particulier handelen goed op elkaar aansluiten. In de vorige paragraaf is al gesteld dat die aansluiting veel te wensen overlaat. Als de overheid er in de ogen van de burgers niet in slaagt deze "kloof" te dichten, zullen vanuit het particulier initiatief pogingen worden genomen om hier zelf oplossingen voor te vinden. Deze oplossingen gaan echter vaak veel verder dan door de overheid wordt gewenst. Een zeer bekend voorbeeld in deze is uiteraard de ontwikkeling van de particuliere veiligheidsindustrie. Niet alleen heeft deze industrie in kwantitatieve zin een sterke groei doorgemaakt, maar ook een groei op de terreinen, waarop ze zich beweegt. Bij een internationale vergelijking moet deze groei nog als gematigd worden gekenschetst. De groei is hier niet alleen te verklaren door te wijzen op het particulier initiatief, maar wordt voor een deel ook verklaard door een instemmende, of zelfs ondersteunende houding van de overheid. (Hoogenboom, 50)

"De ambivalente houding van de overheid t.o.v. de particuliere sector wordt in een bredere context geplaatst wanneer we ons bedenken dat in een aantal landen de overheid een grote afnemer is van dezelfde particuliere veiligheidssector. Volgens Stenning bevindt de overheid zich in een dubbelrol. Enerzijds als opdrachtgever zal zij niet geneigd zijn ingrijpend in de veiligheidsindustrie te snijden. Anderzijds heeft de overheid natuurlijk een verantwoording t.o.v. het algemeen belang. Morre wijst erop dat de belangstelling van de overheid tevens wordt gestimuleerd door de economische recessie. De overheid zoekt naar nieuwe wegen in het politiebeleid. De overheid doet dit o.a. aan de hand van het aanwakkeren van een gevoel van gemeenschappelijke verantwoording van de bevolking in de strijd tegen de criminaliteit (preventie, versterken gevoel van veiligheid, etc.). Zowel de particuliere politie als andere privé-initiatieven zouden dan een welkome aanvulling zijn."

Toch ziet Hoogenboom een aantal ernstige bedreigingen aan deze ontwikkelingen verbonden. (51)

"Bij nader inzien is er wel degelijk sprake van een (mogelijke) bedreiging van het overheidsmonopolie. Die vindt plaats op drie terreinen. In de eerste plaats door het bestaan van een private rechtspraak. Ondanks de geringe empirische basis van dit onderzoek is op grond van andere onderzoeken en uitspraken de conclusie gewettigd dat deze waarschijnlijk wel degelijk bestaat.

Maar dit dient niet gelezen te worden als zou deze private rechtspraak op grote schaal bestaan of zelfs dat de criminele rechtspraak geheel is verdrongen. Maar het feit blijft dat er wel degelijk een bepaald percentage vergrijpen "eigendom" van de benadeelden blijft.

Op de tweede plaats is er een bedreiging van het overheidsmonopolie door het bestaan van onderzoeksactiviteiten binnen onderdelen van de particuliere sector. En onderzoek is per definitie voorbehouden aan het overheidsmonopolie door middel van de bevoegdheden die de staat heeft toebedeeld aan de politie.

Aan beide ontwikkelingen kleven ongewenste aspecten waar wat aan gedaan zou moeten worden. Voor wat betreft de private rechtspraak zijn vier opties genoemd om het functioneren met meer waarborgen te omkleden: de klachtencommissie, de omkering van de bewijslast,

het commiteren van de betrokkenen (vakbonden, mensenrechtorganisaties, bedrijfsleven) en de herdefiniëring van de eigendomsrechten voor zover deze betrekking hebben op de activiteiten van de particuliere bewaker.

Voor wat betreft de opsporingsactiviteiten ligt de zaak veel gecompliceerder. Immers de particuliere sector heeft vrijwel geen opsporingsbevoegdheid. Deze kan men dus niet intrekken. Verder kun je moeilijk iemand verbieden "subversieve" artikelen uit kranten te knippen en daar een kaartsysteem van aan te leggen. Wel kan er naar worden gestreefd dat de burger inzicht krijgt in wat, waar en door wie is vastgelegd al was het alleen maar voor de verificatie van de juistheid van die gegevens.

Een derde (mogelijke) bedreiging van het overheidsmonopolie zit in de territoriale expansie van de veiligheidsindustrie. Dat leidt tot het gegeven dat in toenemende mate de particuliere veiligheidsindustrie zich begeeft op grootschalig privé-terrein dat voor publiek toegankelijk is. De consequentie ervan is dat de burger in toenemende mate geconfronteerd kan worden met "politie-activiteiten" van particulieren. Door de uniformering en de rechten die de particuliere veiligheidsman ontleent aan de eigendomsrechten van zijn opdrachtgever kan er opnieuw sprake zijn van een (mogelijke) bedreiging van het overheidsmonopolie. Immers de wijze waarop de veiligheidssector opereert is niet met dezelfde waarborgen omkleed als die van de publieke politie. Alleen al de opmerking van van Luunen "dat het in de praktijk reeds gebruikelijk is dat verdachte personen voor onderzoek en verhoor worden meegenomen naar een kantoor" doet het ergste vrezen. Dit zou namelijk betekenen dat er een verschuiving plaatsvindt in de uitoefening van de politiefunctie naar de particuliere sector."

De discussie over de functie, taken en bevoegdheden van de particuliere veiligheidsindustrie wordt op dit moment frequent en intensief gevoerd. Echter het heeft geen zin om alleen hierover te praten, wanneer niet tevens wordt getracht om de complementaire relatie tussen overheid en particulier initiatief op andersoortige wijzen ook feitelijk waar te maken. Lukt dat niet dan zal de theoretische discussie over de veiligheidsindustrie volledig worden achterhaald door de feitelijke ontwikkeling ervan. Tevens zullen dan vanuit het particulier initiatief andere activiteiten worden ontplooid die de overheid ook niet welgevallig zijn en zal het vertrouwen in politie en justitie gaan afnemen. Een verdergaand effect in de richting van de maatschappelijke desintegratie moet dan worden gevreesd. Dat deze ontwikkeling niet ondenkbeeldig is, ja zelfs al realiteit, moge o.a. blijken uit de opkomst van "de burgerwacht" en reeds plaatsgevonden vormen van "eigenrichting" of initiatieven, die hierop gelijken: bijvoorbeeld het bekend maken van naam en signalementen van verdachten van verkrachting. Mogelijke ongewenste ontwikkelingen laten zich wellicht nog het beste toelichten/illustreren aan de hand van een concreet voorbeeld, te weten de aanpak van winkeldiefstal. In het actieplan wordt het probleem als volgt verwoord: (52)

"Het verschijnsel van de winkeldiefstal heeft zorgwekkende vormen aangenomen. De feiten spreken boekdelen. Uit enquêtes onder bedrijven blijkt dat per jaar meer dan een kwart miljoen gevallen

van winkeldiefstal worden geconstateerd. Vast staat dat het werkelijke aantal gepleegde, niet door personeel ontdekte gevallen van winkeldiefstal vele malen hoger is.

De zorg van de detailhandel wordt gewekt doordat het verschijnsel groeit in weerwil van de hoge uitgaven voor preventieve maatregelen die zijn en nog steeds worden gedaan. Politie en justitie verwachten een grotere toevloed van aangiften niet of moeilijk te kunnen verwerken."

Ook hier formuleert het kabinet wederom haar principe dat winkeldiefstal een vorm van criminaliteit is waarvan de preventieve aanpak nauw is verbonden met het strafrechtelijk vervolg dat politie en justitie bij constatering op heterdaad geven. Voor wat betreft de preventieve activiteiten ligt zij het accent bij het particulier initiatief, in deze vooral vertegenwoordigd door het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (H.B.D.). Bij de overheid moet met name de aandacht zijn gericht op het verbeteren van de strafrechtelijke aanpak; zodat in combinatie met elkaar een adequate aanpak van winkeldiefstal wordt gerealiseerd. Een van de activiteiten die het H.B.D. in deze onderneemt is de H.B.D.-campagne winkeldiefstalpreventie, die weer is mogelijk gemaakt door een subsidie van het ministerie van Economische Zaken. Zij staat organisatorisch bezien los van de activiteiten van de ambtelijke stuurgroep. Uit een introductiebrochure: (53)

"De campagne is gericht op het stimuleren van ondernemers/detailisten in het nemen van de juiste preventieve maatregelen, individueel en collectief. De nadruk daarbij ligt op het entameren van lokale projecten, waarbij in principe zal worden gewerkt met collectiviteiten van ondernemers.

Ondersteuning op lokaal c.q. regionaal niveau zal onder meer kunnen worden gegeven door speciaal daarvoor op basis van projectfinanciering in te schakelen "projectbegeleiders". De activiteiten van deze projectbegeleiders kunnen zeer divers zijn en bestaan uit het beantwoorden van vragen over winkeldiefstalpreventie tot het actief participeren in lokale preventieprojecten. Veelal ook zal de activiteit bestaan uit het "aanjagen" van winkeliersverenigingen tot het starten van projecten en het optreden als "meedenker". De onderscheiden activiteiten worden mede gefinitieerd en gecoördineerd door het HBD. In maart 1987 heeft het HBD hiervoor een winkeldiefstal-preventiecoördinator aangetrokken.

Aandachtspunten zijn:

- informatie over lekkage en hoe deze vast te stellen (omvang, waar hoe, aantal feitelijke winkeldiefstal e.d.)
- wie steelt en wat is de werkwijze
- controle van de situatie in en om de winkel (individuele en collectieve maatregelen)
- keuze van preventieve maatregelen (organisatorisch, mechanisch, elektronisch)
- bepalen met de effecten van de maatregelen
- relatie met politie (aangifte, collectieve afspraken).....

Het HBD streeft ernaar bij lokale projecten projectbegeleiders in te schakelen. Dit kunnen de regionale coördinatoren van de onder-

nemersverbonden (KNOV, NCOV) zijn, maar zondig ook anderen. De projectbegeleider van de lokale projecten heeft tevens de taak vanuit de lokale projecten een inbreng te leveren aan een overkoepelend actieplan voor de stad of regio waarvan het betreffende winkelgebied een onderdeel is.

Een goede organisatie- en overlegstructuur is bij een meerjarenplanning noodzakelijk. Centraal hierin staat een boven de projecten functionerende werkgroep (of stuurgroep) Preventie Winkeldiefstal waarin de bij de bestrijding van winkeldiefstal betrokken instanties of personen zitting kunnen hebben (gemeente, politie, justitie, ondernemersverbonden, KvK, FGB, overkoepelende ondernemersvereniging, de preventiepromotor bij lokale projecten en anderen). De belangrijkste taken van deze werkgroep zijn het opstellen van een lokaal/regionaal actieplan, het initiëren van afzonderlijke lokale projecten en het verzorgen van de publiciteit. Publiciteit is van belang omdat hierdoor ook ondernemers in andere winkelgebieden, dan die waarin een project wordt gehouden, kunnen worden bereikt."

We hebben in deze campagne te maken met redelijk op zichzelf staande projecten van telkens + 30 ondernemers, indien mogelijk begeleid door projectbegeleiders afkomstig uit bijvoorbeeld ondernemersverbonden met een boven deze projecten functionerende werkgroep (of stuurgroep) waarin betrokken instanties of personen zitting kunnen hebben, wat weer dient te worden gecoördineerd door de winkeldiefstalcoördinator van het HBD. Een al met al niet erg duidelijke en doorzichtige structuur, waarop nogal veel varianten mogelijk zijn, terwijl ook geen enkele garantie is gegeven voor een goede afstemming van particulier initiatief en optreden van politie en justitie.

Toch worden alom in den lande reeds projecten gedraaid/gestart, soms ook nog eens volkomen langs de activiteiten van de plaatselijke stuurgroep bestuurlijke preventie. De deskundigheid op het onderhavige terrein van de projectbegeleiders is zeker niet gegarandeerd, hun activiteit bestaat er vooral uit om op verzoek van de groepen ondernemers, die zelf vooral invulling moeten geven aan de "workshops", deskundigen voor een volgende bijeenkomst uit te nodigen. Regelmatig is bij deze campagne van politiezijde een vertegenwoordiger van de afdeling Voorkoming Misdriften aanwezig. Een dergelijke vertegenwoordiging, hoe zinvol ook in het kader van de preventie, geeft geen enkele garantie voor de beoogde afstemming tussen preventie en repressie. Meer dan dat: geregeld komt het voor dat indien ondernemers wensen te praten over strafrechtelijke activiteiten/het strafrechtelijk vervolg op hun activiteiten, wordt geantwoord dat dat niet in de scope van de campagne ligt; dat daarin alleen wordt gesproken van preventie. Duidelijk moet worden opgemerkt dat dit niet in alle projecten speelt; er zijn voorbeelden waarin een en ander beter verloopt, bijvoorbeeld in Delft, maar ook daar vormt juist de reactie van politie en Openbaar Ministerie op de activiteiten vanuit het particulier initiatief het grootste probleem. (54)

Uiteraard moet op de eerste plaats worden gesteld dat dit alles in principe positief moet worden beoordeeld: immers van alle kanten

moet worden geprobeerd de criminaliteit terug te brengen en een beter zicht op omvang en aard van winkeldiefstal met daarop afgestemde preventieve maatregelen is uiteraard toe te juichen. Echter de mogelijk negatieve gevolgen zijn ook niet gering: het aantal aangiftes door dit soort campagnes neemt beduidend toe. Wanneer hier geen evenredige activiteit van politie en justitie op volgt, wordt de discrepantie alleen nog maar sterker gevoeld met alle mogelijke, reeds eerder genoemde negatieve effecten.

Echter goede preventieve maatregelen kunnen ook directe negatieve gevolgen hebben: gelegenheidscriminaliteit kan ermee worden voorkomen, maar er blijft een niet onaanzienlijke dadergroep over die zich door deze maatregelen niet van crimineel gedrag laat afhouden. Een mogelijke verschuiving in tweeledige zin kan hiervan het gevolg zijn: een geografische verschuiving (andere, minder beveiligde winkels), en een verschuiving in ernst (van winkeldiefstal naar diefstal met geweld).

Vooraf bij dit laatste keren de door de ondernemers getroffen maatregelen zich uiteindelijk tegen dezelfde ondernemers. Zeker bij dit soort van mogelijke gevolgen moet een reactie van politiezijde in redelijke mate zijn gegarandeerd (ook indien een winkelier een dief staande houdt). Dat deze reactie van politiezijde vaak repressief van aard zal zijn, moge wellicht niet door iedereen positief worden beoordeeld, maar het zou wel de directe consequentie moeten zijn van het in gang zetten van dit soort campagnes, gericht op zoals het heet "het aanjagen" van het particulier initiatief.

Dit is maar een voorbeeld, maar het is in onze visie indicatief voor de meeste initiatieven gericht op het particulier initiatief op het gebied van de "veelvoorkomende criminaliteit".

Een goede structuur en daaruit resulterend goede afspraken tussen bestuur, politie en O.M. zijn een vereiste om tot criminaliteitsbeheersing te komen. Garanties daartoe ontbreken te vaak en dat leidt soms nu al tot moeilijk verteerbare situaties in de praktijk. Tenslotte: nogmaals zij benadrukt dat de reactie van politiezijde zeker niet alleen strafrechtelijk van aard hoeft te zijn en dat de politie meer is dan een doorgeefluik naar het O.M.. Daar vraagt de burger meestal ook niet om: het gaat hem of haar om de oplossing van een bepaald probleem, waar men zelf met de geëigende middelen niet uitkomt en waarbij de politie voor hulp de meest aangewezen instantie is. Die burger vraagt om een reactie, waarbij het aan de politie wordt overgelaten op welke wijze die het beste kan plaatshebben. Nog steeds kent de burger aan de politie een belangrijke functie toe als probleemoplossende organisatie. Bij een melding verwacht men een reactie en niet alleen een registratie.

## 9. Afsluitend

Over de doelmatigheid van de politie is op basis van hard cijfermateriaal op dit moment nauwelijks iets te zeggen. De cijfers zijn daarvoor niet betrouwbaar genoeg en derhalve moeten pogingen die nu worden gedaan om daarin verandering te brengen, van harte

worden toegejuicht. Hooguit kan worden gesteld dat het oplossingspercentage sterk is teruggelopen bij een sterke toename van de criminaliteit. Mede daarom is een internationale vergelijking al helemaal discutabel.

Het effect van politieke misdaadbestrijding is ook onduidelijk. Dit ontslaat een samenleving uiteraard niet van de verplichting ook op deze wijze op misdaad te reageren en dat zo efficiënt en effectief mogelijk te doen. Daarnaast moet politieke misdaadbestrijding ruimer worden opgevat dan alleen in strafrechtelijke zin. Zeker de politie kent andere mogelijkheden die eveneens probleemoplossend, -mitigerend kunnen werken.

Ondanks het ontbreken van hard cijfermateriaal, is een aantal verbeteringen binnen de politie-organisatie aan te geven, waardoor een betere aanwending van het nu beschikbaar potentieel, althans op papier, is te verkrijgen. Wat echter op papier kan, blijkt in de praktijk vaak moeilijk te verwerkelijken; weerstand tegen verandering, zeker in een tijd van bezuiniging speelt hierbij een grote rol. Het minst bezwaarlijk en het meest noodzakelijk lijkt nog de poging te komen tot een planmatiger aanpak van het werk.

Bij de strafrechtelijke aanpak van zaken vormt de relatie met het Openbaar Ministerie een punt van zorg. Goede afspraken onderling en een duidelijk verdedigbaar beleid naar het publiek (zonder dat dat onmiddellijk leidt tot een toenemend aantal politiesepts) kunnen hierin al enige verbetering brengen. Dit is eveneens het geval bij een uitbreiding van de transactiebevoegdheid van de politie (althoewel het wettelijk kader hiervoor nog ontbreekt) en een grotere "dadergerichtheid" in plaats van "zaakgerichtheid".

De afstemming van de verschillende instanties betrokken bij de strafrechtelijke aanpak vormt derhalve een probleem. In het kader van de bestuurlijke preventie wordt deze afstemmingsproblematiek nog veel complexer. Ook bestuursmaatregelen kunnen zeer efficiënt en effectief werken, maar vereist is dan wel dat goede afspraken onderling worden gemaakt tussen de verschillende partijen.

Uiteraard is hierin een belangrijke functie weggelegd voor het tripartite overleg. Een probleemgerichte benadering waarbij de drie partijen veel meer dan nu het geval is als gelijkwaardige partners rond de tafel zitten, is hiervoor vereist.

Zonder dat een dergelijke afstemming is gegarandeerd moet nu worden geconstateerd dat reeds een veelheid aan initiatieven in gang is gezet, waarbij vele overheidsinstellingen en particulieren zijn betrokken. Deze initiatieven zijn de uitdrukking van het principe dat een samenleving in haar geheel verantwoordelijk is, en ook dient te worden gesteld voor de criminaliteitsbestrijding/-voorkoming. De nadruk op gedeelde verantwoordelijkheid is op zich terecht en in die zin zijn al deze activiteiten, zowel binnen de overheid als gericht op/van de zijde van het particulier initiatief ook positief te beoordelen.

Nu blijkt echter de afstemming van de overheidsinitiatieven op elkaar al vele en grote problemen op te leveren, laat staan de afstemming op, respectievelijk tussen de particuliere initiatieven. Dit kan op z'n minst een zeer inefficiënte manier van werken als consequentie hebben, maar het kan ook veel verderstekkender gevolgen met zich meebrengen. Genoemd zijn: een toenemende maatschappelijke desintegratie, een mogelijk ernstiger criminaliteitsprobleem, ongewenste burgerinitiatieven op het gebied van de

repressie/bestrafing.

Derhalve verdient de afstemming van de initiatieven op elkaar en de taak van de diverse betrokkenen daarbinnen een zeer zwaar accent te krijgen. Pas als die is gegarandeerd, en bij veel initiatieven is dat nu niet het geval, is het tijd om tot uitvoering over te gaan. De naar ons idee belangrijkste plaats daarin heeft het lokale driehoeksoverleg. Ook het kabinet stelt dit, maar komt niet veel verder dan een intentieverklaring: (55)

"Dit beleid zal in hoofdzaak moeten worden ontwikkeld door de partners in het lokale driehoeksoverleg, te weten de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef, en worden neergelegd in geïntegreerde bestuurlijke/justitiële beleidsplannen. Het driehoeksoverleg zal hiertoe op bredere basis dan thans gebruikelijk dienen te worden gevoerd, waarbij in het bijzonder de bestuurlijke inbreng zich zal moeten uitstrekken over een breed scala van op gemeentelijk niveau te behartigen belangen. Alleen op deze wijze kan de gewenste mate van consistentie worden bereikt tussen de preventieve maatregelen van het gemeentebestuur, de inspanningen van de politie en het vervolgingsbeleid van het lokale openbaar ministerie. Het kabinet gaat er van uit dat de genoemde instanties elkaar wederzijds zullen stimuleren tot een actiever aanpak van de plaatselijke criminaliteitsproblemen. Voor de coördinatie van de gezamenlijke inspanningen zullen, naar het oordeel van het kabinet, in het bijzonder de hoofdofficieren zich verantwoordelijk moeten voelen."

Wij menen dat de realisering van het bovengestelde voorwaarde is om te komen tot een adequate aanpak van (vormen van) criminaliteit. Derhalve vinden wij het uiterst riskant allerhande projecten in gang te zetten terwijl de garantie ontbreekt dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. Het verleidt ons tot de uitspraak:

Beter minder initiatieven op minder verschillende terreinen, maar wel met een gegarandeerde afstemming, dan de situatie op dit moment.

Teleurstellende ervaringen over en weer op dit moment kunnen in termen van een toenemende maatschappelijke desintegratie weleens tot groter schade leiden dan wordt veroorzaakt door de criminaliteit zelf.

December 1987,  
R.W.M. Geerts.



Lijst van noten

- 1) Redenen van Wetenschap, Opstellen over de politie veertig jaar na het politiebepsluit 1945, Arnhem, 1985, p.p. 123.
- 2) Kommer, M.M., Criminaliteitsindicatoren: verbeteringen gewenst, misbruik dient bestraft. In: Delikt en Delinkwent, 1985, p.p. 509.
- 3) Tulder, F. van, Criminaliteit, pakkans en politie. S.C.P., 1985, p.p. 69.
- 4) Mulder, R.P., Samenhang in de politiezorg, S.C.P., 1986, p.p. 75.
- 5) Samenleving en Criminaliteit, een beleidsplan voor de komende jaren. Den Haag, 1985, p.p. 116.
- 6) Mulder, 1986., p.p. 76.
- 7) Werkgroep Kwantitatieve Aspecten, Met gelijke maat gemeten. Den Haag, 1986, p.p. 100.
- 8) Mulder, 1986, p.p. 75.
- 9) Van Tulder, 1985, p.p. 23/24.
- 10) Steenhuis, D.W., Strafrechtelijk optreden: stapje terug en sprong voorwaarts. In: Delikt en Delinkwent, 1984, p.p. 411.
- 11) Mulder, 1986, p.p. 57.
- 12) Interimrapport Commissie Kleine Criminaliteit, 's Gravenhage, 1984, p.p. 12.
- 13) Samenleving en Criminaliteit: Actieplan, Tweede Kamer 1986-1987, 18995, nr. 20, p.p. 4.
- 14) SE"C, kwartaalblad over samenleving en criminaliteit, 1987, 1e jaargang, nr. 4, p.p. 14.
- 15) Samenleving en Criminaliteit, 1985, p.p. 15.
- 16) Hoogenboom, A.B., De privatisering van de politiefunctie. Den Haag, 1986, p.p. 2.
- 17) Denkers, F., "Daar pakken ze je op". Emoties tussen rechtsstaat en politie. IJmuiden, 1983.
- 18) Hoogenboom, 1986, p.p. 48.
- 19) Hoogenboom, A.B., Bijzondere opsporingsdiensten en politie. Den Haag, 1985, p.p. 31.
- 20) Handboek Politie-informatie, Alphen aan den Rijn/Brussel 1982, band 4, p.p. 4005.
- 21) Gunther Moor, L., Invloed van politie en gemeentelijke besluitvorming. Nijmegen, 1986, p.p. 80.
- 22) Rapport werkgroep Politiebepsluit, Den Haag, 1987, addendum 2.
- 23) W.P.B., 1987, addendum 2, p.p. 4.
- 24) Fijnaut, C. e.a., Politie Misdaadbestrijding, W.O.D.C., nr. 56, Den Haag, 1985.
- 25) Broer, W., e.a., Eindbalans, organisatieverandering politie Haarlem. Den Haag, 1987.
- 26) Mulder, 1986, p.p. 80.
- 27) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, projectbeschrijving rechtshandhaving. Den Haag, 1987.
- 28) Werkgroep Kwantitatieve Aspecten, zie noot 7, p.p. 3.4.
- 29) W.K.A., 1986, p.p. F-G.
- 30) interne rapportage.
- 31) Geerts, R.W.M., Koolen, L.J.M., Samenwerking bij de Nederlandse politie. Nijmegen/Den Haag, 1985, p.p. 1.
- 32) Broer, W., Cozijnsen, A., Met vallen en opstaan. Den Haag, 1982, p.p. 1/2.

- 33) Broer e.a., 1987, p.p. 51.
- 34) Visser, B.P., Het fenomeen beleidsplan: "Een heilig moeten", A.P.B., 1983, nr. 10.
- 35) Boorsma, P.B., e.a., Verbetering Bedrijfsvoering Politie. Universiteit Twente, 1987, p.p. 41.
- 36) W.P.B., 1987, addendum 2.
- 37) W.P.B., 1987.
- 38) Veen, Th.W. van, Over samenleving en criminaliteit. In: Delikt en Delinkwent, 1985, p.p. 605.
- 39) Boorsma, e.a., 1987, p.p. 19/20.
- 40) Boorsma, e.a., 1987, p.p. 19/20.
- 41) Fledderus, zie noot 17, p.p. 4005-24.
- 42) zie noot 17.
- 43) Hoogenboom, 1985, p.p. 37.
- 44) Hoogenboom, 1985, p.p. 16/17.
- 45) Hoogenboom, 1985, p.p. 34.
- 46) Samenleving en Criminaliteit, 1985, p.p. 58.
- 47) Samenleving en Criminaliteit, 1985, p.p. 40/41.
- 48) Samenleving en Criminaliteit: actieplan, 1986-1987, p.p. 11.
- 49) zie noot 44, p.p. 49.
- 50) Hoogenboom, 1986, p.p. 48.
- 51) Hoogenboom, 1986, p.p. 76/77.
- 52) zie noot 46, p.p. 20.
- 53) Notitie H.B.D., locale winkeldiefstal-preventie projecten, 1987.
- 54) SE"C, kwartaalblad over samenleving en criminaliteit, 1987, 1e jaargang, nr. 1., p.p. 11.
- 55) Samenleving en Criminaliteit, 1985, p.p. 8