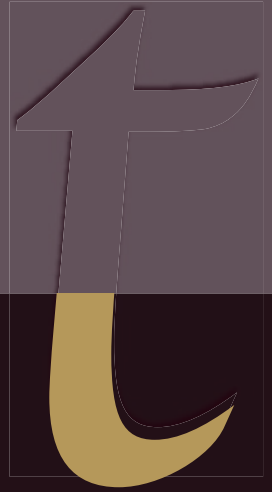


Misdaad laat zich tegenhouden



Misdaad laat zich tegenhouden

visiedocument

Misdaad laat zich tegenhouden

*Advies over bestrijding en
opsporing van criminaliteit*

Projectgroep Opsporing
Raad van Hoofdcommissarissen
november 2001

Het roer moet om

De criminaliteit bevindt zich in Nederland al jarenlang op een te hoog niveau; de vraag naar veiligheid is enorm en zal in de komende jaren alleen maar toenemen.

Genoeg is genoeg. Zo zou men het gevoel van de Nederlandse politie over deze gegroeide situatie samenvatten. Van de politie wordt verlangd dat ze telkens weer weet in te spelen op nieuwe criminele trends en ontwikkelingen. Internationale afspraken en verplichtingen nemen intussen in frequentie en intensiteit toe.

Welke consequenties de nieuwe dreiging van internationaal terrorisme zal hebben voor de opsporing in Nederland laat zich op dit moment nog niet overzien. De kans bestaat dat de onzekerheid in de samenleving toeneemt, vrijwel zeker is dat opnieuw een beroep zal worden gedaan op de opsporingscapaciteit van de politie.

Het rapport *Misdaad laat zich tegenhouden* is een document met een boodschap. Burgers krijgen er genoeg van dat ze een grote kans te lopen – volgens de statistieken één op vier – om slachtoffer te worden van harde overlast, agressie, geweld en andere vormen van criminaliteit. Het tast hun vertrouwen in de overheid aan. De maatschappij moet veiliger worden, maar dat bereikt men niet

door alle kaarten te zetten op opsporing. Dan is het kwaad immers al geschied. Tegenhouden moet daarom veel meer gewicht gaan krijgen in de criminaliteitsbestrijding. Minder misdrijven, dat moet het doel worden van overheidsbeleid. Met erkenning overigens dat de noodzaak van effectief opsporen blijft bestaan.

Dit is geen gemakkelijke boodschap. In brede kring bestaat nog altijd de neiging om de bestrijding van crimineel gedrag te beperken tot opsporing en vervolging. Aangevuld weliswaar met preventie en integraal veiligheidsbeleid, maar door een te grote vrijblijvendheid heeft dit tot nu toe niet werkelijk kunnen bijdragen tot vermindering van de veiligheidsproblematiek.

De titel *Misdaad laat zich tegenhouden* drukt niet alleen de kern van de boodschap uit, het laat zich ook lezen als een aanmoediging en een aansporing. Vrij naar een citaat van Karl Marx: 'de ontwikkeling van de criminaliteit is voldoende geanalyseerd. Het komt er nu op aan haar te verminderen.'

Amsterdam, november 2001

J.C. van Riessen

Voorzitter Projectgroep Opsporing

inhoudsopgave

1	Analyse en probleemstelling	8
1.1	Opdracht	8
1.2	Probleemschets	9
1.3	Gat in de handhaving	13
1.4	Maatschappelijke reactie	15
2	Antwoorden	18
3	Geweld en overlast	22
3.1	Burger en gezag: twee perspectieven	22
3.2	Mensen en middelen	23
3.3	Toezicht en hulpverlening	25
3.4	Nieuwe wegen	27

4	Tegenhouden	30
4.1	Contouren van tegenhouden	30
4.2	Tegenhouden en politie	33
4.3	Bestuur en samenleving	35
4.4	Tegenhouden via strafrechtsketen: veelplegers	38
4.5	Tegenhouden als methodiek: straatroof	40

5	Organisatie: ruimte voor de regio	44
5.1	Beeld van de organisatie	44
5.2	Vereisten voor de bovenregionale opsporing	48
5.3	Drie opties	49
5.4	Korps nationale recherche	51

6	Beter opsporen	54
6.1	Professionaliteit	55
6.2	Procesmanagement	57
6.3	Informatie	57
6.4	Samenwerking	58

7	Implementatie en vervolg	60
	Samenstelling projectgroep	64

Analyse & probleemstelling

Opdracht

11

Al langer gaat het met de openbare veiligheid in Nederland niet goed. Statistieken wijzen het al jaren uit, wie ze raadpleegt stuit op saillante feiten. Eén op de zes Nederlanders zegt 's avonds de deur niet open te doen. Miljoenen burgers – één van de drie – zeggen zich soms of vaak onveilig te voelen. Het aantal geregistreerde misdrijven zit al jaren op een te hoog niveau; met de slachtoffercijfers bevindt Nederland zich in de kopgroep van de Westerse, geïndustrialiseerde landen. Bovendien verhardt de criminaliteit zich en wordt ze steeds gewelddadiger. De internationale georganiseerde criminaliteit breidt zich nog steeds uit. Ondanks grote inspanningen van het opsporingsapparaat handhaaft Nederland schijnbaar moeiteloos zijn status van prominent export- en doorvoerland voor de internationale drugshandel. De steeds ongeduldiger wordende burger vraagt zich af waarom zijn overheid hem niet beter kan beschermen, het buitenland plaatst kritische vraagtekens bij de 'drugshandelsgeest' achter de dijken en het schijnbare onvermogen van de autoriteiten om deze handel af te stoppen. Het beeld van de veiligheid is kortom niet goed, de Nederlandse politie voelt zich aangesproken.

De Raad van Hoofdcommissarissen heeft daarom een Projectgroep onder leiding van J.C. van Riessen verzocht een advies uit te brengen over het functioneren van de opsporing. De groep moet een visie geven op 'het huidige functioneren van de opsporing' en aangeven 'hoe de politie in de nabije toekomst middels versterking van de opsporing en andere activiteiten beter kan bijdragen aan de veiligheid.'

Probleemschets

1|2 We schetsen cijfers en trends van achtereenvolgens de criminaliteit in het algemeen, de internationale georganiseerde misdaad, een aantal nieuwe groeiers en van de gewelddadige criminaliteit. Daarna volgen korte profielen van daders en slachtoffers en de internationalisering van de criminaliteit. Deze gegevens confronteren we met de resultaten van de opsporing en met de maatschappelijke reactie.

Algemeen cijfermatig beeld

De geregistreerde criminaliteit is sinds 1960 vertienvoudigd. In dezelfde veertig jaar verdrievoudigde het aantal opgehelderde delicten. Sinds 1970 is sprake van een vervienvoudiging van de geregistreerde misdaad. De grootste stijging vond plaats tussen 1975 en 1985. Aan het einde van de jaren tachtig vlakke de groei sterk af, maar de gehoopte daling bleef uit. Sindsdien stabiliseert de criminaliteit zich min of meer op een hoog niveau van rond 1,3 miljoen geregistreerde misdrijven (CBS, Politiestatistiek 2001).

Sommige delicten, zoals fietsendiefstal en inbraak, mogen zijn teruggedrongen, de slachtoffercijfers blijven ongunstig. Blijkens een internationale vergelijking (peiljaar 1999) van het aantal slachtoffers per 100 inwoners zit Nederland met 25 aan de internationale top: met Zweden wordt de derde plaats gedeeld, na de koplopers Australië en Groot-Brittannië. (Deze positie verandert niet als fietsendiefstal, de dubieuze 'nationale sport', niet wordt meegerekend). Een kwart van de Nederlandse bevolking gaf dus te kennen in 1999 slachtoffer te zijn geweest van een misdrijf.

Volgens voorspellingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau moet rekening worden gehouden met een verdere stijging van de criminaliteit in Nederland; voor de periode 1999 tot 2006 wordt een toename van 14 procent voorzien. Het SCP baseert deze prognose op een aantal specifieke kenmerken van de Nederlandse samenleving, zoals de hoge bevolkingsdichtheid, de dito verstedelijgingsgraad, de open grenzen en de aanwezigheid van mainports.

Internationale georganiseerde misdaad

De internationale georganiseerde criminaliteit wordt omvangrijker. Nederland fungeert met name als uitvalsbasis en doorvoerhaven, zijn ligging en mainports zullen daar niet vreemd aan zijn. In de jongste strategische verkenning van het departement van Justitie wordt gesproken over 'extreem harde organisaties uit vooral voormalig Joegoslavië, de voormalige USSR en Latijns-Amerika.

Behoudens de handel in soft drugs is de georganiseerde misdaad in handen van buitenlanders.' Vooral de 'compassieloze wijze' waarop Oost-Europese criminelen opereren, valt daarbij op (Ministerie van Justitie, Justitie over morgen, 2001, p.98). De meeste aandacht blijft de drugshandel trekken. Metingen van inbeslagnames van drugs laten zien dat bij de meeste drugs Nederland samen met Groot-Brittannië de Europese ranglijst aanvoert. Bij extacy is Nederland afgetekend koploper, bij cocaïne een goede tweede. De indruk overheerst dat de bestrijding van de internationale drugshandel in de afgelopen twintig jaar te weinig effect heeft gehad, in weerwil van een grote inzet van het opsporingsapparaat. Het feit bijvoorbeeld dat het niveau van de marktprijzen al jaren nagenoeg stabiel is, duidt er op dat het overgrote deel van de aangevoerde drugs het land ongehinderd binnen komt. Deze opvatting krijgt steun in het jongste jaarrapport van NCIS, de Britse evenknie van de Nederlandse CRI. In die rapportage wordt Nederland geportretteerd als het land waar vele lijnen van de internationale drugshandel samen komen, of het nu soft drugs betreft, cocaïne of xtc.

In genoemde strategische verkenning van Justitie wordt gewaarschuwd voor het corrumperend effect dat de internationale ('zogenaamd slachtofferloze') criminaliteit op de samenleving heeft. 'Bij de behandeling van de zeer grote sommen geld die worden verkregen, zijn allerlei specialisten zoals advocaten, fiscaal juristen en financiële adviseurs betrokken. Ook neemt de dreiging van corruptie voor het openbaar bestuur en de zittende magistratuur toe.'

Justitie signaleert in zijn verkenningen problemen bij de opsporing. 'Drugs hebben op het niveau van de regio's en de districten te weinig prioriteit. (...). Dus moet het probleem landelijk worden opgepakt. Dat geldt overigens ook voor andere bovenregionale problemen die maar al te vaak blijven liggen.' (Justitie over morgen, p. 99).

Wat de nieuwe dreiging van het internationaal terrorisme voor de opsporing gaat betekenen, laat zich op dit moment nog moeilijk voorspellen.

Onvermijdelijk zal een wissel worden getrokken op het inlichtingenwerk, terwijl naar verwachting op den duur ook de reguliere opsporing er mee te maken krijgt.

Nieuwe groeiers

Met stip genoteerd is de financiële criminaliteit, waaronder beursfraude en witwaspraktijken vallen. Dat deze vorm van criminaliteit in Nederland inmiddels een flinke omvang heeft aangenomen, wordt wel gezien als een niet-beoogd effect van het fiscale overheidsbeleid. (Justitie over morgen, p.100). Criminele netwerken (tot en met terroristische organisaties) zullen gebruik trachten te

maken van de mogelijkheden die de financiële wereld in dit opzicht biedt. Een andere groeier is naar verwachting de computercriminaliteit, waar overigens zeer uiteenlopende delicten onder vallen – van fraude en spionage tot het schenden van auteurs- en octrooirechten. Bestrijding en opsporing zal veel technische kennis vereisen en daarom alleen op bovenregionaal of supranationaal niveau kunnen plaats vinden.

ICT trekt nu al zijn sporen door de wereld van de criminaliteit. Criminaliteit wordt er sneller en mobieler door, waarbij landsgrenzen steeds minder betekenis krijgen. De informatie-technologie zal ook een drempelverlagend effect hebben. Internet brengt misdrijven als kinderporno en internetfraude in beginsel binnen ieders bereik.

De dynamiek van de economie, de internationalisering op alle terreinen en de verder toenemende mobiliteit zal deze ontwikkeling alleen maar in de kaart spelen. Een voorbeeld daarvan is de opkomst van mensensmokkel als nieuwe vorm van criminaliteit.

Gewelddadige criminaliteit

Alle misdaadstatistieken wijzen in de richting van een toename van geweld. Dat geldt niet alleen de georganiseerde criminaliteit, geweldsgebruik neemt over de hele linie toe. Diefstal alléén komt nauwelijks nog voor, er is vrijwel altijd ook sprake van bedreiging en geweldpleging, meldt de strategische verkenning van het ministerie van Justitie. Criminaliteit wordt harder, de daders jonger. Het geweld – vooral van jonge daders – wordt steeds grover. Het gaat hierbij om ernstige delicten als bedreiging, geweldpleging, vermogensdelicten met geweld, overvallen, roof, mishandeling, misdrijven jegens kinderen, levensmisdrijven. Delicten waar de burger in zijn dagelijks bestaan mee wordt geconfronteerd en die hem in zijn veiligheidsgevoel het hardst raken. De uitkomsten van de Politiemonitor 2001 onderstrepen de zorg over de geweldscriminaliteit, die sinds 1993 met een kwart blijkt te zijn toegenomen. Landelijk blijkt 5,6 procent slachtoffer te zijn geweest van geweld of bedreiging daarmee, in 1993 was dat percentage nog 4,4. In de politieregio Amsterdam-Amstelland bedraagt dit percentage nu 9, in Haaglanden 7 en in Utrecht 7,6. In stadscentra of in probleemwijken lopen deze percentages nog verder op. Geweldscriminaliteit blijkt vooral een jongerenprobleem. Het percentage jongeren tussen 12 en 17 jaar dat ernstig geweld ten laste wordt gelegd (levensmisdrijven, verkrachting, beroving met geweld) is tussen 1985 en 2000 meer dan verdrievoudigd. Moord en doodslag gaven in dezelfde periode zelfs een verviervoudiging te zien (Uit de bundel 'Ernstige en gewelddadige jeugd-delinquentie'). De jongste slachtoffercijfers van het CBS wijzen op een stabilisering van de geweldsdelicten. Burgers hadden in 2000 met bijna 900.000 geweldsdelicten te maken, in 1999 was dat nog bijna een miljoen. Het aantal door de politie geregistreerde geweldsdelicten bleef overigens stijgen: van 87.000 in 1999 naar 91.000 in het daarop volgende jaar (Politiestatistiek, CBS 2001).

Daders en slachtoffers

Criminele carrières starten op steeds jongere leeftijd. Bij grote groepen jongeren treedt normvervaging op, wat zich bijvoorbeeld uit in winkeldiefstal. Meer dan vroeger wordt een agressieve houding aangenomen jegens de politie. Daders treden ook steeds professioneler op. Misdrijven worden goed voorbereid, al dan niet met bijstand van juridische adviseurs en men anticipeert op de opsporingsmethoden en de strafmaat. De herkomst van daders wordt steeds internationaler, getuige ook de toename van het aantal buitenlanders onder gedetineerden (Justitie over morgen, p.102).

Een andere opvallend verschijnsel is de hoge recidive. Weinigen blijken verantwoordelijk voor veel, een opmerkelijk groot deel van alle delicten wordt gepleegd door een betrekkelijk kleine groep stelselmatige daders, ook wel veelplegers genoemd. In 1998 bleek 11 procent van de verdachten tegen wie proces-verbaal was opgemaakt, verantwoordelijk voor 62 procent van het totale aantal pv's dat in dat jaar tegen verdachten werd opgemaakt. De top-5 procent van alle verdachten neemt 26 procent van alle geregistreerde zaken voor zijn rekening. De top-1 procent is alleen al verantwoordelijk voor bijna 12 procent van de zaken (Ministers van Justitie en van BZK, Nota Criminaliteitsbeheersing, 2001).

De acceptatie van het slachtofferschap neemt af. De moderne burger is gewoon om hoge eisen te stellen aan de overheid en dat geldt ook voor de veiligheid. Van de overheid wordt verwacht dat deze het criminaliteitsprobleem oplost en risico's uitsluit.

In de strategische verkenning 'Justitie over morgen' wordt er op gewezen dat de cultuur bij politie en openbaar ministerie weinig slachtoffervriendelijk is. 'Door de dadergerichte politiecultuur gaat het in de eerste fase vaak al mis met de bejegening van het slachtoffer. Vaak slaagt men er niet in de goede toon te treffen en correct door te verwijzen naar de slachtofferzorg. Vooral de overdracht van informatie aan het slachtoffer behoeft verbetering' (Justitie over morgen, p. 102).

Alvorens slachtoffers met het strafrechtelijk systeem in contact komen hebben zij vaak eerst kennis moeten maken met traagheid of zelfs non-interventie van de politie bij de aangifte. Aan het gangbare excuus van de politie – 'er is tekort aan capaciteit' dan wel 'de prioriteiten liggen elders' – zal de burger die het overkomt, terecht geen boodschap hebben.

Internationalisering

Het vrije verkeer van personen en goederen in Europa, de toegenomen internationale mobiliteit, handel en financieel verkeer hebben de internationalisering van de criminaliteit sterk bevorderd. Aan steeds meer zaken zitten internationale aspecten.

De overheidsreactie daarop is een intensivering van de politieke samenwerking

over de grenzen. Internationale samenwerkingsverbanden of operationele samenwerking van opsporingsdiensten uit diverse landen zijn inmiddels heel gewoon.

Op beleidsniveau is – vooralsnog voorzichtig – een europeanisering in gang gezet. De komst van Europol is er een weerspiegeling van, evenals het nog in oprichting zijnde Europees Justitieel Netwerk. Dit Netwerk krijgt tot taak de coördinatie en de samenwerking van de lidstaten te bevorderen bij de opsporing en vervolging van zware, grensoverschrijdende misdaad. Door het uiteenlopen van de rechtssystemen van de lidstaten zijn de obstakels hier overigens nog groot. De harmonisatie hiervan zal zeker nog tien tot vijftien jaar duren (Justitie over morgen, p.104).

Nederland heeft nu eenmaal een 'groot buitenland' als gevolg van zijn omvang, ligging en open grenzen. Criminaliteit heeft daardoor al gauw een internationale dimensie, het Nederlandse opsporingsapparaat krijgt relatief vaak te maken met buitenlandse verzoeken om rechtshulp of om een bijdrage, en met de internationalisering van de misdaad neemt dit alleen maar toe. Dat blijkt uit de toename van het aantal internationale verzoeken om rechtshulp of onderzoek. De Nederlandse politie reageert hier in de praktijk niet altijd even sterk of slagvaardig op. In hun nota 'Criminaliteitsbeheersing' erkennen de beide ministers dat 'reeds nu aan veel verzoeken vanuit het buitenland om rechtshulp of opsporing niet naar tevredenheid kan worden voldaan.'

Bij de opsporing van criminaliteit schiet Nederland dus tekort in het nakomen van zijn internationale verplichtingen. Nu het internationaal georganiseerde terrorisme zich nadrukkelijk als nieuwe dreiging heeft gemeld, is deze tekortkoning eens te meer onaanvaardbaar. Als de recente gebeurtenissen iets hebben duidelijk gemaakt, is het dat binnenlandse veiligheid en internationale samenwerking meer dan ooit met elkaar zijn verbonden. De afwezigheid in Nederland van een gezaghebbend nationaal aanspreekpunt, dat iets kan afdwingen, wreekt zich daardoor eens te meer. De regiokorpsen beschikken over veel ruimte om verzoeken niet te honoreren.

Gat in de handhaving

1|3 Als gezegd: het aantal opgehelderde misdrijven is ver achter gebleven bij de stijging van de geregistreeerde criminaliteit. Tegenover een vertienvoudiging van de geregistreeerde criminaliteit in veertig jaar staat een verdriedvoudiging van het aantal opgehelderde zaken. Bij de beoordeling van deze discrepantie moet worden bedacht dat de investeringen in de opsporing in deze periode bij lange na geen gelijke tred hielden met de groei van de criminaliteit. Men zou kunnen zeggen dat het opsporingsapparaat het naar verhouding nog niet eens slecht heeft gedaan.

Ophelderingspercentages spelen traditioneel een belangrijke rol in het discours over criminaliteit. Het CBS meldt in zijn jongste politiestatistiek wederom een daling van het gemiddelde ophelderingspercentage: in 2000 werd één op de zeven geregistreerde misdrijven opgehelderd, in 1993 was dat nog één op vijf. Het beeld is overigens genuanceerder dan gemiddelde percentages suggereren. Voor geweldsdelicten bijvoorbeeld bedraagt het ophelderingspercentage 45 procent, voor levensdelicten is het nog aanzienlijk hoger. Bij de beoordeling van ophelderingspercentages dient men altijd de aan het delict toegekende prioriteit en de daarvoor beschikbare capaciteit in de beschouwingen te betrekken. Dit neemt allemaal niet weg dat het 'overall' beeld niet gunstig is, zeker als men bedenkt dat sinds 1990 ook het aantal ophelderingen in absolute zin terug loopt. Minstens zo opmerkelijk is het 'handhavingstekort', het aantal aangegeven delicten waar geen actie van de politie op volgt. De nota 'Criminaliteitsbeheersing' van de beide ministers maakt duidelijk dat bijna tweederde (770.000) van de 1,1 miljoen zaken waarvan in 1999 aangifte wordt gedaan, niet in onderzoek wordt genomen wegens gebrek aan aanknopingspunten voor opsporing. Van de zaken met indicaties voor opsporing blijft nog eens een ongeveer kwart (80.000) liggen wegens capaciteitstekort, aldus de ministers. Gemeten aan het aantal misdrijven waarvan aangifte werd gedaan was er in 1999 dus een handhavingstekort van 850.000 delicten die geen zaak werden. Als men zich realiseert dat het aantal aangiftes een jaar later alweer hoger lagen – volgens CBS-cijfers bedroeg in 2000 het aantal gemelde delicten 1,6 miljoen, van 1,3 miljoen daarvan werd proces-verbaal opgemaakt – , dan mag gevreesd worden dat het handhavingstekort het cijfer van één miljoen inmiddels benadert.

Het handhavingstekort manifesteert zich ook in het publieke domein. Ook daar is het gezag te weinig zichtbaar en handhavend aanwezig en krijgen verloedering, hufterig gedrag en harde overlast te gemakkelijk de ruimte.

Om het gesignaleerde handhavingstekort in te lopen stellen de ministers Korthals en de Vries in hun nota een aanmerkelijke sterkte-uitbreiding in het vooruitzicht (naast versterking van het Openbaar Ministerie en de rechtbanken): 1.000 fte aan gemeentelijke toezichthouders, 4.000 voor de basispolitiezorg en 3.000 voor de recherche. Deze impuls moet het mogelijk maken dat 80.000 aangiften in behandeling worden genomen die nu blijven liggen, voorts zouden 200 criminele groeperingen (extra) in onderzoek kunnen worden genomen. De ophelderingspercentages kunnen zo met 25 procent worden opgevoerd. Lang geen gek resultaat, dat niettemin ruimte laat voor twijfels: 80.000 interventies erbij op 1,3 miljoen aangiften is in de beleving van de burger nog lang niet de doorbraak die nodig is om het vertrouwen in de overheid terug te brengen. Ook is het maar de vraag of met deze (op zichzelf forse) impuls het handhavingstekort werkelijk kan worden ingelopen. Als de voorspelling van het Sociaal en Cultureel Planbureau juist is, zal in de jaren tot 2006 de criminaliteit nog eens met 14 procent toenemen. Bij een gelijkblijvende aangiftebereidheid zal dit leiden tot een jaarlijkse groei van het aantal aangiften met bijna 200.000,

een aantal dat de winst van 80.000 extra onderzoeken al weer ruimschoots overtreft. Het vooruitzicht blijft dat hand in hand met de geregistreeerde criminaliteit het handhavingstekort nog verder zal oplopen.

Maatschappelijke reactie

114

Hoe reageert de burger op het enorme gat in handhaving?

De maatschappelijke reactie op dit 'verzakten' van het gezag vertaalt zich onder andere in de onveiligheidscijfers op de Politiemonitor, die sinds 1993 elke twee jaar verschijnt. Daaruit blijkt dat het onveiligheidsgevoel – het percentage burgers dat zegt zich 'wel eens' of 'vaak' onveilig te voelen – sinds de eerste meting onveranderd tussen 30 en 35 procent schommelt. Te hoog, zoals ook de beide ministers opmerken in hun nota 'Criminaliteitsbeheersing'. De reactie van de samenleving blijkt ook uit de teruggang van de meldings- en aangiftebereidheid. Deze was overigens al niet hoog, maar daalde op de Politiemonitor 2001 naar 31,3 resp. 39,3 procent. Dit zou kunnen duiden op berusting en gevoelens van onmacht. Opmerkelijk op de monitor 2001 is voorts de afname van de waardering van het publiek voor de politie – het gaat dan om dienstbetoon, beschikbaarheid, manier van optreden en functioneren. In de vier grote steden is de teruggang in waardering groter dan landelijk gemiddeld. Niet alleen voelen veel burgers zich onveilig, ook bestaat er een wijd verbreide onrust over de criminaliteit. Hoewel de groei daarvan al geruime tijd is afgevlakt blijkt uit opeenvolgende onderzoeken dat 90 procent van de burgers steevast van mening is dat de misdaad in de lift zit. In de perceptie is er een dreiging. Een even hoog percentage betwist dat criminaliteit geaccepteerd moet worden als een maatschappelijk verschijnsel 'dat er nu eenmaal bij hoort.' Van de ondervraagde burger zegt 17 procent 's avonds nooit de deur te openen, 15 procent zegt dat soms te vermijden. Zeventig procent van de ouders zegt hun kinderen uit veiligheidsoverwegingen in de bewegingsvrijheid te beperken. Bestrijding van de criminaliteit is al sinds jaar en dag prioriteit nummer één voor de burgers (Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland*, 2001).

Een bron van onbehagen en onrust vormt ook de verloedering en het grote aantal wetsovertredingen in het publieke domein. Van de inwoners van de grote steden zegt 36 procent zich in het algemeen onveilig te voelen in de stad, wat een zeer aanzienlijk aantal is (Gemeentelijk Bevolkingsonderzoek Leefbaarheid en Veiligheid 1999-2001).

Percentages als deze zijn sinds het begin van de jaren negentig weinig veranderd of hooguit licht gestegen. Weliswaar wijzen de actuele cijfers niet op een sterke toename van publieke onrust of gevoelens van onveiligheid, dat die cijfers zich al jaren op zo'n hoog niveau bevinden blijft inacceptabel.

Achter deze statistieken gaat een burger schuil die zich in zijn rechtsgevoel voelt aangetast. Terwijl hij zich zorgen maakt om de gewelddadige criminaliteit in zijn directe omgeving of de verloederding van het publieke domein, geeft het gezag te vaak niet thuis of reageert het zeer traag: het gat in de handhaving. In hun nota 'Criminaliteitsbeheersing' waarschuwen de ministers Korthals en De Vries voor de gevolgen van dit verzaken. De burger die slachtoffer is van een misdrijf staat in de kou als de overheid niet reageert op strafbare feiten. Het geeft ook een verkeerd signaal, als zou de overheid naleving van gedragsnormen niet zo belangrijk vinden. Het gevaar ontstaat dat burgers het recht in eigen hand gaan nemen.

Ook de rechtsorde loopt gevaar, vervolgen de ministers. Het handhavingstekort schaadt het effect van strafrechtelijke interventies die wel plaats vinden. Op de daders komt dit immers al gauw over als willekeurig en daardoor oneerlijk.

Het lage niveau van interventies

vergroet de attractiviteit van Nederland voor internationaal crimineel opererende organisaties en verlaagt de aantrekkelijkheid voor legale organisaties en ondernemingen. Het trage reageren doet afbreuk aan de effectiviteit van de interventie, wat vooral bij jeugdige verdachten een probleem is. Lange doorlooptijden ondermijnen immers het pedagogisch effect van de interventie.

De ontstane situatie raakt dus niet alleen de burger in zijn rechtsgevoel, het hele strafrechtelijke klimaat en de rechtsorde als zodanig worden er door geschaad. De positie van het gezag komen in het geding. Een ontwikkeling kortom die niet zonder gevaren is.

Samenvatting hoofdstuk 1

- De geregistreerde misdaad is in de afgelopen veertig jaar vertienvoudigd, het aantal ophelderingen is in dezelfde periode verdrievoudigd. Met slachtoffercijfers bevindt Nederland zich internationaal in de kopgroep.
- De internationale georganiseerde criminaliteit wordt omvangrijker en verhardt zich. Ondanks grote inspanningen van het opsporingsapparaat handhaaft Nederland schijnbaar moeiteloos zijn positie als belangrijk centrum van internationale drugshandel.
- Nieuwe groeiers zijn financiële criminaliteit en computercriminaliteit. ICT maakt misdaad sneller, mobieler, internationaler.
- Geweld neemt over de hele linie toe. De gewelddadige criminaliteit raakt de burger het hardst in zijn veiligheidsgevoel.
- Daders beginnen jonger, handelen professioneler. Burgers vinden het moeilijker te accepteren dan voorheen dat ze slachtoffer worden van een misdrijf en verlangen dat de overheid hen daarvoor vrijwaart.
- Nederland voldoet onvoldoende aan zijn internationale verplichtingen bij verzoeken om rechtshulp. Dit is des te onaanvaardbaarder, nu het internationaal georganiseerde politieke terrorisme zich zo duidelijk als dreiging manifesteert. Het gemis van een politieel aanspreekpunt op nationaal niveau doet zich hier gevoelen.
- Er is over een reeks van jaren een zeer groot handhavingstekort ontstaan. Zeker 850.000 en mogelijk één miljoen aangiftes worden niet in behandeling genomen. De beloofde sterkte-uitbreiding ten spijt zal dit tekort vermoedelijk niet worden ingelopen.
- De maatschappelijke reactie vertaalt zich in hoge onveiligheidscijfers, een geringe bereidheid tot aangifte en – recent – een afgenomen waardering voor de politie. Ministers waarschuwen dat een overheid die niet reageert op strafbare feiten de burger in de kou laat staan.



Antwoorden

De politie in Nederland staat van twee kanten onder druk. Aan de ene kant zijn er de eisen die de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit aan de opsporing stelt en de internationale verplichtingen die daaruit voortvloeien. Die eisen zullen nog verder worden aangescherpt als gevolg van de dreiging van het internationale terrorisme. Binnenlandse veiligheid en internationale samenwerking liggen meer dan ooit in elkaars verlengde. Het kost Nederland, dat gezien zijn ligging nu eenmaal een 'groot buitenland' heeft, nu al moeite om te voldoen aan internationale verzoeken om rechtshulp of onderzoek. De internationale positie van Nederland in de rechtshandhaving behoeft daarom dringend versterking.

Aan de andere kant is er een dreigende vertrouwenscrisis met de burger, die zich onvoldoende beschermd voelt tegen een toenemend gewelddadige criminaliteit en de overlast in het openbare ruimte. Er is een onaanvaardbaar groot gat in de handhaving ontstaan. Een overheid die niet of onvoldoende reageert op strafbare feiten ziet op den duur haar legitimiteit aangetast. Op dit urgente probleem zullen openbaar bestuur, bevoegd gezag en politie gezamenlijk een antwoord moeten vinden.

Dit antwoord zou langs de volgende lijnen moeten verlopen:

- ⇒ Ter wille van de veiligheid van de burgers en om verder legitimiteitsverlies voor de overheid te voorkomen, zullen de regiokorpsen met veel meer voorrang moeten gaan werken aan de bestrijding van de gewelddadige criminaliteit en de overlast in de publieke ruimte. De door het kabinet in de nota 'Criminaliteitsbeheersing' beloofde sterkte-uitbreiding zou met voorrang hiervoor moeten worden ingezet. De korpsen van hun kant zullen door herschikking meer politie vrij moeten maken voor de bestrijding en opsporing van de gewelddadige criminaliteit.

Zie het hoofdstuk *Geweld en overlast*(3).

- ⇒ Om de handen meer vrij te krijgen voor ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding moet het bestuur tot duidelijke arrangementen komen met hulpverleningsinstanties en gemeentelijk toezicht. Toezicht in de openbare ruimte moet aanzienlijk worden uitgebreid, onder gemeentelijke verantwoordelijkheid en operationeel aangestuurd door de politie. Maatschappelijke en hulpverleningsinstellingen zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen, waar nu de politie met oneigenlijke taken wordt opgescheept.

Zie het hoofdstuk *Geweld en overlast* (3).

- ⇒ Om het grote handhavingstekort te verminderen moet er voor worden gezorgd dat er 'domweg' minder criminaliteit is. Gebeurt dit niet, dan zal dit tekort alleen maar verder oplopen, ook na de beloofde sterkte-uitbreiding. Nieuwe antwoorden zijn nodig, het begrip criminaliteitsbestrijding zal een bredere lading moeten krijgen. De criminaliteit laat zich, gezien de omvang, aard en prognoses, niet meer effectief bestrijden door repressief opsporen alléén. De aandacht zal moeten worden verlegd van de repressieve fase 'achteraf' naar de 'voorfase' van het proces. In maatschappelijke systemen en processen moet meer weerstand komen tegen criminele ontwikkelingen. Stelselmatig zal reeds in het voorterrein de (potentiële) crimineel moeten worden ontmoedigd of de voet worden dwars gezet. Wij noemen dit 'tegenhouden'.

Zie het gelijknamige hoofdstuk (4).

⇒ Om de korpsen in staat te stellen zich meer te concentreren op de veiligheid van de burgers in de eigen regio dient het zwaartepunt bij de bestrijding van de zware, internationale georganiseerde criminaliteit te verschuiven naar het bovenregionale niveau. De organisatie van de opsporing op dat niveau – deze is nu verspreid over een groot aantal kernteams en speciale eenheden – vraagt bovendien om een bundeling van krachten die moet leiden tot één nationale opsporingseenheid voor de zware en internationaal georganiseerde criminaliteit en voor speciale delicten. Deze nationale eenheid wordt internationaal aanspreekpunt en moet garanderen dat Nederland zijn internationale verplichtingen voldoende kan nakomen.

Zie het hoofdstuk *Organisatie: ruimte voor de regio's* (5).

⇒ Waar de criminaliteit zich verhardt, meer gewelddadig, internationaler en 'sophisticated' manifesteert, zal de recherche zich hieraan moeten aanpassen en zich moeten verbeteren. Kwaliteitsverbetering valt te bereiken door verdere professionalisering, beter procesmanagement en een beter informatiebeleid en benutting van informatietechnologie.

Zie het hoofdstuk *Beter opsporen* (6).



Geweld & overlast

Burger en gezag: twee perspectieven

31

De overheid heeft tot taak de burgers te beschermen tegen schendingen van de rechtsorde. Bij de uitoefening van die taak is gaandeweg een kloof ontstaan tussen burger en gezag. Dreigingsbeelden blijken nogal uiteen te lopen, de burger legt daardoor de prioriteiten bij de criminaliteitsbestrijding anders dan het gezag.

De kloof laat zich illustreren aan de hand van de zogeheten veiligheidspiramide. Bovenin de veiligheidspiramide van het gezag staat de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit. In het midden volgen de ernstige delicten die de persoonlijke integriteit van burgers aantasten: geweldpleging, bedreiging, overvallen, mishandeling, levensmisdrijven. Onderin de piramide bevinden zich de veel voorkomende delicten, de zogeheten bulkzaken.

De burger kent daarentegen een geheel andere hiërarchie. De veiligheid thuis, op het werk en in de directe woonomgeving komen bij hem op de eerste plaats. Hij wil zich beschermd weten op straat, gewelddadige delicten die voorkomen in zijn omgeving of waarvan hij via de media kennis neemt, verontrusten hem buitengewoon en tasten zijn veiligheidsgevoel aan.

In zijn veiligheidspiramide staan deze gewelddadige delicten, die een aantasting betekenen van zijn persoonlijke integriteit, bovenaan. De burger zal ook weinig

geneigd zijn om een scherp onderscheid te maken tussen deze delicten en bulkzaken, want ook deze kunnen een zeer negatieve invloed hebben op het veiligheidsgevoel in de samenleving – denk aan de verloederung van het publieke domein. De internationale drugshandel daarentegen zal de burger veel minder een zorg zijn; per slot van rekening is deze hem veel minder tot last dan eerdergenoemde delicten (wat niet wegneemt dat een deel van de gewelddadige criminaliteit wel degelijk verband houdt met drugshandel en drugsgebruik – het onderscheid is nooit volledig te maken).

Door het grote verschil tussen beide veiligheidspiramides bestaat het gevaar dat het gezag de aansluiting verliest bij het rechtsgevoel in de maatschappij. Dat zou een slechte zaak zijn, want in een maatschappelijk vacuüm kan het gezag niet goed functioneren. Het is daarom van groot belang dat politie en bevoegd gezag beter aansluiting vinden bij de manier waarop de burger zijn veiligheid beleeft. De kloof die nu blijkt te bestaan, moet worden overbrugd. Concreet betekent dit dat meer mensen en middelen moeten worden ingezet bij de bestrijding van gewelddadige criminaliteit. Zeker als het om ernstige delicten gaat, dienen deze met absolute voorrang in behandeling te worden genomen. Veel meer zal ook moeten worden ondernomen tegen de overlast in het publieke domein. Ook zal het gezag – politie én toezichhouders – nadrukkelijker zichtbaar en handhavend aanwezig moeten zijn in het publieke domein: op straat, in uitgaans- en winkelcentra of nabij de stations, op alle 'hot spots' kortom waar orde en veiligheid onder druk staan.

Mensen en middelen

3|2 Waar haalt de politie de mensen en middelen vandaan voor het geven van 'absolute voorrang' aan de bestrijding van gewelddadige criminaliteit en overlast? Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat er een tegenstelling ontstaat tussen deze keuze en andere opsporingsbelangen, waarbij met name gedacht moet worden aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Op een weliswaar minder zichtbare manier ondermijnt deze net zo goed de integriteit, maar dan van de samenleving als geheel. Vandaar ook ons pleidooi voor introductie van nieuwe strategieën en methoden (waaronder 'tegenhouden') en door versterking van de organisatie van de opsporing op het bovenregionale en nationale niveau.

Een massalere inzet en aanwezigheid van politie in de woon- en leefomgeving kan langs diverse wegen mogelijk worden gemaakt.

- ⇒ Een welkome mogelijkheid biedt de door het kabinet beloofde uitbreiding van de sterkte met 8.000 fte's (nota Criminaliteitsbeheersing); met de werwing daarvoor zal in 2002 worden begonnen. De 3.000 voor de opsporing beschikbare fte's zouden met voorrang moeten worden ingezet voor de bestrijding van de gewelddadige criminaliteit. De 4.000 voor de basispolitie-

zorg geormerkte fte's kunnen op wijk- en buurtniveau en in de openbare ruimte eveneens wezenlijk bijdragen, wat ook gezegd kan worden voor de 1.000 in het vooruitzicht gestelde fte's voor gemeentelijk toezicht. Het zou een aanzet moeten zijn tot een meer structurele aanpak van het toezicht in de openbare ruimte.

- ≡ Ook voor komende kabinetten zal de verhoging van sterkte van de politie een aandachtspunt moeten blijven. De huidige minister van BZK heeft, onder bijval van vrijwel alle fracties in de Tweede Kamer, al te kennen gegeven dat een volgend kabinet wederom tot uitbreiding van de sterkte zou moeten overgaan.
- ≡ Via herschikking binnen de korpsen kan capaciteit worden vrijgespeeld voor handhaving in de openbare ruimte en in de woon- en leefomgeving.
- ≡ Bezinning is gewenst op de massale politie-inzet bij grote evenementen. De komst van sommige van die gebeurtenissen laat zich niet of nauwelijks beïnvloeden: een Europees voetbalkampioenschap, een Europese Top, de uitbraak van mond- en klauwzeer, de invoering van de euro. Beter beïnvloedbaar door lokaal beleid is de 'festivalisering' die in stad en land soms om zich heen lijkt te slaan. In de praktijk kan dit een slokop betekenen van politiecapaciteit. Bij de besluitvorming over het toestaan van zulke evenementen zouden gemeentebesturen zich hiervan meer rekenschap moeten geven. Bij toegestane evenementen zou uitgangspunt moeten zijn dat de organisatoren in beginsel zelf de orde garanderen en dat de politie pas zal optreden bij ordeverstoringen.
- ≡ Tenslotte zou de politie 'verlost' moeten worden van oneigenlijke taken. Naast ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding gaat ook veel capaciteit op aan toezicht en hulpverlening. Ook hier gaat het om politietaken, de vraag is wel of anderen hier geen grotere verantwoordelijkheid zouden moeten nemen.

Behalve aan de inzet van politie moet ook aandacht worden geschonken aan het dienstbetoon aan de burger. Gewezen is al (vgl. hoofdstuk 1) op de slachtofferonvriendelijke cultuur bij het politieapparaat (dat nu eenmaal vanouds gewend is dadergericht te werken). Nieuwe vormen van dienstverlening en bereikbaarheid kunnen worden geïntroduceerd. Zo kan de mogelijkheid worden geopend tot het doen van aangifte per telefoon of e-mail en kunnen call-centers worden geprofessionaliseerd. Ook de informatieverschaffing aan burgers over wat er na aangifte gebeurt, over de te volgen stappen in de strafrechtsketen en over slachtofferhulp zijn voor verbetering vatbaar.

De keuze om het veiligheidsgevoel van de burger meer gewicht te geven zal niet zonder gevolgen kunnen blijven voor de cultuur binnen de korpsen. In de huidige 'mentale hiërarchie' binnen de organisatie staat het opsporen van (internationaal) georganiseerde criminelen het hoogst aangeschreven. Niet voor niets worden voor deze opsporingsdoelen de meest ervaren

rechercheurs ingezet en komen de beste 'spullen' beschikbaar. Het wordt de opdracht het management in de korpsen om hier andere verhoudingen te scheppen. Het moet er op toezien dat de ervaren rechercheurs en de 'beste' middelen beschikbaar zijn voor alle opsporingsdoelen, de georganiseerde criminaliteit mag hier niet zwaarder wegen dan de gewelddadige criminaliteit in de directe leefomgeving van de burger.

Toezicht en hulpverlening

3|3 Binnen de Nederlandse politie is recent een discussie op gang gekomen over kerntaken. Aan die discussie ligt de vraag ten grondslag of de politie alle taken die ze nu vervult, nog wel kan blijven uitoefenen, gelet op de eisen die de criminaliteitsbestrijding stelt. Voor het Beleidsplan Nederlandse Politie 2003-2006 is dit onderwerp geagendeerd.

Dit debat over noodzaak en haalbaarheid van de huidige politietaken is vanzelfsprekend relevant voor ons betoog. Wil de politie haar inspanningen bij de bestrijding van de gewelddadige criminaliteit en de overlast in de openbare ruimte opvoeren, dan zal daarvoor ruimte moeten worden gevonden binnen het totale takenpakket.

De Nederlandse politie oefent een diversiteit aan taken uit. De klassieke (en wettelijke) taken ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding nemen vanzelfsprekend een groot deel van de capaciteit in beslag. Daarnaast steekt de politie veel tijd in toezicht en hulpverlening.

Dat de politie zich met hulpverlening bezighoudt, is even vanzelfsprekend als onvermijdelijk, gezien haar 24-uurs aanwezigheid in de openbaarheid. Die aanwezigheid is een kerncompetentie van de politie, hulpverlening vloeit daar rechtstreeks uit voort. Hulpverlening is ook een taak die onverbrekkelijk verbonden is met de vermaatschappelijking, die de Nederlandse politie heeft doorgemaakt sinds Politie in Verandering.

Iets anders wordt het als de hulpverleningstaak oneigenlijke afmetingen aanneemt. In situaties waarin acuut hulp moet worden verleend of eerste opvang nodig is, is het vaak de politie die als eerste (van de 'instanties') ter plekke is. Dat doet zich voor bij opvang van hulpbehoevenden (uitgeprocedeerde asielzoekers, zwervers, psychisch gestoorden), bij slachtofferhulp en jeugdhulp (vgl. Verslag van de strategieconferentie 'De kerntaken van de politie' op 7 februari 2001).

Na deze eerste hulp of opvang moet de politie er op kunnen rekenen dat andere instanties de hulpverleningsfunctie overnemen. Te vaak laten deze het echter afweten – een actueel voorbeeld is de opvang van psychiatrisch gestoorden -, waardoor de politie de rol van professioneel hulpverlener krijgt opgedrongen, waar ze niet voor is toegerust noch de capaciteit voor heeft. Maatschappelijke instellingen en professionele hulpverleners zullen hier hun verantwoordelijkheid moeten nemen, en beter dan nu soms het geval is. De overheid spreekt die

instellingen hierop zonodig aan, bevordert dat arrangementen met de politie tot stand komen en ziet toe op de naleving hiervan. De politie van haar kant moet er voor zorgen dat ze over goede contacten beschikt in de wereld van de hulpverleningsinstellingen.

Voor de openbare orde en veiligheid in het publiek domein is openbaar toezicht van groot belang. De aanwezigheid ervan helpt allerlei (kleinere) delicten en misdragingen voorkomen. Bovendien kunnen toezichthouders de politie ontlasten, zodat deze aanwezig kan zijn op plekken waar ze beslist nodig is. Bij het toezicht ontmoeten politie en andere publieke toezichthouders elkaar, de taakverdeling is daarbij echter niet altijd helder.

In hun nota 'Criminaliteitsbeheersing' maken de beide ministers een bruikbaar onderscheid: enerzijds is er de handhaving van de 'kleine norm', wat een taak zou moeten zijn voor toezichthouders. Anderzijds is er de handhaving van orde en veiligheid in bijvoorbeeld uitgaansgebieden in het weekend. Dit toezicht is bedoeld om ernstiger delicten tegen te gaan, zoals geweld en vernieling; volgens het Wetboek van Strafrecht zijn dit wetsovertredingen die strafrechtelijk moeten worden afgedaan. Hier gaat het om een politietaak.

Met handhaving van de 'kleine norm' wordt in de nota bedoeld op 'gedragsvoorschriften met een betrekkelijk geringe morele lading, die relatief vaak worden overtreden': graffiti, illegaal storten van klein afval, parkeerovertradingen, fietsen in een voetgangersgebied. Overtredingen, in wetstechnische zin, die door hun aantal tot onbehagen en verontrusting leiden. (We noemden al het Gemeentelijk Bevolkingsonderzoek Leefbaarheid en Veiligheid 1999-2000, dat uitwijst dat 36 procent van de bewoners van de grote steden zich in het algemeen onveilig zegt te voelen in de stad.) Dit toezicht op het grensvlak van leefbaarheid en veiligheid is een gemeentelijke taak, zij het dat deze in nauwe afstemming met en onder aansturing van de politie moet worden uitgevoerd. Toezichthouders zouden daarom in dienst moeten zijn van de gemeente.

Met hun nota willen de bewindslieden een impuls geven aan het toezicht, onder meer door de gemeenten 1.000 extra toezichthouders in het vooruitzicht te stellen. Goede afspraken zijn nodig voor de rugdekking: toezichthouders kunnen in situaties verzeild raken waarin verdergaande bevoegdheden nodig zijn en er met harde hand moet worden opgetreden.

Het gemeentelijk toezicht geeft een beeld te zien van versnippering en heterogeniteit. Er zijn stadswachten, parkeerwachten, kaartcontroleurs op de tram en zo meer. Bevoegdheden en uitmontering lopen uiteen, evenals de organisatorische inbedding en de relatie tot de politie. Met alle verschillende uniformen is het voor de burger vaak niet duidelijk met wie hij te maken heeft. Dit rommelige en onheldere beeld schaadt de effectiviteit en doet het gezag en de geloofwaardigheid bij het publiek geen goed.

Er dient hier orde op zaken te worden gesteld door de volgende maatregelen:

- ⇒ De vorming van één gemeentelijke Dienst Toezicht of Dienst Handhaving zou al een grote verbetering zijn ten opzichte van de huidige verbrokkeling.
- ⇒ Deze dienst dient operationeel te worden aangestuurd door de politie.
- ⇒ Om hun handhavingstaak naar behoren te kunnen uitoefenen moeten de toezichthouders de status genieten van buitengewoon opsporingsambtenaar.
- ⇒ Er dient voor toezichthouders gestandaardiseerde kleding (afwijkend van de politie) en uitrusting te komen voor heel Nederland, zodat dit niet langer per gemeente verschilt.

Gemeenten hebben overigens meer verantwoordelijkheden op het grensvlak van leefbaarheid en veiligheid dan alleen toezicht. Een leefbare omgeving draagt bij aan het gevoel van veiligheid onder de burgers, terwijl omgekeerd verval en verloedering uitnodigen tot a-sociaal gedrag, agressie en vandalisme. Een positief veiligheidsgevoel begint bij een omgeving die schoon en ordelijk is, waar geen spuiten rondslingeren of randgroepen een negatieve sfeer oproepen. Als verantwoordelijke instantie voor de inrichting en onderhoud van de publieke ruimte heeft de gemeente hier een bijzondere taak.

Ook cameratoezicht kan de objectieve en subjectieve veiligheid verbeteren. Plannen tot verruiming van deze vorm van toezicht verdienen dan ook ondersteuning.

Nieuwe wegen

314 Uit het voorgaande blijkt dat er voor de politie reële mogelijkheden bestaan om meer te doen voor de veiligheid van de burgers. Mits consequent wordt gewerkt aan vergroting van de politie-inzet voor de bestrijding van geweld en overlast, mits gemeenten maar bereid zullen zijn het toezicht uit te breiden en beter te organiseren en mits er goede afspraken zijn te maken met hulpverleningsinstellingen. Mits ook er uitzicht blijft op uitbreiding van de politiesterkte. Maar of dat voldoende zal zijn? Er is een hardnekkige recidive (door voornamelijk jongeren), waar het opsporingsapparaat nauwelijks vat op krijgt. Het volume aan criminaliteit zal voorlopig verder blijven groeien, het gat in de handhaving blijft daardoor inacceptabel groot. De organisatie- en de georganiseerde criminaliteit zitten nog steeds in de lift, de misdaad internationaliseert in snel tempo, de dreiging van de terroristische variant daarvan is recent zeer manifest is geworden. Wil de overheid deze ontwikkeling kunnen bijbenen, dan zijn – naast de al bepleite duidelijke keuze voor de veiligheid van de burger – nieuwe benaderingen en strategieën onontkoombaar.

Tegenhouden is zo'n strategie. Niet opsporen van misdrijven (dan is het kwaad

al geschied) maar terugdringing van het aantal gepleegde delicten staat dan voorop. Over een breed terrein zullen politie, justitie, bestuur, burgers en organisaties aan zo'n strategie van tegenhouden inhoud moeten geven. Evenmin kan de manier waarop de opsporing is georganiseerd en de wijze waarop de taken over de verschillende niveaus zijn verdeeld buiten beschouwing blijven: de regio's, het KLPD en de bovenregionale teams. Regiokorpsen zijn belast met in beginsel alle opsporingstaken, van zakkenrollerij en inbraak tot kinderporno en zware, internationaal georganiseerde criminaliteit. Als de korpsen zich meer zouden willen concentreren op de veiligheid van de burger, is het de vraag of het wel zo gewenst is dat ze zich ook nog intensief bezig moeten houden met de zware, internationale georganiseerde misdaad. De vraag laat zich stellen of bij de bestrijding daarvan het zwaartepunt niet verlegd zou moeten worden naar het bovenregionale of nationale niveau.

Aanbevelingen hoofdstuk 3

- Het gezag zal zijn veiligheidsbeleid beter moeten afstemmen op de wijze waarop de burger zijn veiligheid beleeft. Het gezag zal daarom meer inspanningen moeten gaan leveren bij het beteugelen van de gewelddadige criminaliteit in de woon- en leefomgeving en van de overlast in de openbare ruimte.
- De daarvoor benodigde mensen en middelen komen beschikbaar uit de door het kabinet beloofde sterkte-uitbreiding (m.n. 3.000 fte's recherche, 4.000 fte wijkpolitie en 1.000 fte's gemeentelijke toezichthouders), uit herschikkingen bij de korpsen en door vermindering van politie-inzet bij grote evenementen. Uitbreiding van de politiesterkte blijft noodzakelijk.
- De dienstverlening bij de korpsen aan slachtoffers dient te worden verbeterd.
- De 'beste' mensen en middelen van de korpsen zijn beschikbaar voor alle vormen van criminaliteitsbestrijding.
- De politie moet worden gevrijwaard van het uitvoeren van oneigenlijke taken op het terrein van hulpverlening en maatschappelijke opvang. Arrangementen met professionele instellingen moeten dit garanderen.
- Toezicht dat bedoeld is voor het tegengaan van strafrechtelijke delicten is een politietaak. Bij de handhaving van de 'kleine norm' in het publieke domein kan (gemeentelijk) toezicht een grotere rol spelen. In elke gemeente zou een gemeentelijke Dienst Toezicht moeten komen, die operationeel wordt aangestuurd door de politie.
- Toezichthouders krijgen de status van bijzonder opsporingsambtenaar. Er komt een gestandaardiseerde uitrusting annex kleding voor het hele land.

Tegenhouden

Contouren van tegenhouden

4|1 Tegenhouden zou men kunnen definiëren als *het zodanig beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen.*

Tegenhouden betekent dat de blik en de inspanningen van het gezag worden verlegd 'naar de voorkant'. Met alléén repressief opsporen zal het gat in de handhaving niet kleiner worden en het veiligheidsgevoel in de samenleving onvoldoende toenemen. Er zal daarom veel meer energie moeten worden gestoken in het voorkomen, het in de kiem smoren of het voortijdig doen beëindigen van criminele activiteiten. Het begrip tegenhouden drukt de maatschappelijke wil uit om de criminaliteit te laten dalen in plaats van dat steeds meer geïnvesteerd wordt in opsporen van gepleegde delicten. Systematisch zullen in maatschappelijke en economische processen misdaad remmende factoren moeten worden ingebouwd.

De gedachte dat voorkomen beter is dan opsporen is vanzelfsprekend niet nieuw. Deze denkrichting kreeg in Nederland in het midden van de jaren tachtig een nieuwe impuls met het verschijnen van het rapport van de commissie-Roethof en van de nota *Samenleving en criminaliteit* van het ministerie van Justitie. Daarin werd gepleit voor (strategieën tot) beïnvloeding van condities en gedrag om de criminaliteit beter te kunnen beheersen. Criminaliteitsbeheersing was daarmee niet langer een exclusieve politietaak, ook overheden, scholen, horeca,

bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen en beroepsgroepen zouden hun steentje hieraan moeten bijdragen. Latere kabinetten borduurden hier op voort met het begrip *Integrale veiligheid*.

Deze rapporten en beleidsinitiatieven zouden het nodige losmaken in de samenleving. Op veel plaatsen werd de conciërge en de huismeester in ere hersteld, de conducteur keerde weer terug op de tram en stadswachten gingen de straat op. Verbetering van hang- en sluitwerk werd populair: aan het einde van de eeuw bleek 90 procent van de huishoudens hier werk van te hebben gemaakt (Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland*, 2001). De inzendingen voor de Hein Roethof-prijs laten jaarlijks zien dat op een breed front in de samenleving de meest uiteenlopende initiatieven worden ondernomen ter voorkoming van criminaliteit. Overheden en bedrijven zoeken samenwerking, zoals blijkt uit de totstandkoming van breed samengestelde platforms voor criminaliteitsbeheersing, zowel landelijk, regionaal als op branche-niveau.

Het huidige kabinet zorgt met het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) voor nieuwe impulsen. Zo wil het meer samenhang aanbrengen in de vele verspreide initiatieven rond integrale veiligheid. Aan plannen en projecten ontbreekt het niet, over een zeer breed front -verdeeld over negen domeinen – worden 92 actiepunten geëtaleerd (Integraal Veiligheidsprogramma 2001).

Dit IVP, dat mag worden beschouwd als het preventieve visitekaartje, is een mix van preventieve en repressieve maatregelen. Wat voorts opvalt is dat veel wordt overgelaten aan lokaal en maatschappelijk initiatief. De gemeente wordt de 'spil van het veiligheidsbeleid' genoemd, vaak wordt verwezen naar en veel wordt verwacht van overleg met gemeenten, maatschappelijke partijen, branche-organisaties of verzekeraars. Het kabinet stimuleert en faciliteert.

Voor een strategie van 'tegenhouden' zullen echter verder reikende stappen moeten worden gezet:

- ⇒ Daling van het aantal misdrijven wordt een expliciete doelstelling van beleid. Zo heeft het korps Amsterdam-Amstelland bij de regionale driehoek het voorstel gedaan om in de komende drie jaar het aantal aangiften terug te dringen van de huidige 135.000 naar 100.000 (bij een gelijkblijvende aangifte-bereidheid). De uiteindelijk verantwoordelijke overheid zal met de politie en andere partijen afspraken moeten maken over ieders bijdrage.
- ⇒ *Eerst tegenhouden, dan opsporen*, luidt het adagium. Opsporing komt pas in beeld als het kwaad is geschied. Deze keuze kan gevolgen hebben voor de manier waarop de politiecapaciteit wordt ingezet. Zo is discussie mogelijk over de vraag of de extra opsporingscapaciteit die het kabinet in de nota Criminaliteitsbeheersing aankondigt, wel moet worden ingezet voor het 'draaien' van meer zaken – het kabinet wil dat 80.000 extra zaken in onderzoek worden genomen. Die extra rechercheurs zouden ook met voorrang kunnen worden ingezet voor tegenhouden.

- Opsporing blijft niettemin van wezenlijke betekenis. Veel misdaad kan in de praktijk niet worden tegengehouden, en dan zal er opgespoord moeten worden door een kwalitatief goed apparaat. Opsporing levert bovendien veel informatie op die van nut is voor tegenhouden. In hoofdstuk 6 komt daarom de vraag aan de orde hoe het recherche-apparaat valt te verbeteren.
- De politieke wil om de criminaliteit te doen dalen wordt een zwaarwegend uitgangspunt in het overheidsbeleid. Bij de politieke keuze tussen veiligheid en andere belangen – vaak zijn deze economisch – zal veiligheid veel vanzelfsprekender moeten gaan prevaleren.

De vergelijking dringt zich op met de overheidsreactie op de rampen in Enschede en Volendam. Deze resulteerde in krachtige pleidooien voor een consequentere handhaving van regels, waarbij zelfs werd opgeroepen tot een 'culturele revolutie' bij de overheid. Van een zelfde orde is het pleidooi voor het laten dalen van de criminaliteit. Als dat een culturele revolutie vereist, het zij zo.
- De landelijke overheid dient 'leading' te zijn in een beleid van tegenhouden en zelf het voorbeeld te geven. In het verleden, zo ook in het Integraal Veiligheidsprogramma van het huidige kabinet, wordt de criminaliteitspreventie nog te veel op de schouders van andere partijen gelegd: gemeenten ('spil van het veiligheidsbeleid', volgens het IPV), bedrijven, maatschappelijke en branche-organisaties. Op zichzelf is het juist dat de regering primair die partijen motiveert tot initiatief, maar het gevaar bestaat dat de plannen zo in vrijblijvendheid blijven steken.
- De rijksoverheid zelf dient alle beleidssystemen door te lichten op mogelijkheden tot voorkoming van criminaliteit. Elke overheid, ministerie of daarvoor in aanmerking komende overheidsdienst kent tegenhouden van criminaliteit voortaan als een zelfstandig beleidsdoel en wordt hierop beoordeeld. Pas als de overheid op overtuigende wijze zijn verantwoordelijkheid neemt kunnen ook maatschappelijke partijen hierop worden aangesproken.
- Gewoonlijk ligt bij preventiebeleid het accent op de rol van andere partijen dan de politie: het bestuur, het onderwijs, maatschappelijke instellingen en organisaties, woningcorporaties, bedrijven. Tegenhouden daarentegen maakt nadrukkelijk deel uit van het tactisch-operationeel repertoire van de politie. Ook bestaat er een wisselwerking tussen tegenhouden en het inlichtingenwerk van de recherche. Tegenhouden dient een integraal onderdeel te worden van het politiewerk en zal zich bij de Nederlandse politie als vak moeten kunnen ontwikkelen.

Navolgend schetsen wij kort de bijdragen die politie, bestuur en samenleving kunnen leveren aan tegenhouden. Hoe tegenhouden methodisch vorm kan worden gegeven wordt vervolgens geïllustreerd aan de hand van het praktijkvoorbeeld straatroof. Tenslotte bezien we hoe het verschijnsel recidive of veelplegers kan worden aangepakt langs de weg van tegenhouden.

Tegenhouden en politie

4|2 De politie beschikt in eigen huis over een scala aan mogelijkheden om de criminaliteit tegen te houden. De recherche kan via slimme strategieën en tegenzetten criminelen het leven ongemakkelijk maken. Ook het inlichtingenwerk is van belang: inzet van informatie uit de opsporing kan voorkomen dat voorgenomen delicten plaats vinden. Tegenhouden kan de politie ook met haar wijze van optreden in het publieke domein: actief optreden vergroot de pakkans. Buurtregie versterkt in de kleinschalige omgeving toezicht en sociale beheersing. Met dadergericht opsporen kan het verschijnsel recidivisme worden tegenhouden (zie par. 5). Voor de inschakeling van bestuur en maatschappelijke partijen tenslotte is de signaal- en katalysatorfunctie van de politie vrijwel onmisbaar.

Geraffineerdere strategieën

Bij wijze van tegenhouden zouden verdachte groeperingen sneller en slagvaardiger kunnen worden aangepakt dan nu meestal het geval is. Doorgaans is de opsporing een langdurige aangelegenheid waarmee veel capaciteit is gemoeid. Actie wordt pas ondernomen tegen potentiële verdachten als de zaak van A tot Z rond is. Men zou zo'n verdachte organisatie sneller kunnen treffen als eerder tot aanhoudingen zou worden overgegaan. Met zulke 'korte klappen' kunnen criminele netwerken effectief worden verstoord.

Er zijn meer van dergelijke versturende actiemiddelen denkbaar:

- ⇒ Ontwrichting: kortlopende acties tegen criminelen die afbreuk doen aan successen en opbrengsten of een kostenverhogend effect hebben.
- ⇒ Blokkeren: door publiciteitsacties bevorderen dat belanghebbenden in hun eigen omgeving de activiteiten van een verdachte organisatie gaan tegenwerken.
- ⇒ Controle en handhaving: inzet van de geüniformeerde politie in het publieke domein als gerichte strategie om criminelen of potentiële daders het leven ongemakkelijk te maken.

Door samenwerking van diverse politiediensten (recherche, verkeerspolitie, wijkpolitie, vreemdelingentoezicht) kan worden bereikt dat potentiële daders hun werkgebied als onveilig gaan ervaren.

Informatiepositie

Tegenhouden vergt een zeer goede informatiepositie. De politie moet weten wie waar kan worden tegengehouden, het gaat om precisiewerk. Tegenhouden onderstreept eens te meer de noodzaak dat de politie een informatiegestuurd bedrijf wordt.

Het inlichtingenwerk en de misdaadanalyses van de politie liggen aan de basis van de strategie van tegenhouden. Uitdieping van die relatie is een belangrijke opgave voor de komende jaren.

Optreden in publiek domein

In het publieke domein dient de politie op een actieve wijze de norm te stellen en te handhaven. Opgetreden wordt niet alleen bij zwaardere delicten als straatroof of geweld, ook bij kleinere vergrijpen als verkeersovertredingen, openbare dronkenschap of baldadigheid. Zo wordt niet alleen duidelijk gemaakt dat gewelddadig of wangedrag niet wordt getolereerd, men kan er ook mogelijke criminele activiteiten vroegtijdig mee verstoren. Verhoging van de pakkans is een ander positief gevolg van actief politietoedreden op straat. Overweging verdient het om dit vroegtijdig optreden met een zekere onvoorspelbaarheid te laten plaats vinden. De wetenschap dat de politie op steeds wisselende plekken en tijdstippen in het publiek domein aanwezig kan zijn, zal potentiële daders afschrikken.

Signaalfunctie

De praktijk leert dat overheden, burgers en bedrijfsleven niet gauw spontaan in beweging komen. Dit gebeurt als regel pas na signalen van de politie. Als ergens het toezicht tekort schiet merkt de politie dit als eerste, omdat ze met de gevolgen er van wordt geconfronteerd. Niemand kan zo gezaghebbend aandringen op verbetering van de situatie als de politie. In de afweging die bedrijven maken tussen economie en veiligheid zal de politie steeds de vinger moeten leggen op het veiligheidsbelang.

Vaak is het ook de politie die als eerste de vinger legt op falende of tekortschietende regelgeving. Door gaten te dichten in wetten of verordeningen kan het wetsovertreders moeilijker worden gemaakt hun voornemens uit te voeren. Zo zijn de wijzigingen van de artikelen 140 en 141 van het Wetboek van Strafrecht (waardoor potentiële ordeverstoorers als groep beter kunnen worden aangepakt) en de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding tot stand gekomen.

Plaats binnen de politie

Tegenhouden dient in het standaardtakenpakket van de politie te worden opgenomen. Het zal zich als discipline verder moeten ontwikkelen en geïntegreerd moeten worden in vrijwel alle onderdelen van de politiewerk en op alle niveaus, van de buurtregisseur tot de recherchechef.

Bij de verantwoording zal de bijdrage aan tegenhouden een punt van aandacht moeten worden, het management moet daartoe het initiatief nemen. Wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke evaluatie moeten worden gestimuleerd, specifieke operationele strategieën moeten worden ontwikkeld. Er zal nagedacht moeten worden over de manier waarop tegenhouden kan worden ingebed in de organisatie van de korpsen.

4|3 Bestuur en samenleving

Nationale overheid

De nationale overheid speelt een leidende rol in de strategie van tegenhouden. Ze geeft zelf het voorbeeld, spreekt andere overheden, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven aan op hun verantwoordelijkheid en vaardigt zonodig voorschriften uit.

Bij het Integraal Veiligheidsbeleid valt op dat het toch vooral de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn die namens de rijksoverheid de kastanjes uit het vuur halen. Tegenhouden vereist dat alle departementen, zbo's, inspecties en andere daarvoor in aanmerking komende overheidsinstellingen hun werkerrein doorlichten op de bijdrage die ze kunnen leveren. Stelselmatig moet worden nagegaan waar in wetten, regels en beleidsystemen weerstanden kunnen worden ingebouwd tegen criminele ontwikkelingen. Ter illustratie enkele observaties:

- ⇒ Verkeer en Waterstaat zou zich de vraag moeten stellen of de nadruk op marktwerking en bezuinigingen niet verwaarlozing van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in de hand heeft gewerkt.
- ⇒ Zoals de Nederlandse Bank vanouds toezicht houdt op het bankwezen, zou Financiën toezicht kunnen uitoefenen op financiële transacties. Sinds de gebeurtenissen van 11 september bleek in dit opzicht trouwens ineens veel meer mogelijk.
- ⇒ De douane zou, als poortwachter van Nederland, systematisch moeten nagaan welke acties of methodes mogelijk zijn om criminaliteit buiten de grenzen te houden.
- ⇒ De vraag is gerechtvaardigd of bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid niet moet worden afgezien van het in behandeling nemen van asiel-aanvragen bij het ontbreken van papieren.
- ⇒ Gezien de grote rol die alcohol speelt bij geweldpleging zou alcoholmatigingsbeleid een belangrijke plaats moeten innemen bij de bestrijding van het geweld in de openbare ruimte. In de desbetreffende paragraaf in het Integraal Veiligheidsprogramma 2001 is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport echter de grote afwezige. Ook dit departement moet een bijdrage kunnen leveren aan het tegenhouden van openbaar geweld.

Overigens bevat het Integraal Veiligheidsprogramma allerlei plannen en beleidsvoornemens die zeer wel passen in de benadering van tegenhouden. Maar de uitvoering van die voornemens is veelal afhankelijk van de medewerking van lokale overheden of maatschappelijke partners. Het IVP stoelt niet op een concrete, verplichtende taakstelling, zoals het terugdringen van het aantal delicten of aangiften, en daarmee blijft het een kwetsbaar beleidsinstrument. Het zou beter passen in het perspectief van tegenhouden als het een meer

verplichtend karakter krijgt. Dit vraagt van het kabinet dat het zich bindt aan een gekwantificeerde doelstelling. Met zo'n concreet en verplichtend doel voor ogen zou het IPV een veel krachtiger en dynamischer instrument kunnen worden dan het nu is.

Systematische analyses van de diverse beleidsdomeinen moeten resulteren in effectieve maatregelen of verandering van wetten en regels. Bij de uitvoering daarvan zal een belangrijke rol zijn weggelegd voor controle- en toezichtsorganen. Bij de verdere ontwikkeling van het concept tegenhouden zouden ook organisaties als TNO en het Nationaal Platform voor Criminaliteitspreventie een rol kunnen spelen. De overheid zou dergelijke instellingen opdrachten moeten verstrekken tot het doen van onderzoek en het ontwikkelen van voorstellen.

Lokaal bestuur

De lokale overheden beschikken over talrijke mogelijkheden om criminaliteit tegen te houden. Aanknopingspunten zijn er over de volle breedte van het beleid, van de ruimtelijke inrichting tot het onderwijs en van het jongerenbeleid tot het toezicht in de openbare ruimte. Ook regelgeving (lokale verordeningen) kan hier van belang zijn. Recente bijdragen zijn de veiligheidseffectrapportages, die worden gemaakt bij stedelijke ontwikkelingsplannen, infrastructurele projecten, en het horecabeleid.

Het landelijke Integraal Veiligheidsprogramma en het bij de VNG ondergebrachte Informatiepunt Lokale Veiligheid leveren gemeenten als het ware een gereedschapskist aan mogelijkheden. Nodig is wel dat de strategie van tegenhouden ook voor het lokaal bestuur verder wordt ontwikkeld. Onderzoeksopdrachten zouden dit beleid verder kunnen helpen, waarbij ook te denken valt aan een rol voor de Regionale Platforms voor Criminaliteitspreventie. Zo'n platform bestaat overigens pas in slechts negen van de 25 politieregio's (ook hier zou de vrijblijvendheid plaats moeten maken voor een meer verplichtend karakter).

Een toenemend aantal gemeenten kent inmiddels een plaatselijk integraal veiligheidsprogramma, het ministerie van BZK verwacht dat in 2002 alle gemeenten er zo'n lokale veiligheidsnota op na zullen houden. Maar belangrijker dan het bezit van zo'n nota is de functie ervan. Ook in lokale veiligheidsplannen zou de doelstelling om het aantal delicten of aangiften in de gemeente terug te dringen voorop moeten staan – liefst gekwantificeerd. Dan pas krijgt het lokale veiligheidsbeleid het verplichtende karakter dat hoort bij tegenhouden. Zo'n bestuurlijke 'zelfbinding' is veel wezenlijker voor de lokale veiligheid dan de lengte van de lijst met actiepunten.

Nieuwe perspectieven voor tegenhouden biedt de aanstaande wet Bibob, die integer bestuur moet bevorderen bij het afgeven van vergunningen of bij aanbestedingen. (Bibob staat voor: bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur.) Aanvragers van vergunningen en subsidies of deelnemers

aan aanbestedingen kan zo beter de pas worden afgesneden, voor zover aan-
nemelijk valt te maken dat sprake is van niet-integere oogmerken.
Straks kan de overheid, door voortijdige screening, aanvragers met criminele
oogmerken of achtergronden een slag voor zijn. Al blijft het afwachten of over-
heden daadwerkelijk van deze methode gebruik zullen gaan maken.
Dit tegenhouden langs bestuurlijke weg is ook om nog een andere reden inte-
ressant. Het Amsterdamse Wallenproject en de Rotterdamse aanpak van de
problemen rond het gebied Strevelsweg-Landbouwbuurt zijn aansprekende
voorbeelden, die leren dat de informatiepositie van de overheid door deze aan-
pak aanzienlijk kan worden versterkt. En dat kan geen kwaad, gezien de geringe
kennis die lokale bestuurders doorgaans hebben van de meer duistere kanten
van hun stad. Weten wat daar speelt is toch een eerste voorwaarde voor tegen-
houden.

Bestuur en samenleving

Wil tegenhouden effectief zijn, dan zal het ook moeten gaan leven bij burgers,
instellingen en bedrijven. Het lijkt er echter op dat nog een lange weg moet
worden afgelegd voor tegenhouden daadwerkelijk een maatschappelijke bewe-
ging is. In hun nota 'Criminaliteitsbeheersing' wijzen de beide ministers er
althans op dat bedrijfsleven en particulieren in Nederland 'naar verhouding
weinig investeren in preventie van criminaliteit.'

Juist het bedrijfsleven beschikt over talrijke mogelijkheden om crimineel gedrag
te bemoeilijken of om buit onaantrekkelijk te maken. Op betrekkelijk eenvoudige
wijze kunnen in 'begeerlijke' industriële producten (fietsen, auto's, gsm's)
voorzieningen (chips en dergelijke) worden aangebracht die het stelen van der-
gelijke goederen minder aantrekkelijk maakt of de opsporing (pakkans!) verge-
makkelijkt. Daarvoor is men aangewezen op de medewerking van bedrijven en
deze willen nog wel eens kiezen voor andere prioriteiten, zoals kostenbesparing
of economisch gewin. Het blijft vreemd dat winkelbedrijven hun war vrij voor
het grijpen uitstallen en zelf nauwelijks toezicht organiseren, maar bij winkel-
diefstal van de politie actie verwachten.

Een overheid die zelf de vrijblijvendheid laat varen en zichzelf verplicht tot het
doen dalen van de criminaliteit (tegenhouden) mag wat eisen van burgers en
bedrijven. Ook zij kunnen niet volharden in een houding van vrijblijvendheid, in
de veronderstelling dat de overheid de veiligheid wel voor hen regelt. In sommige
gevallen, zoals het beter beveiligen van industriële producten, zou de wetgever
daarom niet moeten aarzelen om zonodig voorschriften uit te vaardigen. Waar
het wettelijk opleggen onwenselijk of onhaalbaar is kan langs indirecte weg
druk worden uitgeoefend. Als slachtoffers van een delict naar blijkt niets heb-
ben gedaan aan preventie, zou dit voor het Openbaar Ministerie reden kunnen
zijn om geen onderzoek in te stellen na aangifte. Verzekeraars zouden naar ana-
logie hiervan kunnen handelen bij de vergoeding van schade.

Privacy

Omdat in tegenhouden een sterk controle-element zit zal deze aanpak soms gevoelig liggen uit een oogpunt van privacy en rechtsbescherming. Er kunnen gemakkelijk conflicten ontstaan tussen twee veiligheidsbelangen, die even legitiem zijn: de integriteit van de privé-sfeer en die van de samenleving als geheel. Het gevaar van een sluipende verdere inperking van de privé-sfeer is bij toenemende controles zeker niet denkbeeldig.

Waar dit belangenconflict zich voordoet moet de overheid bij de besluitvorming de keuze-situatie steeds expliciet maken: kiezen we hier voor maatschappelijke veiligheid of voor privacy dan wel rechtsbescherming? En op grond van welke motieven en afweging? Aanvaardt de samenleving dat ernstige gewelds- en zedendelicten niet kunnen worden opgelost, omdat het vanuit privacy-optiek bezwaarlijk wordt gevonden om voor iedere Nederlander of Europeaan een biometrisch paspoort aan te leggen?

Dergelijke keuzesituaties zijn ook aan de orde bij de invoering van camera-toezicht, van de uitbreiding van de mogelijkheden tot fouillering in bepaalde buurten, en van de mogelijkheid tot afnemen van DNA-materiaal bij personen.

Tegenhouden via strafrechtsketen: veelplegers

4|4 Veelplegers vormen een van de markantste verschijnselen in de criminaliteitsontwikkeling van de laatste tijd. In 1998 bleek 11 procent van de verdachten tegen wie proces-verbaal was opgemaakt goed voor 62 procent van het totale aantal processen-verbaal in dat jaar. Amsterdam kampt met een groep van 1.500 merendeels jongeren die met elkaar op jaarbasis 50.000 delicten veroorzaken. Het gaat daarbij vaak om ernstige en gewelddadige delicten als roof, overval, bedreiging en geweldpleging. Voorts zorgt de groep voor veel overlast. Analyses leren dat deze criminaliteit verloopt via uiteenlopende netwerken, van opgroeiende kinderen op straat en scholen tot familienetwerken, voetbalvelden en coffeeshops.

Een betrekkelijk kleine groep blijkt dus een bron van heel veel criminaliteit. Het verschijnsel levert een illustratief voorbeeld hoe opsporing alléén onvoldoende is om het te beheersen. Gezien de vele delicten die deze daders plegen is de kans dat ze wegens een misdrijf worden opgespoord relatief groot. Met enige regelmaat vindt dan ook een veroordeling plaats; na het uitzitten van de straf begint de ontmoedigende cyclus delicten – opsporing – detentie – delict weer van voren af aan. De politie betitelt deze daders treffend als ‘draaideurcriminelen’.

Beheersing van dit weerbarstige probleem is van het grootste belang. Als de kleine groep van veelplegers kan worden afgehouden van het plegen van misdrijven zou dat zeer grote winst betekenen voor de veiligheid van de burger. Waar opsporing alleen onvoldoende soelaas biedt zou moeten worden over-

geschakeld op tegenhouden in combinatie met opsporen als nieuwe strategie. Gezien de complexiteit van het probleem kan de politie dit niet alleen, tegenhouden vergt hier een uitgekende samenwerking van partijen in de strafrechtketen: politie, OM, rechterlijke macht, justitie, reclassering. Voor de categorie verslaafden is de wetgever intussen te hulp geschoten, waardoor sinds kort voor deze groep de strafrechtelijke opvang mogelijk is. Ook de verslavingszorg zou moeten meewerken. Betreft het illegalen, dan zal de vreemdelingendienst zijn verantwoordelijkheid moeten nemen.

Als voorbeeld nemen we eerdergenoemde 1.500 veelplegers in Amsterdam, waarvan 500 illegaal verblijvende vreemdelingen. Analyse van criminele carrières leert dat de detentie, die volgt op opsporing en vervolging, een zeer slechte invloed heeft op deze jonge daders. Het dominante patroon is dat daders na jeugd detentie tot een breder scala van criminele activiteiten komen en zich ook op meerdere plaatsen gaan manifesteren. De in de jeugd gevangenis opgedane nieuwe contacten doen hun werk. Detentie heeft dus een averechts effect. Later en na nieuwe veroordelingen volgt het volwassen strafrecht. In de gevangenis komen ze in contact met criminele netwerken van volwassenen. Eenmaal vrijgekomen is de weg naar de status van 'topcrimineel' niet lang meer. Detentie werkt dus averechts. De negatieve ervaring hiermee plaatst pleidooien voor het verzuwaard straffen van recidivisten in een ander daglicht. Beter is het om in te zetten op tegenhouden, waarbij geprobeerd moet worden om daders zo lang mogelijk buiten het reguliere gevangenisstelsel te houden. Elke dader-categorie verdient daarbij een eigen aanpak.

1. Voor illegale vreemdelingen is de enige effectieve aanpak verwijdering uit Nederland door de Vreemdelingendienst
2. Voor verslaafden zal de strafrechtelijke opvang, waarmee in Rotterdam, Amsterdam en Utrecht een begin is gemaakt, soelaas moeten bieden.
3. Voor de overige daders zal er stapsgewijs naar moeten worden gestreefd om ze uit hun criminele omgeving te halen. Daarbij kunnen drie fases worden onderscheiden.
 - ≧ Voor 'first offenders' is Halt de aangewezen weg.
 - ≧ Blijken ze te recidiveren, dan wordt individuele trajectbegeleiding de volgende stap, bij voorwaardelijke strafoplegging. Het betreft hier een intensief traject met scholing, geleiding naar werk en normbesef bijbrengen. Er bestaan hiervoor talloze projecten, zo veel dat dit wel eens als een probleem wordt ervaren. Vanaf deze fase vindt ook dossiervorming plaats.
 - ≧ Bij voortgaande recidive volgt op aanwijzing van de rechter, plaatsing in een gesloten inrichting, zodat daders uit hun (criminele) omgeving worden gehaald. Den Eng in Den Dolder en Glenn Mill in Hoenderloo zijn zulke inrichtingen, waar heropvoeding en leren centraal staan. Het zou de effectiviteit van de aanpak ten goede komen als voor zo'n plaatsing in een gesloten inrichting eenzelfde wettelijke, strafrechtelijke voorziening zou worden getroffen als recent voor verslaafden (i.c. de strafrechtelijke opvang).

Tegenhouden als methodiek: straatroof

4|5

Tegenhouden is een vak, dat in een methodische aanpak moet resulteren. Een illustratie van zo'n aanpak geven we aan de hand van het voorbeeld 'straatroof'. Om greep te krijgen op het fenomeen straatroof wordt analytisch onderscheid gemaakt tussen

- ⇒ slachtoffer/buit
- ⇒ daders
- ⇒ domein

Op elk van deze drie terreinen kan actie worden ondernomen door hetzij politie, bestuur of andere partij, dan wel gezamenlijk. Daarbij moet men zich er tijdig rekenschap van geven welke middelen moeten worden ingezet. Vaak blijkt dat aanvullende inspanningen gewenst zijn.

Slachtoffer/buit

- ⇒ Nagaan wat er met de buit (laptops, identiteitspapieren) gebeurt, waar het helingcircuit zich bevindt (politie)
- ⇒ Bevorderen van een verbod van gsm's op scholen (onderwijs)
- ⇒ Vergroting bewustwording publiek door gerichte voorlichtingscampagnes (politie/overheid)
- ⇒ Blokkeren of onbruikbaar maken van technisch hoogwaardige buit (bedrijfsleven, evt. overheid)
- ⇒ Aanzetten van providers tot het nemen van verantwoordelijkheid (overheid, bedrijfsleven).

Daders

- ⇒ Versterken van beeldvorming omtrent de laakbaarheid van de handeling en de strafbaarheid (politie, onderwijs).
- ⇒ Aanleg (ontbrekend) register om criminele carrières tijdig te signaleren (politie).
- ⇒ Onderkennen gevaar van stigmatisering van first offenders, waardoor ze in negatieve spiraal kunnen komen (OM).

Domein

- ⇒ Uitbreiding/intensivering toezicht (politie, gemeente).
- ⇒ Vergroten veiligheid door herinrichting van publieke ruimte (gemeente, woningcorporatie).

Extra inspanningen

- ⇒ Vergroten van pakkans door verhoging van de kwaliteit van de aangifte en meer analyse van de relevante informatie (politie).
- ⇒ Meer informatie halen uit verhoren: wat gebeurt er uiteindelijk in het helingcircuit (politie).
- ⇒ Benutten en intensiveren van mogelijkheid strafrechtelijke opvang voor verslaafden (Justitie)
- ⇒ Verdachten straf laten uitzitten tijdens feestdagen of toeristenseizoen (Justitie).

Middelen

- ⇒ Van commerciële bedrijven mogen extra technische inspanningen worden verlangd. Gsm's, laptops kunnen van een chip worden voorzien waardoor ze op afstand onbruikbaar zijn te maken en gemakkelijker kunnen worden opgespoord.
- ⇒ De kosten van de intensivering van het toezicht zijn moeilijk aan te geven. Toezicht kan immers niet exclusief worden gekoppeld aan het fenomeen straatroof.
- ⇒ Waar commerciële belangen spelen van de middenstand (minder uitstellen versus marketingbelang) dient deze op zijn publieke verantwoordelijkheid te worden aangesproken.

Zonodig kan druk worden uitgeoefend door aangiften niet te behandelen als bedrijven die verantwoordelijkheid niet nemen.

Aanbevelingen hoofdstuk 4

- Tegenhouden impliceert dat systematisch misdaad remmende factoren worden ingebouwd in maatschappelijke en economische processen. De weerstand bij overheid en samenleving tegen de ontwikkeling van criminaliteit moet groter worden.
- Daling van het aantal misdrijven wordt daarbij een expliciete doelstelling van beleid. Bij politieke keuzes tussen veiligheid en andere belangen dient veiligheid veel vanzelfsprekender te prevaleren. Als dit een culturele revolutie vereist bij de overheid, het zij zo.
- De landelijke overheid speelt een leidende en initiërende rol bij tegenhouden en geeft zelf het goede voorbeeld. Dit in tegenstelling tot het huidige preventiebeleid, waarvoor de verantwoordelijkheid al te zeer is gelegd bij lokale overheden en maatschappelijke partners. Tegenhouden laat weinig ruimte voor vrijblijvendheid. Het openbaar bestuur, de landelijke overheid voorop, dient alle beleidssystemen door te lichten op criminogene factoren en mogelijkheden tot tegenhouden.
- Tegenhouden maakt ook nadrukkelijk deel uit van het tactisch-operationele repertoire van de politie. Het dient een integraal onderdeel te worden van het politiewerk en zal zich als een vak moeten ontwikkelen.



Organisatie: ruimte voor de regio

Beeld van de organisatie

51

Regiokorpsen

De ruggengraat van de opsporing in Nederland vormen de 25 regio korpsen. De opsporingstaak binnen de regio is een zaak van de wijkteams, de districten en de meer gespecialiseerde rekerchedivisies gezamenlijk. Deze positie dienen de regio's ook in de toekomst te behouden.

De regiokorpsen zijn en blijven verantwoordelijk voor alle zich lokaal en regionaal voordoende vormen van criminaliteit. De korpsen moeten in staat zijn om alle vormen van ernstige criminaliteit aan te pakken. Dit vereist voor elk korps de aanwezigheid van een hoogwaardige divisie recherche, voorzien van een grote mate van expertise en specialisatie. Korpsen moeten zich bezig kunnen houden met informatiegestuurde opsporing van criminele dadergroepen op terreinen als vuurwapenhandel, drugshandel, kinderporno, vrouwenhandel, mensensmokkel.

Waar het gaat om de eigen expertise, zijn niet alle regiokorpsen gelijk. Op dit punt zullen grote korpsen in het algemeen meer in huis hebben dan kleine. Om alle korpsen zoveel mogelijk te laten profiteren van de bij de regiopolitie aanwezige expertise en specialisatie, verdient het overweging om samenwerkingsmodellen te ontwikkelen.

Bij sommige delicten met bovenregionale implicaties kan er discussie rijzen over

de vraag waar zo'n zaak thuis hoort – op regionaal of bovenregionaal (cq. nationaal) niveau. Beschouwt het desbetreffende regiokorps zo'n delict als een ernstige bedreiging voor de regio zelf, dan ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag beslist om zelf vanuit de regio de opsporing ter hand te nemen.

Het KLPD

Het Korps Landelijke Politiediensten is bij de opsporing vooral van belang in zijn ondersteunende functie voor de regio's. Daartoe heeft het korps een aantal diensten – recent is de oude structuur met divisies omgezet in een dienstenstructuur – in huis: de Dienst Nationale Recherche Informatie, de Dienst Internationale Netwerken, de Dienst Recherche Onderzoeken en de Dienst Specialistische Recherche Toepassingen. Voorts herbergt het KLPD een aantal diensten met een eigen, gespecialiseerde opsporingstaak: de Dienst Verkeerspolitie, de Dienst Waterpolitie, de Dienst Spoorwegpolitie.

Ook in de toekomst dient het KLPD een hoogwaardig nationaal ondersteuningspunt te blijven voor de opsporingsactiviteiten van de korpsen. Daarbij zou het zijn positie van informatie- en expertiseknooppunt verder moeten kunnen ontwikkelen en versterken.

Bovenregionaal

Op het niveau boven de regio's is het met de opsporing zo langzamerhand dringen: zes interregionale kernteams – elk met hun eigen driehoek – zijn daar belast met de bestrijding van de zware, nationale en internationaal georganiseerde criminaliteit, aangevuld met een Landelijk Recherche Team dat bij het KLPD is ondergebracht. Daarnaast zijn gaandeweg steeds meer gespecialiseerde opsporingseenheden ontstaan: de interregionale fraudeteams, de Unit Synthetische Drugs, de Unit Mensensmokkel en de bovenregionale rekercheteams. De laatste zijn overigens nog niet operationeel, hoewel drie jaar geleden reeds de afspraak werd gemaakt dat de regiokorpsen elk één procent van hun sterkte hiervoor ter beschikking zouden stellen. De instelling van een bovenregionaal team voor terreurbestrijding zou wel eens een kwestie van tijd kunnen zijn, gezien de jongste internationale ontwikkelingen.

Al deze samenwerkingsverbanden, die door besluiten van hogerhand aan het regiobestel zijn toegevoegd, vormen met elkaar een bont geheel. De wijze waarop beheer, gezag, organisatievorm, functie en grondslag zijn geregeld blijkt zeer divers. De opkomst en groei van de zware, georganiseerde criminaliteit werkte het ontstaan en de groei van deze diversiteit aan 'opsporingsverbanden' sterk in de hand. De opkomst van nieuwe delicten of criminele fenomenen bleek telkens aanleiding tot de vorming van nieuwe gespecialiseerde eenheden. Twijfels bij 'Justitie' aan de bereidheid, de capaciteit of de competentie van de regiokorpsen om er adequaat aandacht aan te besteden verklaren mede dit ad hoc beleid.

Het op politieregio's gebaseerde bestel liet overigens ook weinig keus. Over de werking van dat bestel bestaat in het algemeen tevredenheid. De evaluatie, in 1998, van de Politiewet 1993 wees uit dat de schaalvergroting aan de verwachtingen heeft voldaan. Aan bestelwijzigingen bestaat sindsdien geen enkele behoefte, noch op politiek niveau, noch bij de politie zelf. Het betekent wel dat bij ontwikkelingen die de regionale schaal te boven gaan de politie steeds is aangewezen op onderlinge samenwerking. Met name bij de opsporing doet zich dit regelmatig voor. Vorig jaar nog wees de 'Overleggroep Bovenregionale organisatie van de politie' de beide politieministers er op dat de noodzaak van samenwerking alleen maar groter zal worden: 'Door de internationalisering zullen opsporingsonderzoeken een grotere reikwijdte krijgen. De opsporing zal ook steeds meer "gestuurd" worden door internationale ontwikkelingen. De verwachting is dat de komende jaren de druk om samen te werken verder zal toenemen.' (Rapport 'Samenwerken – de bovenregionale organisatie van de politie').

Het naast elkaar bestaan van een groot aantal verschillende samenwerkingsverbanden hoeft, vervolgt de Overleggroep, geen probleem te zijn, mits er sprake is van samenhang en transparantie. Die laat echter nogal te wensen over, leerde een probleemverkenning die de Overleggroep had laten maken. Ook treden problemen aan het licht bij de besluitvorming en de aansturing, voor elke nieuwe bovenregionale voorziening moet telkens weer een vorm worden bedacht. De Overleggroep vroeg zich daarom af 'of de bovenregionale organisatie van de politie voldoende samenhangend, effectief en doelmatig is.' De beide ministers zoeken de oplossing in een versterkte aansturing via de 'beheers- en beleidscyclus.' Dit stelt hen in staat om zonodig te interveniëren in het beleid van de korpsen; zo hopen de ministers het model van zijn vrijblijvendheid te ontdoen. Om meer eenvormigheid te brengen in de sturingsrelaties en de organisatie kondigen de ministers een algemene regeling aan conform de al bestaande regeling(en) voor de kernteams en de Interregionale Fraudeteams (brief van de ministers van Justitie en van BZK aan de Tweede Kamer, gevoegd bij eerdergenoemd rapport).

In tijden van rust en stabiliteit volstaat zo'n aanpak wellicht, maar de omstandigheden voor de Nederlandse politie zijn rustig noch stabiel. Het is daarom zeer de vraag of het samenwerkingsmodel op de toekomst is berekend. Het aantal opsporingsonderzoeken met een internationaal karakter zal toenemen en daarmee de verzoeken uit het buitenland om rechtshulp. Dit mag zelfs een 'understatement' heten nu het internationale terrorisme zich zozeer als bedreiging heeft aangediend. Nog niet eerder waren binnenlandse veiligheid en internationale samenwerking zozeer met elkaar verweven. Tegen deze achtergrond klemt het tekortschieten van Nederland bij internationale verzoeken om rechtshulp of onderzoek eens te meer. De afwezigheid van één gezaghebbend nationaal aanspreekpunt – het Nederlandse bestel kent nu eenmaal

geen nationaal georganiseerde opsporing – doet zich hier gevoelen. Nieuwe delicten en fenomenen, die om bovenregionale actie vragen, zullen zich naar verwachting blijven aandienen. De werklast op bovenregionaal niveau zal blijven toenemen, wat gepaard zal gaan met de behoefte aan nog meer gespecialiseerde landelijke of interregionale teams.

Op hun beurt staan de korpsen in de regio's voor de zware uitdaging om het enorme tekort aan handhaving terug te dringen. De burger moet beter worden beschermd tegen de gewelddadige criminaliteit en de overlast in de openbare ruimte. De prioriteiten binnen de korpsen en de organisatie van het werk zullen daar op moeten worden afgestemd. Tegelijkertijd blijft de bestrijding van de zware, nationale of internationale georganiseerde criminaliteit de aandacht van de regiokorpsen opeisen, kernteams of niet. Met name in de grootstedelijke korpsen, waar de (internationaal) georganiseerde misdaad zich concentreert, moet de recherche in de praktijk veel capaciteit hieraan spenderen. Zelfs de recherche op districtsniveau blijft hiervan niet altijd gevrijwaard, als het Openbaar Ministerie dat wil. Ook moeten de regiokorpsen regelmatig rechercheurs afstaan aan bovenregionale teams.

Deze ontwikkeling plaatst de regiokorpsen in een spagaat. Enerzijds is er de (versterkte) noodzaak om de lokale samenleving voor de burgers veiliger te maken, anderzijds is er de claim die de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit op de organisatie legt. Om de korpsen beter in staat te stellen om de lokale veiligheid te dienen zal bij de bestrijding van de zware, bovenregionaal georganiseerde criminaliteit het accent verder moeten verschuiven naar het niveau boven de regio's. De regiokorpsen kunnen zich dan beter concentreren op de criminaliteit en de overlast in stad en streek.

Het Openbaar Ministerie heeft intussen zijn conclusie al getrokken. Procureur-generaal Hulsenbek, belast met georganiseerde criminaliteit, pleitte onlangs voor een landelijke regie bij de opsporing van delicten als mensensmokkel, terroristische dreiging, kinderporno, vuurwapens en drugshandel. Dit vindt nu veel te versnipperd plaats, vindt hij. Bovendien schiet Nederland zo ook internationaal tekort. Hulsenbek: 'De Fransen kunnen geen afspraken maken met de Nederlandse politie. Ze moeten naar Amsterdam of naar Brabant. Hoogst ongelukkig. Bij internationale zaken moet je niet aangewezen zijn op regionale korpsen.' De top van het Openbaar Ministerie, zelf overigens medeverantwoordelijk voor het tot nu toe gevoerde ad hoc beleid, meent dat de discussie over een landelijke recherche niet langer meer kan worden ontlopen (de Volkskrant, 20 oktober 2001).

Regiokorpsen hebben niet alleen veel vrijheid om nee te zeggen op internationale verzoeken, vaak is het ook begrijpelijk. Ook internationale verzoeken dienen te worden afgewogen tegen lokale en regionale prioriteiten en de eigen recherche is doorgaans toch al zwaar belast. De vorming van een stevige nationale recherche-eenheid zou in twee opzichten de situatie kunnen verbeteren. Voor de grote

zaken zou ze deze eenheid zelf de instantie zijn die het verzoek uit het buitenland honoreert. Voor kleinere zaken die slechts van lokaal belang zijn en bij een regiokorps thuis horen, kan ze als gezaghebbend intermediair fungeren tussen het desbetreffende buitenland en het geadresseerde korps.

Vereisten voor de bovenregionale opsporing

5|2 Welke vereisten moeten aan de bovenregionale opsporing worden gesteld?

1. *Effectiviteit.* De organisatie moet gekwalificeerd zijn om de zware, nationaal en internationaal georganiseerde criminaliteit op te sporen. Ze moet dit in zelfstandigheid kunnen doen, onafhankelijk van lokale of regionale prioriteiten.
2. *Aansturing.* De positie van de leiding moet helder en duidelijk zijn. Dus: een duidelijk gezags- en beheerslijn en een eenduidige dagelijkse leiding.
3. *Flexibiliteit.* De organisatie moet flexibel genoeg zijn om zich periodiek te kunnen hergroeperen in telkens weer nieuwe opsporingsunits, al dan niet in samenwerking met de regiokorpsen. Vereist is tevens dat ze beschikt over een diversiteit aan disciplines, zonodig door ondersteuning van expertise van buitenaf.
4. *Middelen.* Er moet duidelijkheid zijn over budget en faciliteiten. Opleiding en faciliteiten moeten goed zijn geregeld.
5. *Wisselwerking.* Vereist is een goede en dynamische wisselwerking met de regiokorpsen. De bovenregionale opsporing is niet bovengeschiedt aan de regio's. Op beide niveaus moet sprake zijn van hoogwaardige recherche-expertise. Ook moet er bovenregionaal de bereidheid zijn tot het delen van informatie met de korpsen (en vice versa). Dit wordt onder meer bevorderd via het personeelsbeleid: de bovenregionale opsporing rekruteert haar medewerkers uit de regiokorpsen, die na enige tijd weer terugkeren naar de regio.

De huidige, gedecentraliseerde aanpak voldoet niet aan deze vereisten, ook niet bij een versterkte coördinatie of aansturing. Doorgaan op deze weg zou een continuering betekenen van het internationaal onbegrip, dat de Nederlandse politie oogst bij de internationale samenwerking (met name bij verzoeken om rechtshulp). Expertise en ervaring, financiën en capaciteit zouden verkokerd en versnipperd blijven in uiteenlopende teams en units, terwijl juist een bundeling daarvan gewenst is. Gezag en beheer worden nu uitgeoefend door een per geval aangewezen hoofdofficier van justitie respectievelijk korpsbeheerder, waar een heldere en eenduidige leiding vereist is. Ook de aansturing schiet binnen deze structuur tekort. Procureur-generaal Hulsenbek hierover: 'Het vereist een trage en ingewikkelde procedure om tegen een team te zeggen: ga wat anders doen.'

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties denkt de vereiste aansturing en coördinatie te kunnen bewerkstellingen door de positie en de omvang van het (onder het KLPD ressorterende) Landelijk Recherche Team te versterken. Dit zou meer opsporingstaken krijgen en voorts de interregionale teams moeten gaan coördineren (Tweede Kamer, 29 oktober 2001). Met deze geleidelijke centralisatie dreigt het gevaar dat sluipenderwijs een nationale opsporingseenheid ontstaat, zonder de vereiste transparantie en samenhang. Het is in dit verband misschien nog eens goed er aan te herinneren dat bestuurlijke samenwerkingsmodellen bij de Nederlandse politie in het verleden niet lang houdbaar zijn gebleken. Onder druk van omstandigheden gaan de zorgen van het eigen korps gemakkelijk voor. Dat bleek bijvoorbeeld in de jaren tachtig, toen pogingen werden ondernomen tot samenwerking tussen gemeentelijke korpsen en districten van de rijkspolitie. Aan het eind van deze periode werd dit model bij gebrek aan succes ingeruild voor een ingrijpend bestelwijziging via de vorming van regiokorpsen. Van recenter datum is de gang van zaken rond de bovenregionale recheteteams. Dat drie jaar na dato de implementatie van de afspraken nog steeds een probleem vormt, kan moeilijk een teken van kracht en effectiviteit worden genoemd.

Alles afwegend lijkt de keuze voor een eenvormige landelijke organisatie voor de bovenregionale opsporing zich steeds meer op te dringen. Het is een thema dat in Nederland traditioneel gevoelig ligt bij politiek, bestuur en politie, uit vrees voor de komst van een 'justitiële politie' ofwel een 'Nederlandse FBI', zonder bestuurlijke inbedding. Een korps van 'supercops' dat zich superieur gedraagt ten opzichte van de regiokorpsen, snelle superspecialisten die dankzij een surplus aan competentie naar believen zaken weghalen bij de regio's. Het is duidelijk dat een dergelijk korps niet past in het Nederlandse politiebestedel noch in de politiecultuur. Uit de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de nieuwe landelijke opsporingseenheid zal dat dan ook moeten blijken. Niet competentie, maar het bevoegd gezag dient te bepalen wat de landelijke eenheid doet. De valkuil van de superieure competentie zal moeten worden omzeild door een consequente personele wisselwerking met de regiokorpsen. Daardoor wordt gegarandeerd dat 'toppers' niet exclusief naar de landelijke eenheid gaan, maar net zo goed in de regiokorpsen zijn te vinden.

Drie opties

5|3 De landelijke opsporingseenheid wordt belast met bovenregionale, nationale en internationale opsporingstaken. Alle bestaande kernteams, specialiseerde eenheden en bovenregionale teams worden erin ondergebracht. Er ontstaat zo een eenheid van al gauw 1.500 medewerkers; met verdere

uitbreiding moet rekening worden gehouden, gezien de voortgaande internationalisering van de criminaliteit. Taak: de bestrijding van alle vormen van zware, bovenregionaal georganiseerde misdaad en andere, door het bevoegd gezag daartoe aangewezen speciale delicten.

Voor de organisatorische vormgeving staan in beginsel drie wegen open: onderbrengen bij een van de grootstedelijke korpsen, waar de internationale georganiseerde misdaad zich toch al concentreert (1), onderbrengen als divisie bij het KLPD (2) of vorming van een zelfstandig korps (3).

Optie 1 – grootstedelijk korps

Organisatorisch gezien heeft deze optie aantrekkelijke kanten. In de grote korpsen in de grootstedelijke gebieden bestaat al veel know-how en ervaring met de bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit, welke daar fysiek in ruime mate aanwezig is. Op het eerste gezicht een logische omgeving voor de nationale opsporingseenheid. Het is een optie die heel effectief kan zijn.

Daar staan een aantal bezwaren tegenover. Het leiderschap (gezag en beheer) zou moeten worden gedeeld met het desbetreffende regiokorps, wat tot een onheldere situatie zou leiden. Als divisie van een groot regiokorps zou de nationale opsporingseenheid aan een sterke zuigkracht bloot staan van de lokale prioriteiten van dat korps. Het zou door de overige korpsen maar moeilijk als onpartijdig en onafhankelijk kunnen worden beschouwd. Dat zal ook afbreuk doen aan de vereiste wisselwerking met de korpsen.

Gezien deze bezwaren moet de optie om de nationale opsporingseenheid onder te brengen bij een grootstedelijk korps van de hand worden gewezen.

Optie 2 – KLPD

De tweede optie, de nationale opsporingseenheid als divisie van het Korps landelijke politiediensten, voldoet veel beter aan de vereisten. Op het punt van effectiviteit, flexibiliteit en middelen 'scoort' deze oplossing op het eerste gezicht goed. Er is sprake van een duidelijke leiding: beheerder is de minister van Binnenlandse Zaken, het justitieel gezag wordt uitgeoefend door het Openbaar Ministerie.

Toch zijn er ook vraagtekens. Raakt het KLPD, met een sterkte van 3.500, niet in een 'onbalans' na toetreding van de nationale opsporingseenheid van tenminste 1.500 fte? Is het KLPD met zijn goeddeels facilitaire taakstelling wel de aangewezen omgeving voor zo'n bij uitstek executieve opsporingseenheid? Is het leiderschap berekend op zo'n heterogene taakstelling en missie? Ze zal tegelijkertijd het KLPD in al zijn diversiteit én het opsporingskorps moeten aansturen en dat lijkt vragen om problemen. Verdraagt de facilitaire functie van het KLPD ten behoeve van de (regio)korpsen zich met de toevoeging van zo'n omvangrijke executieve eenheid? Het KLPD dient alle korpsen gelijkwaardig te bedienen.

Met een grote executieve eenheid in eigen huis dreigt het in de rol te komen van 'meespelend arbiter'.

Het KLPD is kortom een bespreekbare optie voor het onderbrengen voor de nationale opsporingseenheid, er kleven niettemin belangrijke bezwaren aan.

Optie 3 – zelfstandig korps

Via deze oplossing ontstaat een korps met een eenduidige taak en missie, wat zowel de effectiviteit als het leiderschap ten goede kan komen. Aan de overige vereisten voldoet deze variant eveneens. De bezwaren die de oplossing via het KLPD oproept, doen zich bij de vorming van een zelfstandig korps niet voor. Drie bezwaren laten zich niettemin denken.

Het eerste bezwaar is van psychologische aard. De vorming van een zelfstandig landelijk opsporingskorps zal, gemakkelijker dan de beide andere oplossingen, het beeld oproepen van 'justitiële politie' ofwel van een 'Nederlandse FBI.' Inderdaad, een justitiële politie die niet is ingebed in het bestuur, past niet in het Nederlandse bestel zo goed als een korps van 'supercops' zich niet goed verdraagt met de Nederlandse politiecultuur. De voorgestelde vormgeving van het nationale korps en de wisselwerking die voorondersteld is met de overige korpsen, vormen echter een voldoende garantie dat de Nederlandse FBI er niet komt.

Het tweede bezwaar geldt de complexiteit van de structuur van de opsporing aan de top. De keuze voor een zelfstandig nationaal opsporingskorps zou betekenen dat er straks op nationaal niveau nog een speler bij komt, naast het KLPD, de Koninklijke marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten. Het gewicht van dit bezwaar is echter niet zodanig dat het onze voorkeur voor het zelfstandige korps wezenlijk beïnvloedt.

Dat geldt ook voor het derde bezwaar: vorming van een zelfstandig landelijk korps zou een wetswijziging vergen. Dit bezwaar – met een wetswijziging kunnen enkele jaren zijn gemoed – zal voor lief moeten worden genomen tegen de achtergrond van het belang dat gediend is met de komst van het landelijke korps. Deze optie verdient al met al onze voorkeur.

Het Korps nationale recherche

514 De landelijke opsporingseenheid krijgt de naam Korps nationale recherche. Net als de regiokorpsen en het KLPD staat ook dit Korps onder beheer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het bepalen van de prioriteiten en de keuze van onderzoeken, ofwel de justitiële aansturing, is een verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. De justitiële aansturing op zaakniveau kan zowel nationaal als lokaal plaats vinden, afhankelijk van de zaak.

Dit Korps nationale recherche, dat qua taakstelling overeenkomsten vertoont met het in Engeland en Wales fungerende *National Crime Squad*, zou organisatorisch als volgt vorm kunnen krijgen.

- ⇒ De capaciteit van de eenheid wordt van tevoren vastgesteld (op jaarlijkse of meerjaarlijkse basis). Nieuwe taken en prioriteiten dienen binnen die capaciteit te worden opgevangen. Daardoor weten zowel de regiokorpsen als het bevoegd gezag tevoren waar ze aan toe zijn. De regiokorpsen hoeven voortaan niet meer tussentijds capaciteit te leveren bij opkomende nieuwe prioriteiten. Het bevoegd gezag weet waar het budgettair aan toe is, wat dwingt tot het stellen van prioriteiten. Ook de huidige afzonderlijke geldstromen, die elk hun eigen voorwaarden kennen, zullen niet meer nodig zijn.
- ⇒ Gekozen wordt voor een gedeconcentreerde opzet. De huisvesting van het nationale korps wordt gespreid over – zeg – vijf regiokorpsen in het land, waarbij zo veel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de huisvesting van de lokale politie. Dit bevordert de inbedding van het nationale korps in de regio's en het lokaal bestuur.
- ⇒ De bezetting van de teams bestaat voor een belangrijk deel uit leden van de regionale korpsen die na verloop van tijd weer terugkeren naar het regiokorps. Een dergelijke terugkeer moet gezien worden als passend en positief in een carrièreopbouw.
- ⇒ De nationale eenheid zorgt zonodig voor ondersteuning van de regionale korpsen bij calamiteiten of grootschalige rechercheonderzoeken. De mate waarin dit gebeurt, kan lokaal verschillen en zal mede van de schaal van de regiokorpsen afhankelijk zijn. Voor de ondersteuning van de regiokorpsen is een vast percentage van de capaciteit beschikbaar. Ook de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken, voor zover deze betrekking hebben op de bijzondere taken van de eenheid, vindt voortaan hier plaats.
- ⇒ Een efficiënte en probleemloze uitwisseling van informatie met de korpsen dient te zijn gegarandeerd. De nationale eenheid onderhoudt daartoe een nauwe binding met de informatievoorziening van de korpsen en de coördinatie daarvan op nationaal niveau.
- ⇒ Omdat de nationale eenheid bij de uitoefening van haar taken nauw zal samenwerken met de regiokorpsen en ook ondersteunend voor deze zal zijn, is een zekere bestuurlijke betrokkenheid van de politie gewenst. Slaagt men er in dit goed vorm te geven, dan bevordert dit het gevoel in politiekering snel dat dit Korps nationale opsporing iets is van de Nederlandse politie gemeenschappelijk.

Aanbevelingen hoofdstuk 5

- De regiokorpsen vormen de basis van de criminaliteitsbestrijding en de opsporing. Zij zijn verantwoordelijk voor alle zich lokaal en regionaal voordoende vormen van criminaliteit, waaronder ook ernstige, en dienen daarvoor te zijn toegerust.
- Het KLPD ontwikkelt zich verder als informatie- en expertiseknooppunt voor de korpsen.
- De regiokorpsen moeten zich beter kunnen concentreren op de zorg voor de veiligheid van de burgers in hun gebied. Er ontstaat daarvoor meer ruimte als bij de opsporing van de zware, bovenregionale en georganiseerde criminaliteit het zwaartepunt verschoof naar het bovenregionale niveau.
- Ook de internationale verplichtingen van Nederland vragen om een versterking van het bovenregionale niveau. Er moet één gezaghebbend aanspreekpunt komen voor de internationale vraag naar rechtshulp en onderzoek. De organisatie van de opsporing op bovenregionaal niveau moet daarom krachtiger en transparanter worden, de aansturing moet verbeterd.
- Vervanging van het huidige samenwerkingsmodel door één nationale opsporingseenheid zou het meest effectief zijn. De huidige kernteams en gespecialiseerde units zouden in deze nationale eenheid op moeten gaan. Deze wordt belast met in beginsel alle bovenregionale, nationale en internationale opsporingstaken.
- Bij de keuze uit drie voorhanden opties – onderbrengen bij een grootstedelijk regiokorps, onderbrengen bij het KLPD of vorming van een zelfstandig Korps nationale recherche, verdient de laatste oplossing de voorkeur.
- De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de beheerder van dit korps. De justitiële aansturing is een verantwoordelijkheid voor het Openbaar Ministerie. Het korps wordt gedeconcentreerd van opzet en gehuisvest bij een vijftal regiokorpsen in het land. De personele bezetting geschiedt op basis van tijdelijke detachering vanuit de regiokorpsen, waarna men weer teruggaat naar de regio.



Beter opsporen

Nederland heeft een professioneel en gemotiveerd rechercheapparaat, dat op veel onderdelen een internationale vergelijking kan doorstaan. In de afgelopen jaren is er bij de korpsen methodisch en analytisch veel verbeterd en vernieuwd, diverse innovatieprojecten, zoals Abrio, brachten verbeteringen in methoden of processen. Of dat voldoende zal zijn voor de eisen van de toekomst blijft overigens de vraag.

Naar verwachting zal de ernst en de zwaarte van de criminaliteit verder toenemen, maar ook de aard van de misdaad verandert en stelt daardoor nieuwe eisen aan de opsporing. netwerken wordt een dominant organisatiepatroon. De misdaad internationaliseert, wordt mobieler, geraffineerder en maakt steeds vaker gebruik van ICT. De opkomst van nieuwe misdaaddomeinen als organisatie- of computercriminaliteit stelt nieuwe eisen aan expertise en specialisatie bij de opsporing. Tegenhouden als nieuwe strategie voor de misdaadbestrijding betekent voor de recherche niet minder dan een nieuw vak.

Dit alles vereist dat er in de komende jaren flink in de kwaliteit van de recherche zal worden geïnvesteerd. Die investering betreft de mensen (professionaliteit), de werkprocessen (procesmanagement), de informatievoorziening (ICT) en de samenwerking tussen de korpsen.

Professionaliteit

6|1 In de ontwikkeling van de professionaliteit van de recherche zijn achterstanden ontstaan. Hier is in de afgelopen periode naar verhouding minder in geïnvesteerd dan in de werkprocessen (Abrio) en de informatievoorziening.

Vernieuwing opbouw

Kijken we naar de doorsnee opbouw van de recherche-onderdelen bij de korpsen, dan is het traditionele beeld is nog sterk vertegenwoordigd. Dat beeld wordt bepaald door de klassieke en ervaren speurder, die al jarenlang in het vak zit en via de basispolitiezorg is doorgestroomd naar de recherche. De vooropleiding mag doorgaans bescheiden zijn (mbo), hun onmisbaarheid voor de opsporing ontlent ze aan hun grote ervaring bij politie en recherche en aan een in jaren opgebouwde intuïtie. Dankzij hun kennis van (de cultuur van) de criminele wereld zijn ze bijvoorbeeld goed in verhoren. De gemiddelde leeftijd is vrij hoog, naar schatting 45 à 50 jaar, de doorstroming is gering, de recherche vertoont nogal de trekken van een 'life-time job'.

Bepalen deze speurders op veel plaatsen nog het beeld van de researcheteams, de huidige stand van de criminaliteit vraagt om een meer geschakeerde samenstelling. Een team dat zware georganiseerde criminaliteit onderzoekt kan niet langer meer uit louter speurders bestaan. Er is, aanvullend, behoefte aan twee nieuwe typen rechercheurs:

- ⇒ Vakspecialisten van doorgaans universitair niveau: fiscalisten, juristen, registeraccountants, economisch geschoolden, informatici. Dit type medewerker dat men de laatste tijd ziet instromen bij de centrale recherches, komt niet voort uit de politie, is daar ook niet opgeleid, maar komt 'van buiten.' Het rechercheren moeten ze nog leren, ze krijgen daarvoor een opleiding.
- ⇒ Medewerkers met een brede oriëntatie en een hbo-opleiding als achtergrond. Deze krijgen een opleiding in een van de specialismen bij de recherche: tactiek, techniek of informatie.

De werving en het personeelsbeleid bij de recherche zou in de komende jaren gericht moeten zijn op de werving (en opleiding) van vakspecialisten en hbo-ers. Intussen mag ook de instroom, vanuit de politie, van speurders niet worden veronachtzaamd, zij blijven even onmisbaar als altijd.

Die instroom zou ook de functie van verjonging moeten hebben. De huidige generatie korpsen zit vaak al tien of vijftien jaar lang in dezelfde functie, voor hen zou een beleid van doorstroming moeten worden gevoerd. Dat kan een andere functie bij de politie zijn (in menige ervaren rechercheur schuilt bijvoorbeeld een goede buurtregisseur). Maar doorstroming binnen de recherche – via opleiding – naar een van de nieuwe hbo-specialismen zou ook zeker tot de mogelijkheden moeten behoren.

Werkprocessen gelijkwaardig

De drie belangrijkste processen in het researchewerk zijn: informatie, techniek en tactiek. Volgens de gangbare praktijk is de researchetactiek dominant, informatie en techniek gelden als ondersteunend. Deze hiërarchie is bij de huidige ontwikkeling van de criminaliteit niet meer vol te houden. De drie processen dienen een gelijkwaardige plaats te krijgen in de organisatie van de recherche; in mensen, kennis en opleiding dient op een gelijkwaardige manier te worden geïnvesteerd.

Er valt niet goed te rechercheren zonder een goede informatie en een goed lopend informatieproces. Schiet de kennis tekort, is het informatieproces niet goed, dan worden gemakkelijk verkeerde keuzes gemaakt. Dat geldt zowel voor het tactische als het strategische niveau. Bij de strategische keuzes die periodiek moeten worden gemaakt kan de recherche niet meer zonder informatie-deskundigen, zo mogelijk met een wetenschappelijke achtergrond. Op het operationele niveau wordt kennis op hoog niveau van deelterreinen steeds belangrijker, wil men op een juiste manier kunnen omgaan met informatie (fraude, ICT, milieu, de financiële wereld).

Ook het technische proces is van groot belang voor de opsporing. De huidige crimineel 'praat' niet meer, het leveren van bewijs wordt steeds meer een zaak van de technische recherche. Leveren van bewijs vraagt steeds meer hoogwaardige kennis. Ook is de politie voor bewijzen steeds meer aangewezen op samenwerking met het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Te vaak echter loopt die samenwerking gebrekkig, doordat rechercheurs niet goed weten te communiceren met de specialisten van het NFI.

Ook het tactische proces vraagt om meer kennis en deskundigheid, op vele terreinen van het maatschappelijk leven. Daarnaast mag tegenwoordig van recherchedeskundigen een breed maatschappelijke oriëntatie worden verlangd. Ze moeten criminele ontwikkelingen in een brede maatschappelijke context kunnen plaatsen en taxeren.

Opleidingsniveau omhoog

In alle drie werkprocessen zal de professionaliteit van de recherche in de komende jaren op een hoger plan moeten worden gebracht. De kern van het recherchebedrijf zal moeten bestaan uit technische, tactische en informatie-specialisten met hbo als vooropleiding. Wat de het opleidingsniveau betreft zou de recherche zich meer mogen spiegelen aan de bijzondere opsporingsdiensten. Daar is het opleidingsniveau in het algemeen hoger dan bij de recherche. Daarmee is niet gezegd dat er geen plaats zou zijn voor medewerkers met een lager opleidingsniveau. Ook bij de recherche blijft veel werk te doen dat minder gecompliceerd van aard is. Gewenst is een functiedifferentiatie, te beginnen met schaal 5 oplopend tot schaal 14.

Procesmanagement

6|2 Aan de kwaliteit van de processen is de afgelopen jaren meer aandacht geschonken dan aan de mensen. *Abrio*, het gezamenlijke project van de Nederlandse politie en het Openbaar Ministerie, vormt daar de belangrijkste neerslag van.

Abrio moet tot duurzame verbeteringen leiden in het proces van opsporing en vervolging. Opsporen en de 'producten' daarvan moeten zo transparant, eenduidig, uitwisselbaar, meetbaar en corrigeerbaar worden. In het kader van Abrio ontwikkelde procesmodellen en de hulpmiddelen moeten houvast bieden in de dagelijkse opsporingspraktijk. Het stelt het management en de onderzoeksleiding in staat om te sturen op kwaliteit en resultaat en biedt de uitvoerders extra ondersteuning bij de uitoefening van hun vakmanschap. Het wiel hoeft zo niet per zaak te worden uitgevonden.

Het project Abrio levert programma's over een breed front de opsporing betreffende, waarbij ook de relatie met de toepassing van ICT niet wordt veronachtzaamd. Dit is niet de plaats om hier nieuwe voorstellen of gedachten aan toe te voegen. Wij zouden willen aandringen op een zo snel mogelijke implementatie van het gedachtegoed van Abrio. Mits processen maar niet verbureaucratiseren en er bij de opsporing voldoende ruimte blijft voor improvisatie.

Informatie

6|3 Dat het recherchebedrijf uiterst informatiegevoelig is mag een open deur heten. Des te verbazingwekkender is het voor de toeschouwer (politiemensen niet uitgezonderd) dat informatievoorziening bij de Nederlandse politie nog zo versnipperd is en tekort lijkt te schieten. Informatiesystemen blijken niet op elkaar afgestemd. De politie is kortom nog steeds geen informatiegestuurd bedrijf. Iedereen die bij de opsporing in Nederland is betrokken ondervindt daar de gevolgen van.

Inmiddels is het nodige in gang gezet om de ontstane achterstand in te lopen. Eind vorig jaar is door de Board Opsporing van de Raad van Hoofdd commissarissen een stuurgroep 'Informatie Gestuurde Opsporing' (IGO) in het leven geroepen. Uitgegaan wordt van een concept dat voor Nederland nieuw is, maar in Groot-Brittannië zijn waarde al heeft bewezen. De wijze waarop in een visiedocument een koppeling wordt aangebracht tussen (het) informatie-(proces) en de opsporing en vervolging, houdt een belofte in. Het zou de politie beter in staat moeten stellen om gefundeerde keuzes te maken bij de opsporing en daarbij maximale resultaten te behalen.

Een ander project is 'Vernieuwing informatievoorziening opsporingsproces', waar de Regieraad ICT Politie opdracht toe heeft gegeven en dat parallel aan Abrio verloopt.

Nieuwe projecten zullen ongetwijfeld volgen. Ze zullen uiteindelijk beoordeeld moeten worden op wat ze bijdragen aan de essentie van de informatievoorziening voor de opsporing.

Opsporen is een samenstel van activiteiten om iets dat in het verleden is gebeurd op te helderen en de daders daarvan aan te houden. Grofweg zijn er bij de opsporing twee mogelijkheden:

- ⇒ het kan er om gaan om in een bepaalde zaak de dader(s) te vinden en hun schuld te bewijzen;
- ⇒ het kan ook gaan om zaken te vinden bij daders die op zichzelf bekend zijn (recidivisten, draaideurcriminelen) en de schuld van de dader op die manier te bewijzen.

Bij de informatievoorziening voor de opsporing gaat het om het verzamelen, ordenen, veredelen en analyseren van informatie van allerlei aard, in zowel de eigen database als in alle andere legaal beschikbare en toegankelijke bronnen. Op basis hiervan moet men in een concrete zaak informatie en gegevens kunnen zoeken, vergelijken, combineren en samenhangen zichtbaar kunnen maken (zoals netwerken). Bij het dadergericht opsporen gaat het er om alle informatie in de database over een persoon, locatie of fenomeen zichtbaar te maken. Ter ondersteuning van deze opsporingsactiviteiten dient ICT de juiste, intelligente communicatiesystemen, kennissystemen en zoeksystemen op te leveren. Zo eenvoudig is het.

Samenwerking

6|4 Op een aantal terreinen moeten de regio's en het KLPD tot structurele samenwerking zien te komen. Dat betreft in de eerste plaats de inzet van kostbare middelen en specialisten. Voorts is duidelijkheid (vooraf) gewenst over hoe te handelen bij zogeheten grootschalige recherche calamiteiten. Omdat Nederland een klein land is met een betrekkelijk kleinschalig georganiseerde regiopolitie komt het vrij vaak voor dat zware delicten opsporing vergen over een gebied dat meerdere politieregio's bestrijkt. Opdat korpsen bij deze grootschalige recherche calamiteiten niet per grootschalig delict het wiel hoeven uit te vinden en om competentieconflicten vóór te zijn, zouden hiervoor 'opschalingsmodellen' moeten worden ontwikkeld, zoals ze al langer bestaan bij de rampenbestrijding.

Uitgangspunt moet daarbij zijn dat grootschalig rechercheoptreden plaats vindt onder verantwoordelijkheid van de lokale driehoek, ongeacht waar de calamiteit zich voordoet. Deze opschalingsmodellen zouden met voorrang moeten worden ontwikkeld voor calamiteiten als:

- ⇒ kinder- en seriemoorden,
- ⇒ 'grootschalige' gijzelingen en ontvoeringen,

- ⇒ grootschalige rampen, voor wat betreft de politieke en justitiële aspecten. Daarbij valt te denken aan onderzoek naar vermissingen of de inzet van bomexpertise.

De aanwezigheid van zulke opschalingsmodellen zou tevens de drempel kunnen verlagen voor het gebruikmaken van elkaars expertise. Nu gaat ieder korps, ongeacht het onderwerp, met onderzoek doorgaans volledig op eigen houtje aan de slag, met alle daarbij behorende afbreukrisico's.

Aanbevelingen hoofdstuk 6

- ⇒ Gezien de toenemende zwarte en het veranderende karakter van de criminaliteit zal in de komende jaren flink geïnvesteerd moeten worden in de kwaliteit van de recherche. Verbeteringen zijn nodig ten aanzien van professionaliteit, procesmanagement, informatievoorzieningen en de samenwerking tussen de korpsen.
- ⇒ Het traditionele, door dominante aanwezigheid van ervaren speurders bepaalde beeld van de recherche behoeft modernisering. De onmisbaarheid van de speurders staat ook in de toekomst buiten kijf, instroom is daarnaast gewenst van vakspecialisten op universitair niveau en aan generalisten met hbo-achtergrond. Voor de ervaren speurders is in vele korpsen een beleid gericht op doorstroming en verjonging, gewenst.
- ⇒ Technische en informatierecherche gelden niet langer als ondersteunend en ondergeschikt, deze werkprocessen krijgen een positie die gelijkwaardig is aan de tactische recherche.
- ⇒ Het gedachtegoed van Abrio dient voortvarend te worden geïmplementeerd, mits dit niet leidt tot bureaucrativering van het opsporingsonderzoek.
- ⇒ Voor grootschalige research calamiteiten dienen met het oog op de samenwerking tussen korpsen opschalingsmodellen te worden ontwikkeld, zoals reeds gebruikelijk in de rampenbestrijding.



Vervolg & implementatie

In dit rapport zijn vele verantwoordelijken aangesproken op hun mogelijke bijdrage aan 'tegenhouden'. Afsluitend geven we – indicatief – aan welke stappen gezet moeten worden voor de implementatie van *Misdaad laat zich tegenhouden*.

Regiokorpsen, Raad van Hoofdcommissarissen Korpsbeheerders

- ⇒ Korpsen, Raad van Hoofdcommissarissen en korpsbeheerders stellen zich de vernieuwing van de recherche tot opgave, onder meer aan de hand van het hoofdstuk 'Beter opsporen'.
- ⇒ Dit vraagt om een planmatige aanpak tot verbetering voor elk korps. De Raad van Hoofdcommissarissen formuleert einddoelen voor verbeteringen op onderdelen als: professionaliteit, procesmanagement, informatievoorziening, samenwerking. Per korps worden concrete veranderplannen gemaakt die in een periode van drie tot vijf jaar moeten zijn uitgevoerd.
- ⇒ Aandacht krijgt, binnen het verband van de Raad of de Board Opsporing van de Raad, de uitwisseling tussen korpsen van praktijkervaringen met verbetering van de recherche.

Ministers van Justitie en BZK, Openbaar Ministerie

- ⇒ De eerstverantwoordelijke ministers en het OM onderkennen de urgentie van de problematiek ten aanzien van de bovenregionale opsporing als geformuleerd in het hoofdstuk 'Ruimte voor de regio's'.
- ⇒ Een besluit wordt voorbereid over de wijze waarop dit probleem moet worden opgelost (KLPD, Korps nationale recherche) op basis van analyse van de voor- en nadelen van de opties en het formuleren van condities.

Kabinet

- ⇒ In het regeerakkoord van een volgend kabinet wordt als expliciete doelstelling opgenomen: het terugdringen (zo mogelijk gekwantificeerd) van de criminaliteit. Vermindering van het aantal aangiftes, bij gelijkblijvende aangiftebereidheid, is daarvoor een goede maatstaf. Op hoofdlijnen wordt aangeduid langs welke wegen men dit denkt te bereiken en wat de bijdrage daaraan is van betrokken partijen.
- ⇒ De diverse ministeries lichten de kansen en mogelijkheden tot tegenhouden door op hun domein.
- ⇒ Een breed samengestelde task force van de meest betrokken bewindslieden en topambtenaren maakt een inventarisatie van mogelijke initiatieven en verleent daartoe opdrachten, binnen en buiten de rijksoverheid.
- ⇒ In het regeerakkoord van het volgende kabinet wordt een keuze gemaakt inzake de organisatorische vormgeving van de bovenregionale opsporing (nationale opsporingseenheid, KLPD, afzonderlijk korps).

Korpsen, korpsbeheerders en gemeenten

- ⇒ Voor elke politieregio wordt door korpsbeheerder, burgemeesters en gemeenteraden gezamenlijk de doelstelling geformuleerd om de criminaliteit in de komende jaren te doen dalen (zo mogelijk gekwantificeerd). Dit kan naar gemeente of wijk worden gespecificeerd, op basis van een inventarisatie van de problemen.
- ⇒ In de beleidsplannen van de korpsen en in de lokale politieke programma's (waaronder de komende college-akkoorden), vindt deze doelstelling zijn neerslag en wordt aangeduid langs welke wegen men dit denkt te bereiken en wat daarbij de bijdrage is van betrokken partijen (zoals: politie, GGD, verslavingszorg, ambtelijke diensten, OM). Uitbreiding van het gemeentelijk toezicht en goede arrangementen tussen politie en hulpverleningsinstellingen maken hier deel van uit.
- ⇒ Een en ander laat zich vertalen in een veiligheidsindex, die recent voor Rotterdam is opgesteld. Dit verdient navolging in andere steden en regio's.

Relatie overheid – burger

- ⇒ Aan de burgers wordt – op landelijk, regionaal en lokaal niveau – periodiek gerapporteerd welke voortgang is geboekt bij het verminderen van de criminaliteit, zo mogelijk uitgesplitst naar wijk en gemeente (vgl. veiligheidsindex).
- ⇒ Onderzocht wordt hoe burgers verhaal kunnen halen als zaken waarvan zij slachtoffer zijn, blijven liggen (door instelling van een meldingspunt of ombudsman).

Wetenschappelijk onderzoek

- ⇒ Instellingen voor wetenschappelijk onderzoek zouden het concept tegenhouden verder meten ontwikkelen, al dan niet in opdracht van de overheid.
- ⇒ Programma's worden ontwikkeld om ideeën voor tegenhouden te instrumenteren en van methodieken te voorzien.
- ⇒ Aandacht krijgt de organisatie van de kennisoverdracht inzake tegenhouden.

Samenstelling projectgroep

- Jooop van Riessen, plaatsvervangend korpschef politieregio Amsterdam-Amstelland (voorzitter)
- Hans Vissers, directeur justitiële bedrijfsvoering politieregio Rotterdam-Rijnmond
- Piet Deelman, plaatsvervangend korpschef politieregio IJsselland
- Cor Gorissen, hoofd bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen politieregio Amsterdam-Amstelland
- Martin van Bochove, divisiechef recherche politieregio Utrecht
- Jan Pronker, chef dienst centrale recherche politieregio Amsterdam-Amstelland
- Wil van Gemert, directeur recherche Korps landelijke politiediensten

Rapporteurs:

- Pim Jansonius, beleidsadviseur politieregio Amsterdam-Amstelland
- Pieter Nieuwenhuijsen, journalist (eindredactie)

Ondersteuning projectgroep:

- Jelle Muurling, clustercoördinator politieprofessie Nederlands Politie Instituut
- Nadine Vaes, beleidsadviseur politieprofessie Nederlands Politie Instituut

Adviseur:

- Hans Andersson, partner Andersson Elffers Felix (AEF)

Colofon

De tekst is gezet uit de letter Prokyon en Trinité. Het ontwerp en de opmaak werden verzorgd door Hans Lodewijkx en Elske Verharen van x-hoogte te Tilburg. Het boek is gedrukt bij Drukkerij Groels te Tilburg en gebonden door boekbinderij Van Wijk te Utrecht.